

Vejledning om udarbejdelse af administrative forskrifter

Forord

[...]

1. Administrative forskrifter
 - 1.1. Sproget i administrative forskrifter
 - 1.1.1. Opregninger
2. Bekendtgørelser
 - 2.1. Hjemmel
 - 2.1.1. Dispensation fra regler i bekendtgørelser
 - 2.2. Hovedbekendtgørelser
 - 2.2.1. Titel
 - 2.2.2. Notehenvisninger i bekendtgørelser, der gennemfører EU-retsakter
 - 2.2.2.1. Særligt om forordninger
 - 2.2.2.2. Notifikation efter informationsproceduredirektivet
 - 2.2.3. Indledningen til en bekendtgørelse
 - 2.2.3.1. Indledningen til en bekendtgørelse, der indeholder regler om straf
 - 2.2.4. Systematik
 - 2.2.5. Opstilling
 - 2.3. Ændringsbekendtgørelser
 - 2.3.1. Titel
 - 2.3.2. Notehenvisninger i bekendtgørelser, der gennemfører EU-retsakter
 - 2.3.2.1. Særligt om forordninger
 - 2.3.2.2. Notifikation efter informationsproceduredirektivet
 - 2.3.3. Indledningen til bekendtgørelsen
 - 2.3.4. Systematik
 - 2.3.5. Udformning af de enkelte ændringer
 - 2.3.5.1. Rækkefølge
 - 2.3.5.2. Præciser mest muligt
 - 2.3.5.3. Nyaffattelse
 - 2.3.5.4. Ophævelser
 - 2.3.5.5. Indsættelse af nye bestemmelser
 - 2.3.5.6. Rykning
 - 2.3.5.7. Flere ens ændringer
 - 2.3.5.8. Indsættelse af nyt afsnit eller kapitel
 - 2.3.5.9. Indsættelse eller ændring af bilag

- 2.3.5.10. Ændringer af tegn
- 2.3.5.11. Konsekvensændringer
- 2.4. Ikrafttræden
 - 2.4.1. Ikrafttrædelsesbekendtgørelser
 - 2.4.2. Ikrafttrædelse for erhvervsrettet lovgivning
 - 2.4.3. Virkningsbestemmelser
- 2.5. Ophævelse
 - 2.5.1. Ophævelsesbekendtgørelser
 - 2.5.2. Ophævelse af hjemmelsloven
 - 2.5.3. Forordninger fortrænger bekendtgørelser
- 2.6. Overgangsregler
- 2.7. Territorialbestemmelser
- 2.8. Særlige bestemmelser
 - 2.8.1. Definitionsbestemmelser
 - 2.8.2. Gebyrbestemmelser
 - 2.8.3. Bestemmelser om behandling af personoplysninger
 - 2.8.3.1. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven
 - 2.8.3.2. Kategorien af personoplysninger
 - 2.8.3.3. Behandlingshemler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven
 - 2.8.3.4. De generelle principper for behandling af personoplysninger
 - 2.8.3.5. Databeskyttelsesforordningens råderum for fastsættelse af særregler om behandling af personoplysninger
 - 2.8.3.6. ”Tjekliste” ved udarbejdelse af nationale særregler for behandling af almindelige personoplysninger
 - 2.8.3.7. ”Tjekliste” for udarbejdelse af nationale særregler for behandling af følsomme personoplysninger
 - 2.8.4. Strafbestemmelser
 - 2.8.4.1. Tilregnelser
 - 2.8.4.2. Strafferammer
 - 2.8.4.3. Straf for overtrædelse af vilkår mv.
 - 2.8.4.4. Straf for overtrædelse af forordninger
 - 2.8.4.5. Forsøg
 - 2.8.4.6. Juridiske personer

- 2.8.4.7. Objektivt individualansvar
 - 2.8.4.8. Andre retsfølger
- 2.8.5. Udløbsbestemmelser (ophørsklausuler)
- 2.9. Bilag
- 2.10. Underskrift
- 2.11. Kundgørelse
 - 2.11.1. Tidspunktet for kundgørelse
 - 2.11.2. Undtagelse fra kundgørelse i Lovtidende
 - 2.11.3. Færøerne og Grønland
 - 2.11.3.1. Kundgørelse af bekendtgørelser, der ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne
 - 2.11.3.2. Kundgørelse af bekendtgørelser, der gælder umiddelbart for Færøerne
- 3. Kongelige anordninger
 - 3.1. Ikraftsættelse af lovgivning for Færøerne og Grønland
 - 3.1.1. Ikraftsættelse af hovedlove
 - 3.1.1.1. Titel
 - 3.1.1.2. Indledningen til anordningen
 - 3.1.2. Ikraftsættelse af ændringslove
 - 3.1.2.1. Titel
 - 3.1.2.2. Indledningen til anordningen
 - 3.1.3. Systematik
 - 3.1.4. Ændringer til en anordningshjemmel
 - 3.1.5. Ophævelse
 - 3.1.6. Særligt om bekendtgørelser
 - 3.1.7. Anordningsbekendtgørelser
 - 3.1.8. Resume af indholdet af udkast til kongelige anordninger
 - 3.2. Underskrift
 - 3.3. Kundgørelse
 - 3.3.1. Færøerne og Grønland
 - 3.3.1.1. Kundgørelse af love, der ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne
 - 3.3.1.2. Kundgørelse af rigslove, der gælder umiddelbart for Færøerne
- 4. Cirkulærer

- 4.1. Hjemmel
- 4.2. Titel
- 4.3. Indledningen til et cirkulære
- 4.4. Systematik
- 4.5. Opstilling
- 4.6. Ikrafttræden
- 4.7. Ophævelse
- 4.8. Territorialbestemmelser
- 4.9. Underskrift
- 4.10. Kundgørelse
- 4.11. Ændringer til et cirkulære
- 5. Vejledninger
 - 5.1. Hjemmel
 - 5.2. Titel
 - 5.3. Systematik
 - 5.4. Ikrafttræden mv.
 - 5.5. Ophævelse
 - 5.6. Offentliggørelse
 - 5.7. Ændring af en vejledning
- 6. Særlige emner
 - 6.1. Implementering af EU-regulering
 - 6.1.1. Forholdet til de fem principper for implementering af erhvervsrettet regulering
 - 6.1.2. Implementering af ikke-erhvervsrettet regulering
 - 6.2. Digitaliseringsklar lovgivning
 - 6.3. Agil erhvervsrettet lovgivning
- 7. Inddragelse af andre fagministerier mv.
 - 7.1. Forelæggelse for Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet mv.
 - 7.2. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.
- 8. Høring
 - 8.1. Høringsfrist
 - 8.2. Hvem skal høres?
 - 8.3. Offentliggørelse, høringsportal mv.

8.4. Særligt om Færøerne og Grønland

9. Offentlighedsportalen

1. Administrative forskrifter

Generelle administrative forskrifter bør i almindelighed udformes som bekendtgørelser (evt. kongelige 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.

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« osv. På hvert eksemplar af en forskrift angives det, hvilke emner der behandles i A-forskrifterne og B-forskrifterne osv. En sådan opdeling, hvor det fremgår af forskrifterne, om der er tale om cirkulærer eller vejledninger, bør foretrækkes frem for en opdeling af forskrifterne i andre forskriftstyper (kundgørelser, meddelelser, osv.), der som nævnt efterlader tvivl om, hvem forskriften retter sig til, og om forskriften er bindende eller ej.

1.1. Sproget i administrative forskrifter

Det er et grundlæggende element i lovkvalitet, at enhver, som lovgivningen henvender sig til, så vidt muligt let skal kunne læse og forstå den. Administrative forskrifter bør derfor affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk. En godt og klart affattet forskrift er således en nødvendig forudsætning for en ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed.

Det er vanskeligt mere generelt at give præcise retningslinjer for sproget i administrative forskrifter. Det helt centrale er, at formen er enkel, kort og præcis med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil, og at sætningerne er korte og klare. Indskudte sætninger bør undgås, navnlig bør der ikke indskydes led, der lige så godt kan anbringes sidst i sætningen, og hovedudsagnet bør anbringes så tidligt som muligt i sætningen.

Ved affattelse af administrative forskrifter bør det generelt tilstræbes, at der ikke anvendes omvendte ordstillinger (f.eks. bør »den ordning, der er nævnt i stk. 1« anvendes i stedet for »den i stk. 1 nævnte ordning«).

Et begreb bør overalt i forskriften betegnes med samme udtryk, og anvendte udtryk bør så vidt muligt være almindeligt kendte (og bruges i deres normale betydning). Heri ligger også, at udtryk, der ofte forekommer i lovgivningen (f.eks. »den offentlige forvaltning«), så vidt muligt bør anvendes i samme betydning som i anden lovgivning. Definitioner, der er væsentligt forskellige fra den almindelige opfattelse af et ord eller udtryk, bør ikke forekomme. En sådan harmoni i begreberne er egnet til at undgå misforståelser og uklarheder i retsanvendelsen.

Der bør tilstræbes en brug af kønsneutrale betegnelser for personer i lovgivningen, i det omfang dette kan lade sig gøre på en sproglig hensigtsmæssig måde.

Tankestreger virker meget iøjnefaldende i en trykt tekst. De henleder opmærksomheden særligt på det indskud, som de omgiver, hvad der normalt ikke er hensigten i bindende forskrifter (bekendtgørelser, anordninger og cirkulærer mv.), og de bryder sammenhængen i sætningskæden. Er der tale om et kort indskud i en ret enkelt opbygget sætningskæde, kan indskuddet i stedet afgrænses ved komma. Er sætningskæden så kompliceret, at tankestregerne er nødvendige for forståelsen, er der al mulig grund til at søge kæden opdelt i flere.

Når der i en forskrift skal tillægges en kommune eller region forvaltningskompetence, bør den kompetente myndighed betegnes som »kommunalbestyrelsen« eller »regionsrådet« og ikke »kommunen«, »regionen«, »teknisk forvaltning« eller »undervisnings- og kulturudvalget«. Dette gælder dog ikke, hvis der i lovgivningen er udtrykkelig hjemmel til at gøre indgreb i den kommunale enhedsforvaltning, f.eks. ved at kompetencen henlægges endeligt til et udvalg.

Der bør ikke anvendes fremmedord, hvis et almindeligt kendt dækkende udtryk findes, og tekniske udtryk, dvs. udtryk, som er udviklet og overvejende anvendes inden for en snæver fagkreds, bør

så vidt muligt undgås. Sådanne udtryk bør i hvert fald ikke uden nærmere forklaring bruges i forskrifter, der henvender sig til en bredere kreds.

Formen »og/eller« må ikke anvendes i bindende forskrifter (bekendtgørelser, anordninger og cirkulærer mv.). Den kan i sådanne forskrifter altid erstattes med et af ordene.

Herudover bør udenlandske ord eller udtryk, typisk engelske ord eller udtryk, i videst muligt omfang undgås.

Flertydige og overflødige ord bør tillige undgås. Det samme gælder kancelliudtryk. Meget lange ord bør i almindelighed omskrives til flere ord (f.eks. bør »foranstaltninger til byggemodning« anvendes i stedet for »byggemodningsforanstaltninger«).

Med henblik på at sikre konsistens på tværs af lovgivningen bør retskrivningen i øvrigt så vidt muligt følge de retningslinjer, som er fastlagt i Folketingets retskrivningsvejledning.

Eksempler på godt sprog:

»redskaberne kan konfiskeres« bør anvendes i stedet for »der kan foretages konfiskation af redskaberne«.

»personer, der bor i kommunen« bør anvendes i stedet for »i kommunen bosiddende personer«.

»betingelserne i bekendtgørelsen« bør anvendes i stedet for »de i bekendtgørelsen angivne betingelser«.

»må anses for at stride mod« bør anvendes i stedet for »må anses for stridende mod«.

»overtræder den prøveløsladte vilkårene« bør anvendes i stedet for »skulle den prøveløsladte overtræde vilkårene«.

»hvis det bliver nødvendigt« bør anvendes i stedet for »måtte det vise sig nødvendigt«.

»ministeren kan pålægge tjenestemænd at« bør anvendes i stedet for »det kan af ministeren pålægges tjenestemænd at«.

1.1.1. Opregninger

I en opregning, der er udformet som en sætningskæde, bør der ikke indsættes selvstændige opregninger i det enkelte nummer.

Eksempel på opregning i sætningskæde:

- »§ 14. Kørekort til kategori C (stor lastbil) giver ret til at føre bil,
- 1) som ikke er omfattet af kategori D1 eller D,
 - 2) som har en tilladt totalvægt på over 3.500 kg, og
 - 3) som er indrettet til befordring af højst otte personer foruden føreren.«

I opregninger, der ikke er udformet som sætningskæder, kan der i det enkelte nummer indsættes en ny opregning, hvis det ikke forringer overblikket i væsentlig grad. Indsættes sådanne selvstændige opregninger anvendes små bogstaver efterfulgt af halvp parentes, og sådanne led betegnes som litra.

Eksempel på opregning, der ikke er en sætningskæde:

- »§ 67. Kontrollerende køreprøve afholdes i følgende tilfælde:
- 1) Efter betinget eller ubetinget frakendelse af førerretten, jf. § 103, stk. 1, § 111, stk. 1, og § 112, stk. 1.
 - ...
 - 5) Ved ombytning af visse udenlandske kørekort, jf. § 124, stk. 2, § 125, stk. 2, § 126, stk. 2, og § 127.
 - 6) I visse tilfælde ved udstedelse af turistkørekort, jf. § 117, stk. 1.«

Eksempel på en opregning, der ikke er en sætningskæde, hvor der er indsat en selvstændig opregning, der er en sætningskæde:

- »§ 28. Følgende afgørelser truffet af kriminalforsorgsområdet kan påklages til Direktoratet for Kriminalforsorgen:
- 1) En afgørelse efter straffuldbyrdslovens § 21, stk. 3, om anbringelse i arresthus.
 - 2) En afgørelse efter straffuldbyrdslovens § 22, stk. 3-5, om anbringelse i lukket fængsel, såfremt
 - a) afgørelsen angår en domfældt med en straf af fængsel i under 5 år, og
 - b) den domfældte ikke i et tidsrum af 2 år forud for afgørelsestidspunktet er løsladt fra lukket institution.
 - 3) ... «

Er det helt undtagelsesvis nødvendigt under det enkelte litra at indsætte en ny opregning, anvendes små romertal – det vil sige i, ii, iii, iv osv. – efterfulgt af en halvp parentes, og sådanne led betegnes numre. Ved henvisninger i andre bestemmelser og i skrivelser mv. til et led i en sådan opregning

medtages halvparentesen ikke. En sådan henvisning formuleres eksempelvis § 2, stk. 1, nr. 4, litra b, nr. ii.

Når en bestemmelse indeholder en opregning, bør der ikke efter opregningen indsættes yderligere bekendtgørelsestekst, da dette kan give anledning til tvivl om, hvorvidt bekendtgørelsesteksten knytter sig til hele bestemmelsen eller blot sidste led i opregningen. En sådan bekendtgørelsestekst, der knytter sig til hele bestemmelsen, bør efter en konkret vurdering enten placeres forud for opregningen eller i et efterfølgende selvstændigt stykke til den pågældende paragraf.

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

2. Bekendtgørelser

Efter lovtidendeloven fra 1870, jf. lovebekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, 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 kongelige 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.

Overladelse af regeludstedelseskompetence, f.eks. fra en minister til en styrelse, bør også altid angives i en bekendtgørelse, da styrelsens mv. hjemmel til at udstede regler herved vil kunne angives klart og entydigt i indledningen til de administrative forskrifter, som styrelsen mv. senere måtte udstede. Derimod vil kompetencen til at træffe afgørelse i konkrete sager normalt godt kunne overlades ved andet end bekendtgørelse. Der kan som eksempel henvises til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse af 8. december 2015 om overførelse til Civilstyrelsen af kompetencen til at træffe afgørelse i konkrete sager på advokatområdet. Det angives ikke i indledningen til bekendtgørelsen, hvis en minister har overladt det til en embedsmand i sit departement at underskrive bekendtgørelsen. Dette vil i stedet fremgå af underskriften, jf. pkt. 2.10.

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.

Placeringen af dette stof i en bekendtgørelse stiller imidlertid visse krav til den sproglige formulering, idet stoffets særlige karakter på grund af dets placering i en bekendtgørelse skal fremhæves for at undgå misforståelser. Navnlig er det ikke tilstrækkeligt at angive vejledende stofs særlige karakter ved anvendelse af »bør«, da dette ord i en bindende retsforskrift undertiden (om end uheldigt) kan udtrykke en bindende regel, typisk en hovedregel, der kan fraviges under særlige omstændigheder. Stoffets vejledende karakter bør fremhæves på anden måde, f.eks. ved anvendelse af »kan« eller »det vil (kan) ofte være hensigtsmæssigt ... «.

Derimod er der naturligvis ikke noget til hinder for at anvende »bør« i en selvstændig vejledning.

Retningslinjer

Undertiden indeholder lovgivningen en bestemmelse om, at en minister kan »fastsætte retningslinjer for ...«. En sådan formulering giver imidlertid anledning til tvivl om, hvorvidt den indeholder hjemmel til at fastsætte regler, der er eller kan være bindende, eller om bestemmelsen blot er en – overflødig – regel om udstedelse af en vejledning. I love, hvor en sådan bestemmelse er optaget, må bestemmelsens betydning fastlægges ved konkret fortolkning. I nye love bør der på grund af denne usikkerhed aldrig optages en bestemmelse med det angivne indhold.

Er det meningen, at der skal være hjemmel til at fastsætte bindende regler, udformes bemyndigelsesbestemmelsen således, at dette klart fremgår, f.eks. »X-ministeren (kan) fastsætte(r) regler (eller »bestemmelser« eller »forskrifter«) om ...

Er det meningen, at ministeren blot skal udfærdige en vejledning, udformes lovbestemmelsen således, at forpligtelsen hertil klart fremgår, samtidig med at den vejledende karakter af de udstedte forskrifter fremhæves, f.eks. »X-ministeren (skal) udstede(r) vejledende retningslinjer for ...«.

En bestemmelse i loven om, at ministeren *kan* udstede vejledende retningslinjer for et område, er i almindelighed overflødig og bør derfor ikke optages i loven.

2.1. Hjemmel

Forskrifter, der skal have retlig bindende virkning for borgere, virksomheder mv., skal som hovedregel have hjemmel i lov. Der findes dog nogle mere generelle forskrifter, der uden at have hjemmel i lov er af bindende karakter for borgerens benyttelse af offentlige institutioner, så som f.eks. sygehuse. Disse såkaldte anstaltsanordninger vil ikke blive behandlet i det følgende, men opmærksomheden henledes på, at der er snævre grænser for, hvilke forskrifter der kan fastsættes i en anstaltsanordning uden yderligere hjemmel.

En bekendtgørelse bør som hovedregel alene indeholde de bestemmelser, som fastsættes med hjemmel i bemyndigelsesbestemmelsen, og som retter sig mod borgerne.

Hvilken regulering der kan udfærdiges med en bestemt hjemmel, må afgøres ved almindelig lovfortolkning. I den forbindelse skal der særligt peges på, at jo mere indgribende reglerne er, jo sikrere må hjemmelen være. Bestemmelser af særligt indgribende karakter kan således alene udstedes, hvis hjemmelsloven indeholder en udtrykkelig bemyndigelse hertil. Der må således i almindelighed kræves udtrykkelig hjemmel til at fastsætte bestemmelser om f.eks. straf og bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft. Det kræver endvidere særlige holdepunkter i loven eller dens forarbejder at fastsætte bestemmelser, der fraviger andre lovbestemmelser eller fraviger almindeligt anerkendte retsgrundsætninger. Som eksempel herpå kan nævnes, at der må kræves lov-hjemmel for, at den almindelige ulovbestemte rekurs kan fraviges.

På tilsvarende måde er det almindeligt antaget, at offentlig myndighedsudøvelse, f.eks. meddelelse af tilladelser eller udførelse af kontrolforanstaltninger, sker uden betaling. En fravigelse heraf kræver lovhjemmel.

Derimod kræver det i almindelighed ikke lovhjemmel, at en minister overlader den adgang, ministeren har efter loven til at træffe konkrete afgørelser eller fastsætte generelle forskrifter, til en myndighed, der står i et underordningsforhold til ministeren. En sådan delegation er kun afskåret, hvis der er holdepunkter i hjemmelsloven eller dens forarbejder for det. Overladelse af beføjelser til myndigheder, der ikke er i et underordningsforhold, eller til private, herunder interesse- og brancheorganisationer, kan derimod normalt ikke ske uden særlig lovhjemmel. Opmærksomheden henledes på, at har en minister overladt en adgang til at fastsætte generelle forskrifter til en underordnet myndighed, giver dette alene myndigheden adgang til at fastsætte regler, f.eks. i form af en bekendtgørelse. De regler, der fastsættes, vil således fortsat skulle have hjemmel i loven i øvrigt.

Regler, der har hjemmel i forskellige love, kan samles i en bekendtgørelse, hvis det er hensigtsmæssigt som følge af reglernes indbyrdes sammenhæng. Er der forskel på de bestemmelser i hjemmelslovene, der får betydning ved anvendelsen af bekendtgørelsen, herunder især lovenes straffebestemmelser og bestemmelser om administrativ klage, må det klart angives, hvilke love de enkelte bestemmelser i bekendtgørelsen skal ses i sammenhæng med.

En bekendtgørelse bør ikke indeholde overflødigt stof. Lovregler bør derfor kun gengives i bekendtgørelsen, hvis det er nødvendigt for at udforme bekendtgørelsen på en forståelig måde. For at undgå retsusikkerhed, skal gengivelsen af en lovbestemmelse så vidt muligt være ordret og ske med henvisning til lovbestemmelsen, f.eks. »Efter § 3 i lov nr. ... af ... om ... skal ...«

Giver det ikke anledning til tvivl, hvilken lov der henvises til, kan følgende formulering anvendes: »Efter § 3 i loven om ... skal ...«.

2.1.1. Dispensation fra regler i bekendtgørelser

Den myndighed, der har udstedt en bekendtgørelse, antages i almindelighed at kunne dispensere fra reglerne heri, selvom bekendtgørelsen ikke indeholder en bestemmelse herom. Det er naturligvis en forudsætning, at den pågældende dispensation falder inden for den bemyndigelse i loven, der danner grundlag for bekendtgørelsen. Selvom en udtrykkelig bestemmelse om dispensation således ud fra en strengt retlig betragtning kan siges at være overflødig, bør der medtages en udtrykkelig bestemmelse om dispensation i selve bekendtgørelsen, hvis det må antages, at der kan opstå behov for dispensation. I modsat fald vil borgerne ofte ikke være bekendt med dispensationsmuligheden. Udvikler der sig en mere almindelig praksis for at give dispensation fra en bekendtgørelse, der ikke har en regel herom, bør der under alle omstændigheder indsættes en dispensationsregel.

2.2. Hovedbekendtgørelser

Er der behov for at ændre de regler, der fremgår af en bekendtgørelse, må der tages stilling til, om ændringen skal gennemføres ved udstedelse af en helt ny bekendtgørelse eller ved en bekendtgørelse om ændring af den eksisterende bekendtgørelse.

Dette valg må i første række bero på karakteren og omfanget af de ændringer, der skal gennemføres. Er der tale om mere principielle ændringer, vil der ofte være behov for at gennemarbejde hele bekendtgørelsen i lyset af de nye principper, hvilket taler for, at der udarbejdes en helt ny bekendtgørelse.

Et regelsæt, der består af den oprindelige bekendtgørelse og en eller flere ændringsbekendtgørelser, er ofte uoverskueligt og derfor vanskeligt at arbejde med. Ved anvendelse af ændringslove imødegås disse vanskeligheder ofte ved, at der udarbejdes en lovbekendtgørelse. En tilsvarende mulighed foreligger ikke med hensyn til bekendtgørelser, hvorfor man bør være meget mere tilbageholdende med at udfærdige ændringsbekendtgørelser end ændringslove.

Udgangspunktet må være, at der skal udarbejdes en helt ny bekendtgørelse, hvis de ændringer, der skal foretages, betyder, at et ikke helt ringe antal bestemmelser i bekendtgørelsen skal ændres. Hvis ændringerne imidlertid udelukkende eller i overvejende grad vedrører bestemmelser i et eller enkelte kapitler, kan det dog være mere hensigtsmæssigt at affatte disse kapitler på ny i en ændringsbekendtgørelse i stedet for at udfærdige en helt ny bekendtgørelse.

2.2.1. Titel

Titlen skal i første række i en overskuelig form give information til den, der søger oplysninger om retsregler vedrørende et givet emne. Titlen skal derfor være dækkende for indholdet af bekendtgørelsen eller i hvert fald dens hovedindhold. Samtidig skal titlen være kortfattet af hensyn til overskueligheden.

Titlen indledes altid med ordene »Bekendtgørelse om ...«. Man bør i videst muligt omfang anvende korte ord frem for lange.

Det bør endvidere sikres, at der ikke er andre gældende bekendtgørelser med samme titel.

Der anføres ingen undertitel til bekendtgørelsen.

For at opnå den kortest mulige titel bør overflødige ord undgås. Det er f.eks. overflødigt at angive, hvem der har udstedt bekendtgørelsen, og i almindelighed også, hvilken lov der giver hjemmel for bekendtgørelsen.

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindhold nævnes med tilføjelsen »m.v.« som en orientering til læseren om, at bekendtgørelsen rummer mere, end titlen umiddelbart angiver.

En for udbredt anvendelse af tilføjelsen »m.v.« medfører imidlertid, at den generelle overskuelighed, som titlen skulle give, ikke opnås. »M.v.« bør derfor kun anføres i titlen, hvis bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der klart falder uden for det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning.

Kun helt undtagelsesvis bør bekendtgørelsen forsynes med en populærtitel i parentes efter titlen og da kun, hvor det ikke er muligt at finde en kort, dækkende titel, hvor det må forventes, at den lange titel ikke vil blive almindeligt anvendt, og hvor det er muligt at finde en egnet populærtitel. I givet fald bør populærtitlen anvendes ved efterfølgende henvisninger til bekendtgørelsen.

Ved udformningen af titlen skal man være opmærksom på, at titlen efter omstændighederne kan få betydning for fortolkningen, når anvendelsesområdet for bekendtgørelsen skal fastlægges. Det er derfor også af denne grund vigtigt, at titlen ikke bliver misvisende i forhold til indholdet af bekendtgørelsen.

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er kortfattet og samtidig helt præcist angiver bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør man udforme en kort og måske mindre præcis titel og foretage den nødvendige afgrænsning i den første paragraf i bekendtgørelsen. Mens f.eks. titlen til en bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i et enkelt område kan udformes således: »Bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i ...«, kan titlen til en bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i en række områder

udformes således: »Bekendtgørelse om forbud mod fiskeri i visse områder«. Samtidig udformes § 1 i bekendtgørelsen således: »Bekendtgørelsen finder anvendelse på fiskeri i ...«.

2.2.2. Notehenvisninger i bekendtgørelser, der gennemfører EU-retsakter

I alle bekendtgørelser, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende efter følgende eksempel:

»Bekendtgørelsen [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...].«

Der bør kun udformes én note i hver bekendtgørelse. Det gælder også, hvor en bekendtgørelse f.eks. både gennemfører et direktiv og gengiver bestemmelser fra en forordning eller er notificeret i overensstemmelse med informationsproceduredirektivet.

Notetegnet indsættes efter bekendtgørelsens titel. Noteteksten anføres nederst på forskriftens første side. Noten angiver årstal og nummer mv. på samme måde som i direktivet. Henvisningen bør omfatte en reference til EU-tidende. Som udgangspunkt bør der henvises til samtlige direktiver og ændringsdirektiver, der gennemføres, med angivelse af retsakternes titel. Hvis noten bliver for omfangsrig, kan henvisningen til retsakternes titel udelades. Er et direktiv ændret flere gange, kan henvisningen ligeledes begrænses til det oprindelige direktiv og den seneste ændring heraf.

Som følge af EU-Domstolens praksis skal der selv i de tilfælde, hvor der foreligger overensstemmelse mellem et direktiv og gældende ret (gennemførelse ved konstatering af normharmonis), indsættes en notehenvisning i bekendtgørelsen. Dette følger bl.a. af EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i de forenede sager C-444/09 og C-456/09, *Gavieiro m.fl.*, præmis 62.

Erstatter en ny hovedbekendtgørelse en ældre bekendtgørelse, der gennemfører et direktiv, bør noten gentages i den nye forskrift, der fremover skal gennemføre direktivet.

Ved ændringer af direktivet, der er refereret til i en eksisterende note til en bekendtgørelse, skal referencen i den eksisterende note opdateres med ændringen. Opdateringen af noten kan dog afvente den førstkommande ændring af den pågældende bekendtgørelse.

I bekendtgørelser, der gennemfører et direktiv, kan det endvidere i visse tilfælde være hensigtsmæssigt at optage direktivet som bilag til bekendtgørelsen. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor der i bekendtgørelsen henvises til bestemte artikler i direktivet. I bekendtgørelser, der inkorporer et direktiv i dansk ret, skal direktivet altid optages som bilag til bekendtgørelsen.

Der kan også indsættes notehenvisning i gennemførselsforskrifter til andre EU-retsakter – f.eks. afgørelser – der ikke indeholder en udtrykkelig henvisningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at klargøre gennemførselsforskrifternes EU-retlige baggrund.

2.2.2.1. Særligt om forordninger

Forordninger gælder ifølge EUF-Traktatens artikel 288 umiddelbart i medlemsstaterne og må som udgangspunkt ikke gennemføres i national ret.

Hvis det af praktiske grunde er hensigtsmæssigt, kan bestemmelser i en forordning gengives i de nationale regler. I sådanne tilfælde skal det fremgå, at bestemmelserne stammer fra en forordning, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn. Dette bør ske ved, at der indsættes en note til bekendtgørelsens titel efter følgende eksempel:

»I bekendtgørelsen er der medtaget visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) [årstal]/[nr.] af [dato] om [forordningens titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...]. Ifølge artikel 288 i EUF-Traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.«

Hvis der af praktiske grunde i en bekendtgørelse er medtaget visse bestemmelser fra en forordning, skal forordningens årstal og nummer mv. på samme måde som i forordningen.

Der indsættes ikke notehenviisning, hvis bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der af hensyn til anvendelsen af en forordning supplerer (men ikke gengiver) forordningens bestemmelser, f.eks. i form af kompetence- eller straffestemmelser.

En bekendtgørelse kan udstedes direkte med hjemmel i en forordning, såfremt hjemlen i forordningen til at fastsætte nærmere regler er rettet direkte til en forvaltningsmyndighed (f.eks.: »Den kompetente myndighed kan fastsætte...«). Er hjemlen i forordningen rettet til medlemsstaten – sådan som det normalt er tilfældet – giver forordningen derimod ikke i sig selv forvaltningen hjemmel til at udstede en bekendtgørelse.

2.2.2.2. Notifikation efter informationsproceduredirektivet

Hvis en bekendtgørelse skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, skal der indsættes en note efter følgende eksempel, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016 om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester:

»Bekendtgørelsen [indeholder bestemmelser, der som udkast] har [som udkast] været notificeret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).«

Hvis en bekendtgørelse i en tidligere udgave har været notificeret efter informationsproceduredirektivet og herefter afløses af en ny hovedbekendtgørelse, som ikke efter informationsproceduredirektivet skal notificeres, fordi notifikationspligten er opfyldt med den tidligere bekendtgørelse, bør der indsættes en fodnote til hovedbekendtgørelsen efter følgende eksempel:

»Bekendtgørelse nr. [...] af [dato], som denne bekendtgørelse afløser, har som udkast været notificeret i overensstemmelse med [angiv det informationsproceduredirektiv, der var gældende på tidspunktet for notifikationen]«.

2.2.3. Indledningen til en bekendtgørelse

I indledningen angives hjemmelen for bekendtgørelsen. Angivelsen af hjemmelsloven bør omfatte lovens nr., dato og titel samt de paragraffer og eventuelt stykker, der indeholder hjemmel for bestemmelserne i bekendtgørelsen. Se følgende eksempel:

»I medfør af § 3, § 5, stk. 2, § 8 og § 9, stk. 2, i lov nr. ... af ... om ... fastsættes:«

Er loven ændret, angives det kun i det omfang, ændringen har berørt hjemmelsbestemmelserne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § i lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og lov nr. ... af ..., fastsættes:«

Er der siden lovens gennemførelse udstedt en lovbekendtgørelse, angives dennes nr. og dato i stedet for lovens nr. og dato. Se følgende eksempel:

»I medfør af § i lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., fastsættes:«

Endvidere nævnes kun de ændringslove, der er trådt i kraft, efter at lovbekendtgørelsen er udstedt, og som har berørt hjemmelsbestemmelserne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov om ..., jf. lovbekendtgørelse nr. ... af ..., som ændret ved lov nr. ... af ..., fastsættes:«

Bestemmer hjemmelsloven, at der skal føres forhandling med eller indgås aftale med f.eks. en anden myndighed, før bekendtgørelsen udstedes, angives det i indledningen, at forhandlingen har fundet sted eller aftale er indgået. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... og efter forhandling med ... fastsættes:«

Derimod er det overflødigt at nævne, hvem der i øvrigt har været forhandlet mv. med i forbindelse med bekendtgørelsens udarbejdelse.

Er bekendtgørelsen udstedt efter bemyndigelse fra den, der ifølge loven umiddelbart har adgang til at fastsætte regler (typisk en minister), bør bemyndigelsen nævnes i indledningen. Er bemyndigelsen givet i henhold til en udtrykkelig lovbestemmelse herom, nævnes denne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... fastsættes efter bemyndigelse [i henhold til § ...]:«

Bekendtgørelser, der udstedes for Færøerne/Grønland, skal i indledningen henvise både til lovens hjemmel og til anordningen. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved anordning nr. ... af ..., fastsættes:«.

Indledningen bør ikke indeholde andet end det, der anført ovenfor. Der bør således ikke redegøres for baggrunden for bekendtgørelsens udstedelse. Er der behov for at redegøre herfor, bør der udsendes en skrivelse til de mest interesserede adressater, en pressemeddelelse eller vejledning herom, eventuelt sammen med bekendtgørelsen.

Der bør heller ikke optages oplysninger om bekendtgørelsens indhold i indledningen. Har bekendtgørelsen et sådant omfang, at der – undtagelsesvis – er behov for en indholdsfortegnelse, bør denne udformes som et bilag til bekendtgørelsen. En sådan indholdsfortegnelse bør henvise til paragrafer og ikke kun til kapitler.

En afgrænsning af bekendtgørelsens anvendelsesområde må aldrig ske i indledningen. Er der behov for at fastlægge bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør det ske i den første paragraf. Afgrænsningen kan endvidere i nogle tilfælde foretages ved hjælp af bekendtgørelsens titel.

En bekendtgørelse, der udelukkende ophæver en (eller flere) bekendtgørelse(r) skal ikke have nogen indledning.

2.2.3.1. Indledningen til en bekendtgørelse, der indeholder regler om straf

I indledningen til en bekendtgørelse, der indeholder regler om straf, skal den eller de bestemmelser i loven, der giver hjemmel til straffebestemmelserne i bekendtgørelsen, angives. Hjemmelslovens bestemmelse om juridiske personers strafansvar er ikke en sådan hjemmelsbestemmelse og bør derfor ikke medtages i indledningen til bekendtgørelsen. Derimod bør der i bekendtgørelsen medtages en bestemmelse, der gengiver lovens regel om juridiske personers strafansvar.

Som eksempel på en indledning til en bekendtgørelse, der opfylder ovenstående retningslinjer, kan henvises til bekendtgørelse nr. 463 af 2. maj 2013 om udlejning af motorkøretøjer uden fører. Af indledningen til bekendtgørelsen fremgår det, at bekendtgørelsen er udstedt i medfør af bl.a. § 118, stk. 7, i færdselsloven, jf. lovebekendtgørelse nr. 1055 af 9. november 2012. Lovens § 118, stk. 7, indeholder hjemmel til i administrative forskrifter, der udstedes i medfør af loven, at fastsætte regler om straf for overtrædelse af forskrifterne. Indledningen til bekendtgørelsen indeholder derimod ikke en henvisning til lovens § 118, stk. 9, hvorefter der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel. I stedet indeholder bekendtgørelsens § 20, stk. 2, en bestemmelse om, at der kan pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel for overtrædelse af reglerne i bekendtgørelsen.

2.2.4. Systematik

Hvilken systematik der skal vælges må i første række bero på, hvorledes der skabes det bedste overblik over reglerne i bekendtgørelsen. Systematikken må således afhænge af karakteren af de regler, bekendtgørelsen i det enkelte tilfælde skal indeholde, hvorfor det ikke er muligt at opstille generelle retningslinjer herfor, bortset fra det der er nævnt nedenfor.

Er det nødvendigt at afgrænse bekendtgørelsens anvendelsesområde, bør en regel herom i almindelighed placeres først i bekendtgørelsen.

Skal bekendtgørelsen indeholde en almindelig regel og undtagelser herfra, bør den almindelige regel placeres før undtagelsesreglerne, og undtagelsesreglerne bør placeres i de følgende stykker eller paragraffer. Er det i særlige tilfælde ikke hensigtsmæssigt at placere undtagelsesbestemmelserne i umiddelbar tilknytning til den almindelige regel, skal den almindelige regel indeholde en henvisning til undtagelsesbestemmelserne. Dette kan ske ved, at der i den almindelige regel indsættes »jf. dog § ..« eller »bortset fra de tilfælde, der er nævnt i § ...«.

Kan en bekendtgørelses indhold opdeles i regler, der afgrænser borgernes rettigheder og pligter, og andre regler, der ikke på samme måde har betydning for borgerne, f.eks. om sagers behandling, straf mv., vil det ofte være hensigtsmæssigt at placere reglerne om borgernes rettigheder og pligter før de andre regler.

Regler om bekendtgørelsens ikrafttræden, om ophævelse af andre bekendtgørelser og overgangsbestemmelser placeres sidst i bekendtgørelsen. Skal bekendtgørelsen indeholde en regel om, at den ikke gælder for Færøerne eller Grønland, indsættes denne regel om territorial gyldighed dog som den sidste paragraf i bekendtgørelsen.

2.2.5. Opstilling

Den grundlæggende inddeling af stoffet sker i paragraffer, stykker og punktummer. Paragrafbetegnelser skal være fortløbende gennem hele bekendtgørelsen, uanset om den er opdelt i kapitler og i afsnit. Man bør derfor f.eks. ikke starte hvert kapitel med § 1 eller anvende litrerede paragraffer i en ny hovedbekendtgørelse. Derimod er der intet til hinder for at indsætte litrerede paragraffer ved efterfølgende ændringer af bekendtgørelsen.

Inddeling efter et decimalsystem bør som altovervejende hovedregel undgås. Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at hvis decimalsystemet anvendes, medfører det ikke en ændring af de krav, der må stilles til formulering af reglerne, f.eks. i henseende til sproglig affattelse, præcision og opdeling af stoffet i korte regler. Det skal således fortsat være muligt at kunne henvise og præcist betegne bestemte regler i en sådan forskrift. Det gælder i særlig grad i forbindelse med angivelsen i straffebestemmelser af de regler i forskriften, der skal være strafbelagte.

Bekendtgørelsens tekst bør opdeles i så mange paragraffer og stykker som muligt, da det letter tilegnelsen og overblikket.

Paragrafbetegnelsen anføres ud for første stykke i paragraffen. Ud for følgende stykker anføres stykkebetegnelsen. Linjebrud i et stykke må ikke forekomme bortset fra tilfælde, hvor der anvendes en nummereret opregning.

Indeholder bekendtgørelsen mere end 15-20 paragraffer, vil det ofte af hensyn til overskueligheden være hensigtsmæssigt at inddele den i kapitler, der forsynes med overskrifter. En kapitelinddeling uden overskrifter bør undgås, da den ikke bidrager til overskueligheden. Endvidere bør man i videst muligt omfang undgå intetsigende overskrifter som f.eks. »Indledende bestemmelser«, »Almindelige bestemmelser«, »Særlige bestemmelser« eller »Afsluttende bestemmelser«.

Ved formuleringen af overskrifterne skal man være opmærksom på, at overskriften kan få karakter af fortolkningsbidrag, navnlig når anvendelsesområdet for reglerne i kapitlet skal fastlægges. Samtidig skal overskrifterne være dækkende for indholdet af kapitlet. Disse krav til overskrifterne skal man også være opmærksom på ved senere ændringer af bekendtgørelsen, hvor det således kan være nødvendigt at foretage ændringer i overskrifterne.

Ved kapitelinddeling anvendes arabertal, kapitelbetegnelsen og overskriften anbringes på hver sin linje og overskriften kursiveres. Se følgende eksempel:

»Kapitel 1

Målgrupper«.

Hvis der inden for et kapitel er behov for en yderligere opdeling, kan den enkelte paragraf eller gruppe af paragraffer forsynes med overskrift. Også disse overskrifter skal formuleres under hensyn til, at de har fortolkningsmæssig betydning og til, at de skal være dækkende for de regler, der følger efter overskriften og indtil næste overskrift. Også disse overskrifter kursiveres.

Overskrifter over enkelte paragraffer eller grupper af paragraffer kan også anvendes i stedet for kapiteloverskrifter i bekendtgørelsen, hvor der på den ene side er behov for en opdeling af stoffet af hensyn til overskueligheden, men hvor antallet af paragraffer, der kan samles under den enkelte overskrift, er for lille til, at en kapitelinddeling forekommer hensigtsmæssig.

Er bekendtgørelsen 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. Her anvendes romertal og fed sats. Se følgende eksempel:

»Afsnit IV

Tilbud«

2.3. Ændringsbekendtgørelser

Skal en bekendtgørelse ændres, må der tages stilling til, om ændringen skal gennemføres ved udstedelse af en helt ny bekendtgørelse eller ved en bekendtgørelse om ændring af den eksisterende bekendtgørelse.

Dette valg må i første række bero på karakteren og omfanget af de ændringer, der skal gennemføres. Er der tale om mere principielle ændringer, vil der ofte være behov for at gennemarbejde hele bekendtgørelsen i lyset af ændringerne, hvilket taler for, at der udarbejdes en helt ny bekendtgørelse.

Et regelsæt, der består af den oprindelige bekendtgørelse og en eller flere ændringsbekendtgørelser, er ofte uoverskueligt og derfor vanskeligt at arbejde med. Ved anvendelse af ændringslove imødegås disse vanskeligheder ofte ved, at der udarbejdes en lovbekendtgørelse. En tilsvarende mulighed foreligger ikke med hensyn til bekendtgørelser, hvorfor man bør være meget mere tilbageholdende med at udfærdige ændringsbekendtgørelser end ændringslove.

Udgangspunktet må være, at der skal udarbejdes en helt ny bekendtgørelse, hvis de ændringer, der skal foretages, betyder, at et ikke helt ringe antal bestemmelser i bekendtgørelsen skal ændres. Hvis ændringerne imidlertid udelukkende eller i overvejende grad vedrører bestemmelser i et eller enkelte kapitler, kan det dog være forsvarligt at affatte disse kapitler på ny i en ændringsbekendtgørelse i stedet for at udfærdige en helt ny bekendtgørelse.

I praksis forekommer det i et vist omfang, at der ved en lov (samlelov) foretages ændringer i flere love. Årsagen til, at samlelove anvendes, er i første række et ønske om at sikre, at ensartede ændringer i flere love behandles samlet i Folketinget. Disse samlelove kan ud fra ordensmæssige synspunkter være mindre hensigtsmæssige, navnlig fordi der er en risiko for, at ændringerne i den enkelte berørte lov kan blive overset. Disse betænkeligheder kan dog i vidt omfang imødegås ved, at der straks udarbejdes lovbekendtgørelser for de berørte love eller ved, at alle de love, der berøres af samleloven, nævnes i dens titel.

For bekendtgørelsers vedkommende foreligger der ikke et tilsvarende hensyn til Folketingets behandling af sagen. Hertil kommer, at der ikke er de samme muligheder for at imødegå betænkelighederne, da »lovbekendtgørelser« ikke kendes inden for dette område. Man bør derfor afstå fra at udfærdige ændringsbekendtgørelser, der indeholder ændringer i flere bekendtgørelser, og i stedet udarbejde en ændringsbekendtgørelse for hver bekendtgørelse, der skal ændres.

Tilsvarende bør der ikke i en hovedbekendtgørelse medtages ændringer af andre bekendtgørelser. Ophævelse af *hele* bekendtgørelser vil derimod godt kunne ske i en hovedbekendtgørelse.

Opmærksomheden henledes endelig på, at hvis der opstår behov for at ændre regler, der er gennemført ved en ændringsbekendtgørelse, vil en sådan ændring som udgangspunkt skulle ske enten

ved udstedelse af en ny hovedbekendtgørelse eller ved ændring af hovedbekendtgørelsen. Det er således kun muligt at ændre regler om ikrafttrædelse eller overgang i en ændringsbekendtgørelse.

2.3.1. Titel

Ændringsbekendtgørelsens titel indledes således:

»Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ...«.

Som hovedregel anføres den fulde titel på den bekendtgørelse, der foreslås ændret. Det er derimod overflødigt at angive den oprindelige bekendtgørelses nr. og dato.

I modsætning til ændringslove anføres der normalt ingen undertitel til en ændringsbekendtgørelse.

Har den bekendtgørelse, der foreslås ændret, undtagelsesvis en forkortet titel (»populærtitel«) angivet i parentes efter den egentlige titel (f.eks. bekendtgørelse nr. 1725 af 18. december 2017 om beviskrav til førere af visse motordrevne fritidsfartøjer med en skroglængde på under 4 meter (vandscooterbekendtgørelsen)), anføres populærtitlen i stedet for bekendtgørelsens fulde titel (f.eks. »Bekendtgørelse om ændring af vandscooterbekendtgørelsen«).

Hvis der med ændringsbekendtgørelsen foreslås en ændring af bekendtgørelsens titel, bør den fulde titel – inklusiv populærtitlen – dog angives i ændringsbekendtgørelsens titel (f.eks. »Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om beviskrav til førere af visse motordrevne fritidsfartøjer med en skroglængde på under 4 meter (vandscooterbekendtgørelsen)«).

Hvis bekendtgørelsen alene ophæver en anden bekendtgørelse, indledes bekendtgørelsens titel således:

»Bekendtgørelse om ophævelse af bekendtgørelse om ...«.

2.3.2. Notehenvvisninger i bekendtgørelser, der gennemfører EU-retsakter

I alle bekendtgørelser, der gennemfører EU-direktiver, skal der indsættes en note med reference til EU-Tidende efter følgende eksempel:

»Bekendtgørelsen [indeholder bestemmelser, der] gennemfører [dele af] Europa-Parlamentets og Rådets/Kommissionens direktiv [årstal]/[nr.]/EU af [dato] om [direktivets titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...].«

For så vidt angår direktiver offentliggjort før den 1. januar 1999 angives årstallet med to cifre, mens det for direktiver offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere angives med fire cifre. Noten skal indsættes i bekendtgørelsen, der skal træde i kraft inden gennemførelsesfristens udløb.

Notetegnet indsættes efter bekendtgørelsens titel. Noteteksten anføres nederst på forskriftens første side. Henvisningen bør omfatte en reference til EU-Tidende. Som udgangspunkt bør der henvises til samtlige direktiver og ændringsdirektiver, der gennemføres, med angivelse af retsakternes titel. Hvis noten bliver for omfangsrig, kan henvisningen til retsakternes titel udelades. Er et direktiv ændret flere gange, kan henvisningen ligeledes begrænses til det oprindelige direktiv og den seneste ændring heraf. I tilfælde, hvor et direktiv ændrer en lang række direktiver, kan henvisningen begrænses til ændringsdirektivet.

Som følge af EU-Domstolens praksis skal der selv i de tilfælde, hvor der foreligger overensstemmelse mellem et direktiv og gældende ret (gennemførelse ved konstatering af normharmonie), indsættes en notehenvvisning i loven eller bekendtgørelsen. Dette følger bl.a. af EU-Domstolens dom af 22. december 2010 i de forenede sager C-444/09 og C-456/09, *Gavieiro m.fl.*, præmis 62.

En ændringsbekendtgørelse, som gennemfører et direktiv, bør ud over sin egen note indeholde en bestemmelse, der indsætter eller ændrer en note i den ændrede bekendtgørelse.

Bestemmelsen kan – når der ikke allerede eksisterer en note – udformes således:

»1. Som *fodnote* til bekendtgørelsens titel indsættes:
»1) [noteteksten] «.«

Hvis der allerede eksisterer en note i den ændrede bekendtgørelse, foretages ændringen efter reglerne om affattelse af ændringsbekendtgørelser (f.eks. »*Fodnoten* til bekendtgørelsens titel affattes således: [...]« eller »*I fodnoten* til bekendtgørelsens titel udgår [...]«).

Ved ændringer af direktiver, der er refereret til i en eksisterende note til en hovedbekendtgørelse, skal referencen i den eksisterende note opdateres med ændringen. Opdateringen af noten kan dog afvente den førstkommande ændring af den pågældende bekendtgørelse.

Der kan også indsættes notehenviisning i gennemførselsforskrifter til andre EU-retsakter – f.eks. afgørelser – der ikke indeholder en udtrykkelig henvisningsforpligtelse, hvis det findes hensigtsmæssigt for at klargøre gennemførselsforskrifternes EU-retlige baggrund.

2.3.2.1. Særligt om forordninger

Forordninger gælder ifølge EUF-Traktatens artikel 288 umiddelbart i medlemsstaterne og må som udgangspunkt ikke gennemføres i national ret.

Hvis det af praktiske grunde er hensigtsmæssigt, kan bestemmelser i en forordning gengives i de nationale regler. I sådanne tilfælde skal det fremgå, at bestemmelserne stammer fra en forordning, og at gengivelsen alene er begrundet i praktiske hensyn. Dette bør ske ved, at der indsættes en note til bekendtgørelsens titel efter følgende eksempel:

»I bekendtgørelsen er der medtaget visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning [nr.]/[årstal]/EU af [dato] om [forordningens titel], EU-Tidende [årstal], nr. L [...], side [...]. Ifølge artikel 288 i EUF-Traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i bekendtgørelsen er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningens umiddelbare gyldighed i Danmark.«

Hvis der af praktiske grunde i en bekendtgørelse er medtaget visse bestemmelser fra en forordning, skal forordningens årstal angives med fire cifre i noten til bekendtgørelsens titel, for så vidt angår forordninger, der er offentliggjort den 1. januar 1999 eller senere.

Der indsættes ikke notehenviisning, hvis bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der af hensyn til anvendelsen af en forordning supplerer (men ikke gengiver) forordningens bestemmelser, f.eks. i form af kompetence- eller straffestemmelser.

2.3.2.2. Notifikation efter informationsproceduredirektivet

Hvis en bekendtgørelse skal notificeres i henhold til informationsproceduredirektivet, skal der indsættes en note efter følgende eksempel, jf. § 7 i bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016 om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester:

»Bekendtgørelsen [indeholder bestemmelser, der som udkast] har [som udkast] været notificeret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation).«

Hvis en bekendtgørelse i en tidligere udgave har været notificeret efter informationsproceduredirektivet og herefter afløses af en ny hovedbekendtgørelse, som ikke efter informationsproceduredirektivet skal notificeres, fordi notifikationspligten er opfyldt med den tidligere bekendtgørelse, bør der indsættes en fodnote til hovedbekendtgørelsen efter følgende eksempel:

»Bekendtgørelse nr. [...] af [dato], som denne bekendtgørelse afløser, har som udkast været notificeret i overensstemmelse med [angiv det informationsproceduredirektiv, der var gældende på tidspunktet for notifikationen]«.

2.3.3. Indledningen til bekendtgørelsen

En ændringsbekendtgørelse har ingen indledning og skal aldrig angive hjemmelen til ændringen. I indledningen til § 1 i ændringsbekendtgørelsen angives derimod den oprindelige bekendtgørelse med nr., dato og titel og senere foretagne ændringer heri, jf. følgende eksempel:

»§ 1

I bekendtgørelse nr. ... af ... om ..., som ændret ved bekendtgørelse nr. ... af ..., foretages følgende ændring(er):«

Efter ændringen skal angivelsen af hjemmel mv. i den oprindelige bekendtgørelse opfylde de krav, der er til indledningen i en hovedbekendtgørelse. Heri ligger også, at eventuelle ændringer af en hjemmel selvsagt skal være trådt i kraft senest samtidig med de regler, som nu udstedes i medfør af hjemlen. Opfylder indledningen ikke (længere) disse krav, f.eks. på grund af ændring af hjemmelsloven, eller fordi ændringsbekendtgørelsen udstedes med hjemmel i en lovbestemmelse, der ikke er nævnt i indledningen til den eksisterende bekendtgørelse, må indledningen til den oprindelige bekendtgørelse ændres. Dette sker ved at optage en bestemmelse herom i ændringsbekendtgørelsen.

Eksempel på ændring af en indledning:

»1. I *indledningen* indsættes efter »§ 17, stk. 1«: »§ 18««.

Eksempel på nyaffattelse af en indledning:

»2. *Indledningen* affattes således:

»I medfør af ...««.

Opfylder indledningen til den eksisterende bekendtgørelse derimod de nævnte krav efter ændringen, nævnes hjemmelsspørgsmålet slet ikke i ændringsbekendtgørelsen.

2.3.4. Systematik

Ændringsbekendtgørelser bør opbygges efter følgende systematik:

Den første paragraf bør indeholde samtlige ændringer opdelt i numre (også selv om der kun er tale om én ændring).

Derefter følger en paragraf, der indeholder bestemmelser om ikrafttræden samt eventuelle overgangsregler (de sidste i ét eller flere selvstændige stykker). Er overgangsreglerne af mere omfattende karakter, kan det dog ofte være mere hensigtsmæssigt at udskille dem i en efterfølgende selvstændig paragraf, der følger umiddelbart efter bestemmelsen om bekendtgørelsens ikrafttræden. Derefter følger en eventuel bestemmelse om lovens territoriale gyldighed.

Paragraftegn og -nummer anbringes i forslag til ændringsbekendtgørelser på en selvstændig linje centreret over paragraffens tekst og ikke som i hovedbekendtgørelser til venstre for tekstens 1. linje. Er paragraffen om ikrafttrædelse eller senere paragraffer opdelt i flere stykker, forsynes også stk. 1 med stykkebetegnelse.

Hvis bekendtgørelsen alene indeholder forslag om ophævelse af en anden bekendtgørelse, angives det i en ændringsparagraf, hvor følgende formulering kan anvendes: »Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves.«. Derudover bør bekendtgørelsen indeholde en paragraf om ikrafttræden. Der henvises ikke til bekendtgørelser, der har ændret den bekendtgørelse, som nu ophæves.

2.3.5. Udformning af de enkelte ændringer

Nedenfor følger retningslinjer for den affattelsesteknik, der bør benyttes i forbindelse med udarbejdelsen af ændringsbekendtgørelser.

Det bemærkes, at tegn der står umiddelbart før eller efter en tekst/tal uden mellemrum følger tekstens/tallets typografi.

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om ...¹⁾

§ 1

I bekendtgørelse nr. ... af ... om ..., som ændret ved bekendtgørelse nr. ... af ..., foretages følgende ændringer:

1. Bekendtgørelsens *titel* affattes således:

»Bekendtgørelse om ...«.

2. *Fodnoten* til bekendtgørelsens titel affattes således:

»1) Bekendtgørelsen indeholder bestemmelser, der gennemfører ... «.

3. I *indledningen* indsættes efter »§ 5, stk. 3,«: »§ 9, stk. 2«.

4. Overalt i bekendtgørelsen ændres »politidirektøren« til: »politiet«.

5. § 1 affattes således:

»Ingen person må være indehaver af«

6. *Overskriften* før § 3 ophæves.

7. §§ 3 og 5, § 7, stk. 2, og § 8, stk. 3, ophæves.

(Formuleringen forudsætter, at der ikke sker rykning af stykker i §§ 7 og 8.)

8. Efter § 8 indsættes:

»§ 8 a. Kørekort kan udstedes til følgende kategorier:

1) ...

2) ...

3) ...«

(Er § 8 sidste paragraf i et kapitel, angives det, om den nye bestemmelse indsættes i dette eller det følgende kapitel: »Efter § 8 indsættes i *kapitel 2*:«).

9. § 11, stk. 1, affattes således:

»Stk. 3. Kørekort til kategori B giver ret til«

10. § 14, stk. 3, affattes således:

»Kørekort til traktor/motorredskab kan udstedes til«

11. I § 17, stk. 4, ændres »kategori B og C« til: »kategori B, C og D«.

12. I § 20, stk. 1, indsættes efter nr. 5 som nyt nummer:

»6) Vogntog bestående af et trækkende køretøj omfattet af«

Nr. 6 bliver hefter nr. 7.

13. § 25, stk. 3 og 4, ophæves, og i stedet indsættes:

»Stk. 3. Kørekort til kategori C1 kan kun udstedes til førere, der«

Stk. 5-8 bliver herefter stk. 4-7.

14. § 26, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»Foreligger der oplysninger, der viser ...

Stk. 2.«

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

15. I § 28 (der forudsættes kun at indeholde et stykke) indsættes som stk. 2:

»Stk. 2. De nærmere helbredsmæssige betingelser for erhvervelse af kørekort fremgår af bilag 2.«

16. § 31, stk. 3, ophæves, og i stk. 5, der bliver stk. 4, udgår »eller høreevne«.

17. I § 35, stk. 8, der bliver stk. 10, og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.«

18. § 39, stk. 1, 1. og 3. pkt., ophæves.

19. *Overskriften* til kapitel 5 affattes således:

»Kapitel 5
[Overskrift]«.

(Formatet for den ændrede overskrift og kapitelnummeret skal følge det format, som anvendes i hovedbekendtgørelsen i udgaven af Lovtidende.)

20. I § 41 (der forudsættes at indeholde flere punktummer) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»...(2. pkt.)... .«

21. I § 43, stk. 1, (der forudsættes kun at indeholde et punktum) indsættes som 2. og 3. pkt.:

»...(2. og 3. pkt.)... .«

22. I § 43, stk. 2, indsættes før 1. pkt. som nyt punktum:

»... (1. pkt.)... .«

23. I § 44 (der forudsættes at indeholde 3 punktummer) indsættes som 4. pkt.:

»...(4. pkt.)... .«

24. I § 55, stk. 1, 1. pkt., indsættes efter »60 pct.«: »og ikke mere end 75 pct.«

25. I § 60, stk. 1, 1. pkt., og to steder i § 62, stk. 3, 1. pkt., ændres »kategori C1 og D1« til: »kategori C1, D1 og D«.

26. Efter § 65 indsættes før overskriften før § 66:

»§ 65 a. Praktisk prøve kan tidligst aflægges, når«

27. I § 67 indsættes før stk. 1 som nyt stykke:

»Består ansøgeren ikke den praktiske prøve på grund af«

Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.

28. Efter kapitel 4 indsættes:

»Kapitel 4 a

[Overskrift]

...«

(Formatet for den nye overskrift og kapitelnummeret skal følge det format, som anvendes i hovedbekendtgørelsen i udgaven af Lovtidende. Er kapitel 4 sidste kapitel i et afsnit, angives det, om det nye kapitel indsættes i dette eller det følgende afsnit: »Efter kapitel 4 indsættes i afsnit I:«)

29. Som bilag 2 indsættes bilag 1 til denne bekendtgørelse.

§ 2

Bekendtgørelsen træder i kraft den

[Bilagets indhold]«.

⁽¹⁾ [EU-note] indsættes som fodnote på bekendtgørelsens første side)

2.3.5.1. Rækkefølge

Ændringerne opstilles som udgangspunkt fortløbende i samme rækkefølge som de bestemmelser, der skal ændres.

Skal der foretages flere ændringer i en enkelt paragraf, nummereres hver ændring selvstændigt, medmindre de vedrører samme spørgsmål og mest hensigtsmæssigt kan sammenfattes i et enkelt led, f.eks. således:

»1. I § 8, *stk. 1*, udgår »... (citeret passus) ...«, og *stk. 2* ophæves.

2. I § 9, *stk. 2*, 2. *pkt.*, og to steder i § 10, *stk. 3*, ændres »... (citeret passus) ...« til: »... (citeret passus) ...«.

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde i flere paragraffer, bør ændringerne samles under et enkelt nummer ved den paragraf, hvor ordet eller udtrykket først forekommer, også selv om der sker ændring af de mellemliggende paragraffer.

Hvis det samme ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde alle steder, hvor det forekommer i loven, eller det samme ord eller udtryk skal udgå overalt i bekendtgørelser, indsættes denne ændring i den enkelte paragrafs første nummer efter eventuelle ændringer af bekendtgørelsens titel eller noter hertil.

Formuleringen bør alene anvendes, hvis der er tale om at ændre et ord eller udtryk et større antal steder, dvs. i almindelighed mere end 5 steder.

2.3.5.2. Præciser mest muligt

Den bestemmelse, ændringen vedrører, bør præciseres mest muligt, dvs. der bør henvises så detaljeret som muligt til f.eks. det stykke, punktum, nummer eller litra, som ændringen vedrører. Som eksempel kan henvises til bekendtgørelse nr. 763 af 14. juni 2017 om ændring af bekendtgørelse om grundlister.

Der bør dog ikke henvises til det led i bestemmelsen, som ændringen vedrører.

Forkortelsen »pkt.« anvendes kun for ordet punktum.

Er den ændrede bestemmelse inddelt ved hjælp af tal, anvendes forkortelsen »nr.«.

Er den ændrede bestemmelse underinddelt ved hjælp af bogstaver, anvendes betegnelsen »litra«.

2.3.5.3. Nyaffattelse

Skal der ske mere omfattende ændringer af en paragraf eller af flere på hinanden følgende paragraffer, eventuelt et kapitel, bør dette ske ved at formulere ændringerne som en enkelt ændring, dvs. som en ny samlet affattelse af paragraffen, paragrafferne eller kapitlet.

Foreslås en nyaffattelse af en paragraf eller et stykke, nummer eller litra, bør paragraf-, stykke-, nummer- eller litrabetegnelsen medtages i den nye affattelse. Se følgende eksempler:

»§ 1 affattes således:

»§ 1.««

»§ 13, stk. 2, affattes således:

»Stk. 2.««

Omfatter den nye affattelse kun det eller de første stykker i en paragraf, medtages paragrafbetegnelsen mv. dog ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele paragraffen. Se følgende eksempler:

»§ 10, stk. 1, affattes således:

»... .««

»§ 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»...

Stk. 2.«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

Det samme gælder stykbetegnelser, hvis den nye affattelse kun omfatter det eller de første punkummer i et stykke.

Ved nyaffattelse af en overskrift til et afsnit eller et kapitel benyttes følgende fremgangsmåde:

»Overskriften til kapitel 4 affattes således:

»Kapitel 4

[Overskrift]«.«

Som det ses, medtages ikke blot den ændrede tekst til overskriften, men også selve kapitel- eller afsnitsnummeret. Det bemærkes, at det også her gælder, at formatet skal følge det format, som anvendes i hovedlbekendtgørelsen i udgaven af Lovtidende.

2.3.5.4. Ophævelser

Skal flere paragraffer ophæves, og skal mellemliggende paragraffer ikke ændres, samles ophævelserne under et enkelt nummer. Se følgende eksempel:

»§§ 2, 3 og 5 og § 7, *stk.* 3, ophæves.«

Tekstoverskrifter, kapitler og punktummer, der ikke længere skal indgå i bekendtgørelsen, udgår ikke, men ophæves.

Ophævelse af en paragraf medfører ikke i sig selv, at en eventuel tekstoverskrift før denne paragraf samtidig ophæves. Det er således nødvendigt at ophæve tekstoverskrifter ved et selvstændigt nummer, f.eks. således:

»*Overskriften* før § 2 ophæves.«

Hvis ændringsbekendtgørelsen alene indeholder ophævelse af en bekendtgørelse, kan følgende formulering anvendes: »Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves den ...«.

2.3.5.5. Indsættelse af nye bestemmelser

Skal der indsættes nye paragraffer, stykker, punktummer, numre eller litra, bør det klart fremgå af teksten, om de nye bestemmelser erstatter eller supplerer den gældende tekst.

Indsættelse af paragraffer

Indsættes nye paragraffer i en ubrudt paragrafrække, betegnes den eller de nye paragraffer med den forudgående paragrafs nummer efterfulgt af »a«, »b« osv. Som eksempel bør følgende formulering anvendes:

»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*:«)

Er der allerede et hul i paragrafnummerrækken i bekendtgørelsen på det sted, hvor den nye paragraf skal indsættes, fordi en paragraf tidligere er blevet ophævet, kan den nye paragraf få dette nummer. Er f.eks. § 7 tidligere blevet ophævet, og skal der nu indsættes en ny paragraf efter § 6, bliver den nye paragraf § 7. Denne fremgangsmåde bør dog kun anvendes, hvis det ikke kan give anledning til misforståelser.

Ved indsættelse af en ny paragraf i en gældende bekendtgørelse, som indeholder tekstoverskrifter, vil det ofte være nødvendigt at skrive, om den nye paragraf skal indsættes før eller efter en tekstoverskrift, som findes omkring det sted i bekendtgørelsen, hvor den nye paragraf skal indsættes. Dette er f.eks. tilfældet, når der i den gældende bekendtgørelse er en tekstoverskrift før § 66, og man ønsker at indsætte en ny § 65 a mellem § 65 og § 66. Skal § 65 a indsættes før overskriften før § 66 bør følgende formulering anvendes:

»Efter § 65 indsættes før overskriften før § 66:

»§ 65 a.««

Indsættelse af stykker

Hvis der skal indsættes et nyt stk. 1, bør følgende formulering anvendes:

»I § 67 indsættes før stk. 1 som nyt stykke:

»... .«

Stk. 1 og 2 bliver herefter stk. 2 og 3.«

Da det kun er det første stykke i paragraffen, der indsættes, medtages paragrafbetegnelsen mv. ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele paragraffen. Det samme gælder, hvis der indsættes flere stykker som det første i en paragraf.

Hvis et nyt stykke skal indsættes mellem to stykker, bør følgende formulering anvendes:

»I § 35 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

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

Det vil være tvetydigt i forbindelse med indsættelse af et nyt stykke f.eks. at skrive: »I § 35 indsættes som nyt *stk. 2*:«, hvis der i forvejen i den pågældende paragraf er et stk. 2, som skal oprettholdes.

Skal det nye stykke indsættes til sidst i bestemmelsen, anvendes den formulering, der er vist i følgende eksempler (hvor bestemmelserne består af henholdsvis et og tre stykker):

»I § 30 indsættes som *stk. 2*:

»Stk. 2.««

»I § 31 indsættes som *stk. 4*:

»Stk. 4.««

Skal der i en paragraf indsættes nye stykker, og skal de pågældende stykker indsættes forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende numre, og der anvendes etapevis rykning efter følgende model:

»1. I § 35 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

Stk. 2 bliver herefter stk. 3.

2. I § 35 indsættes efter stk. 2, der bliver stk. 3, som nyt stykke:

»Stk. 4.«

Stk. 3 bliver herefter stk. 5.«

Indsættelse af punktummer:

Som ved indsættelse af nye stykker er det tillige vigtigt, at det klart fremgår af teksten, om et nyt punktum erstatter eller supplerer den gældende tekst.

Hvis der skal indsættes et eller flere nye punktummer før 1. pkt., bør følgende formulering anvendes:

»I § 41, *stk. 2*, indsættes før 1. pkt. som nyt punktum:

» ... (1. pkt.)««

Da det kun er det første punktum i stykket, der indsættes, medtages stykangivelsen ikke, da den kan give anledning til den misforståelse, at affattelsen omfatter hele stykket. Det samme gælder, hvis der indsættes flere punktummer som det første i et stykke.

Hvis et nyt punktum skal indsættes mellem to punktummer, bør følgende formulering anvendes:

»I § 45, stk. 1, (der forudsættes at indeholde flere punktummer) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:
»... (2. pkt.)«««

Hvis det nye punktum skal indsættes til sidst i stykket, anvendes den formulering, der er vist i følgende eksempler (hvor bestemmelserne består af henholdsvis et og tre punktummer):

»I § 40, stk. 1, indsættes som 2. og 3. pkt.:
»...(2. og 3. pkt.)«««

»I § 42 indsættes som 4. pkt.:
»...(4. pkt.)«««

Ophævelse og samtidig indsættelse af nye bestemmelser:

Skal et eller flere stykker, punktummer, numre eller litra ophæves, og skal der i stedet indsættes enten flere eller færre nye stykker mv., end der blev ophævet, bør der anvendes de formuleringer, der fremgår af følgende eksempler:

Ændring af en paragraf bestående af 6 stykker, hvor stk. 1 skal ophæves og afløses af et nyaffattet stk. 1, og hvor der efter det nyaffattede stk. 1 skal indsættes et nyt stykke:

»§ 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:
»...
Stk. 2.«
Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

Ændring af en paragraf bestående af 6 stykker, hvor stk. 2 og 3 skal ophæves, og hvor stk. 2 skal afløses af et nyaffattet stk. 2:

»§ 20, stk. 2 og 3, ophæves, og i stedet indsættes:
»Stk. 2.«
Stk. 4-6 bliver herefter stk. 3-5.«

2.3.5.6. Rykning

Ophæves en eller flere paragraffer, ændres de efterfølgende paragraffers nummerering ikke. Derimod rykker stykker, numre og litra automatisk op, hvis et eller flere stykker, numre eller litra ophæves. Tilsvarende rykker stykker, numre og litra automatisk ned, hvis et eller flere stykker, numre eller litra indsættes.

Hvis indsættelse eller ophævelse af stykker, numre eller litra medfører ændringer i nummerangivelsen for stykker, numre eller litra, bør det angives i slutningen af det pågældende ændringsnummer i ændringsbekendtgørelsen ved tilføjelse af en rykningsklausul. Følgende formulering bør anvendes:

»§ 25, stk. 1, ophæves, og i stedet indsættes:

»...

Stk. 2.«

Stk. 2-6 bliver herefter stk. 3-7.«

»I § 35 indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2.«

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

Manglende eller mangelfuld angivelse af rykningsklausul ændrer dog ikke på, om stykker mv. rykker op eller ned.

Hvis der i samme ændringsnummer sker ændring af det eller de følgende stykker, bør rykningen dog indføjes i teksten. Følgende formulering bør da anvendes:

»§ 35, stk. 2, ophæves, og i stk. 3, der bliver stk. 2, udgår »...«.

Tilsvarende bør rykningen indføjes i teksten, hvis der efterfølgende sker ændring af det eller de stykker, som er rykket:

»I § 35 indsættes efter stk. 2, der bliver stk. 3, som nyt stykke:

»Stk. 4.«

Stk. 4 bliver herefter stk. 5.«

Skal der indsættes nye stykker i en paragraf, og skal de pågældende stykker indsættes forskellige steder i paragraffen, foretages ændringerne i flere på hinanden følgende ændringsnumre, og der anvendes etapevis rykning efter følgende model:

»1. I § 35 (der forudsættes at indeholde stk. 1-9) indsættes efter stk. 1 som nyt stykke:

»Stk. 2«

Stk. 2-5 bliver herefter stk. 3-6.

2. I § 35 indsættes efter stk. 5, der bliver stk. 6, som nyt stykke:

»Stk. 7.«

Stk. 6-8 bliver herefter stk. 8-10.

3. § 35, stk. 9, ophæves.«

Der tilføjes ingen rykningsklausul ved indsættelse eller ophævelse af et punktum. Foreslås der ændring af et efterfølgende punktum, bør rykningen dog nævnes i en relativ bisætning efter følgende model:

»1. I § 35, stk. 1, (der forudsættes at indeholde flere punktummer) indsættes efter 1. pkt. som nyt punktum:

»... .«

2. I § 35, stk. 1, 3. pkt., der bliver 4. pkt., ændres »...« til: »...«.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at der ved indsættelse eller ophævelse af stykker, numre og litra kan være behov for konsekvensændringer i bekendtgørelsens øvrige bestemmelser og i anden lovgivning.

2.3.5.7. Flere ens ændringer

Ændring af samme ord eller udtryk flere steder i bekendtgørelsen

Hvis et enkelt ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde i flere paragraffer, bør ændringerne samles under et enkelt nummer ved den paragraf, hvor ordet eller udtrykket først forekommer, også selv om der sker ændring af de mellemliggende paragraffer. I givet fald kan følgende formulering anvendes:

»I § 35, stk. 3, der bliver stk. 5, og § 44, stk. 1, nr. 2, ændres »1.000 kr.« til: »5.000 kr.««

Hvis der er flere ens ændringer i samme paragraf, samme stykke eller samme punktum, kan følgende formulering anvendes:

»To steder i § 62, stk. 3, 1. pkt., ændres »kategori C1 og D1« til: »kategori C1, D1 og D.««

Ændringer af samme ord eller udtryk alle steder i bekendtgørelsen

Hvis det samme ord eller udtryk ændres på nøjagtig samme måde alle steder, hvor det forekommer, i bekendtgørelsen, kan følgende formulering anvendes:

»Overalt i bekendtgørelsen ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed.««

Hvis det samme ord eller udtryk skal udgå af bekendtgørelsen, kan følgende formulering anvendes:

»Overalt i bekendtgørelsen udgår »kontanthjælp eller.««

Disse formuleringer kan imidlertid kun anvendes, hvis ordet eller udtrykket står på nøjagtig samme måde alle de steder, hvor det skal ændres eller udgå. Der skal således tages højde for store og små begyndelsesbogstaver og for forskellige bøjningsformer.

Formuleringen bør alene anvendes, hvis der er tale om at ændre et ord eller udtryk et større antal steder, dvs. i almindelighed mere end 5 steder.

Ændringen indsættes i den enkelte paragrafs første nummer efter eventuelle ændringer af bekendtgørelsens titel eller noter hertil.

Hvis der er enkelte steder, hvor det pågældende ord eller udtryk ikke skal ændres eller ophæves, bør følgende formulering anvendes:

»Overalt i bekendtgørelsen bortset fra i §§ ... og ... ændres »anmeldt virksomhed« til: »registreret virksomhed.««

og

»Overalt i bekendtgørelsen bortset fra i §§ ... og ... udgår »...«.

Det er dog en forudsætning for at anvende denne formulering, at der er en passende numerisk balance mellem de steder, hvor det pågældende ord eller udtryk skal ændres eller udgår, og de steder, hvor ordet eller udtrykket ikke skal ændres eller udgå, således at de steder, hvor ordet eller udtrykket skal ændres eller udgå, væsentligt overstiger de øvrige steder.

2.3.5.8. Indsættelse af nyt afsnit eller kapitel

Ved indsættelse af et nyt afsnit eller kapitel bør følgende formulering anvendes:

»Efter kapitel 4 indsættes:

»Kapitel 4 a
[*Overskrift*]

...«

Formatet skal følge det format, som i øvrigt anvendes i den udgave af hovedbekendtgørelsen, som fremgår af Lovtidende – f.eks. ved centrering (men ikke kursivering) af »Kapitel 4 a« og ved centrering og kursivering af selve titeloverskriften.

Er kapitel 4 sidste kapitel i et afsnit, angives det, om det nye kapitel indsættes i dette eller det følgende afsnit ved brug af følgende formulering:

»Efter kapitel 4 indsættes i *afsnit I*:«

2.3.5.9. Indsættelse eller ændring af bilag

Ved indsættelse af et bilag eller ved nyaffattelse af et eksisterende bilag til en bekendtgørelse indsættes bilaget som et bilag til ændringsbekendtgørelsen (»denne bekendtgørelse«) i overensstemmelse med nedenstående modeller:

Eksempel 1 – nyaffattelse af et eksisterende bilag:

»Bilag x affattes som bilag y til denne bekendtgørelse.«

Eksempel 2 – indsættelse af et nyt bilag:

»Som bilag x indsættes bilag y til denne bekendtgørelse.«

Selve bilaget affattes således og optrykkes efter selve bekendtgørelsesteksten:

Bilag y
»Bilag x

[Bilagets indhold]«

Ændringer af bilag til en bekendtgørelse bør normalt ske ved at nyaffatte bilaget. I visse tilfælde vil det vil efter en konkret vurdering dog kunne vise sig mere hensigtsmæssigt at ændre affattelsen af dele af bilaget som et nummer i selve ændringsbekendtgørelsen med angivelse af indholdet af den pågældende ændring.

I vurderingen bør bl.a. indgå, om bilaget indeholder omfangsrige tekststykker eller illustrationer mv., som vanskeligt eller kun med ringe læsbarhed til følge lader sig opdele i flere spalter, idet man i så fald bør nyaffatte bilaget i overensstemmelse med ovenstående model. Det bør endvidere indgå, om bilagets systematik og nummerering tillader en tilstrækkelig præcis angivelse af det tekststykke, der ønskes ændret. Også omfanget af de nødvendige ændringer af bilaget bør indgå i disse overvejelser, idet mere omfattende ændringer taler for nyaffattelse af et eksisterende bilag.

Det anbefales således, at der i forbindelse med udarbejdelsen af bilag bør anvendes en detaljeret systematik og nummerering med henblik på at lette fremtidige ændringer af dele af bilag og henvisninger hertil.

2.3.5.10. Ændringer af tegn

Når der skal foretages en ændring i bekendtgørelsesteksten af et tegn, f.eks. et komma, medtages det ord, som står i tilknytning til det pågældende tegn, således at man ikke alene lader ændringen omfatte tegnet. Som eksempel bør følgende formulering anvendes:

»I § 15, nr. 3, ændres »landet og« til: »landet,«.«

2.3.5.11. Konsekvensændringer

Ved udarbejdelse af ændringsbekendtgørelser er det vigtigt at sikre sig, at der foretages de nødvendige konsekvensændringer i bekendtgørelsens øvrige bestemmelser og eventuelt i andre bekendtgørelser.

Indeholder den bekendtgørelse, som foreslås ændret, henvisninger til love eller bekendtgørelser, der i mellemtiden er ændret eller afløst af senere love eller bekendtgørelser, bør henvisningerne ændres i det nødvendige omfang.

2.4. Ikrafttræden

Det er for så vidt ikke påkrævet, at bekendtgørelser indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse. I så fald følger det af lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, at bekendtgørelsen træder i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den er indført i Lovtidende, jf. § 3 i lovtidendeloven. Denne fremgangsmåde bør dog normalt undgås og anvendes også kun sjældent i praksis.

I love kan det angives, at »loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende« eller i helt særlige tilfælde »ved bekendtgørelsen i Lovtidende«. Det bør dog kun ske undtagelsesvis, og kun hvis det er absolut påkrævet, at ikrafttræden sker umiddelbart efter kundgørelsen. Det bemærkes i den forbindelse, at der for kongelige anordninger om ikrafttræden af love på Færøerne ikke bør anvendes formuleringen, »anordningen træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende«, da love og administrative forskrifter for Færøerne også skal kundgøres i Kunngerðablaðið, jf. afsnit 2.11.3.

Mens denne formulering efter omstændighederne kan være nødvendig ved love, hvor tidspunktet for kundgørelse kan være svært at forudsige på grund af behandlingen i Folketinget, vil det sjældent være nødvendigt at anvende en tilsvarende formulering i bekendtgørelser. Der bør derfor altid angives en bestemt dato for ikrafttrædelse af bekendtgørelser, jf. følgende eksempel:

»Bekendtgørelsen træder i kraft den ...«.

Bekendtgørelsens ikrafttrædelsestidspunkt bør som altovervejende hovedregel tidligst være dagen efter kundgørelsen i Lovtidende, så ikrafttræden og kundgørelse ikke er sammenfaldende.

Ikrafttrædelsestidspunktet bør i øvrigt fastsættes således, at der sikres en hensigtsmæssig proces i forbindelse med kundgørelsen. Det bør således almindeligvis sikres, at der kan ske optagelsesanmodning i Lovtidende på hverdage.

Ved indførelse af nye regler bør fagministerierne endvidere ud fra et hensyn til muligheden for at indrette sig på de nye regler generelt være opmærksomme på at sikre en rimelig tid fra reglerne kundgøres, til de træder i kraft. Dette gælder også i forhold til regler, som indebærer behov for nye administrative tiltag mv. i kommuner og regioner.

Rimelig tid til forberedelse kan understøtte en mere effektiv implementering af nye regler. En periode til at forberede ikrafttrædelse af nye regler giver eksempelvis kommuner og regioner forbedrede styringsmuligheder i forhold til bl.a. at afklare eventuelle fortolkningsmæssige spørgsmål, tilrettelægge interne procedurer, samt for at foretage en mere kvalificeret sagsbehandling umiddelbart efter lovens ikrafttræden. Hensynet til en rimelig implementeringsperiode bør indgå i det lovforberedende arbejde, dog således at processer for høringsfrister mv. ikke sættes unødigt under pres.

Endvidere bør eksempelvis ikrafttrædelse af ændringer i de offentlige budget- og regnskabsopgørelser så vidt muligt følge regnskabsåret, således der ikke skal rettes i de konteringer, som allerede er foretaget.

For så vidt angår spørgsmålet om tilbagevirkende kraft henvises til pkt. 3.2.2 i vejledning af 26 juni 2018 om lov kvalitet.

Ikrafttrædelsesbestemmelser i ændringsbekendtgørelsen vedrørende enkelte bestemmelser bør kun henvise til den relevante bestemmelse i ændringsbekendtgørelsen i tilfælde, hvor det ikke giver anledning til tvivl. Dobbelt henvisninger til både bestemmelsen i selve hovedbekendtgørelsen og bestemmelsen i ændringsbekendtgørelsen bør kun anvendes, når det er nødvendigt, dvs. i de tilfælde, hvor den pågældende ikrafttrædelsesbestemmelse kun skal gælde for en del af et nummer i ændringsbekendtgørelsen, jf. eksempel 2 nedenfor:

Eksempel 1 – ikrafttrædelsesbestemmelse kun med henvisning til bestemmelsen i ændringsbekendtgørelsen:

»Denne bekendtgørelses § 1, nr. 1, træder i kraft den«

Eksempel 2 – ikrafttrædelsesbestemmelse med henvisning til både selve hovedbekendtgørelsen og bestemmelsen i ændringsbekendtgørelsen:

»§ 2 a i bekendtgørelse om ..., som affattet ved denne bekendtgørelses § 1, nr. 1, træder i kraft den«

Som det fremgår, er det således muligt at sætte enkelte af bekendtgørelsens bestemmelser i kraft på forskellige tidspunkter. Derimod kan dele af en paragraf (stykke, nummer, litra mv.) ikke sættes i kraft på forskellige tidspunkter.

2.4.1. Ikrafttrædelsesbekendtgørelser

Bestemmelser om ikrafttræden af love bør som altovervejende hovedregel affattes i selvstændige ikrafttrædelsesbekendtgørelser og ikke blot medtages i en hovedbekendtgørelse. Dette skyldes navnlig, at optagelsen af bestemmelser om ikrafttræden af love sammen med materielle bestemmelser i en hovedbekendtgørelse vil kunne vise sig uhensigtsmæssig ved en eventuel senere ophævelse af bekendtgørelsen.

Efter Justitsministeriets vejledning af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter skulle sådanne ikrafttrædelsesbekendtgørelser ikke indeholde en særlig bestemmelse om ikrafttrædelsestidspunktet, da en bestemmelse herom blev anset for overflødig.

Manglende angivelse af en ikrafttræden kan i visse situationer imidlertid være uhensigtsmæssigt. Er en ikrafttrædelsesbekendtgørelse ikke påført en særskilt ikrafttrædelsesdato, følger det således af § 3 i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, at den træder i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den er indført i Lovtidende. Dette er tilfældet, selv om den ikrafttrædelse, som er fastsat i bekendtgørelsen, først sker på en senere dato. Det er derfor ikke muligt at ændre eller ophæve sådanne forskrifter i perioden mellem forskriftens ikrafttrædelse og den fastsatte ikrafttrædelsesdato.

Det anbefales derfor at affatte en ikrafttrædelsesbekendtgørelse efter nedenstående model:

»§ 1. [Forskrift, der skal sættes i kraft] sættes i kraft.

§ 2. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...«.

2.4.2. Ikrafttrædelse for erhvervsrettet lovgivning

Lovgivning, som har direkte konsekvenser for erhvervslivet, skal som hovedregel træde i kraft enten den 1. januar eller den 1. juli.

Ved lovgivning med direkte konsekvenser for erhvervslivet forstås love og bekendtgørelser, som har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser, jf. vejledning om erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger, som omfatter skatter, afgifter og tilskud mv., administrative konsekvenser og øvrige konsekvenser, som har direkte effekt på erhvervslivet (såkaldt øvrige efterlevelseseffekter). Det bemærkes dog, at de beløbsgrænser, der er beskrevet i vejledningen, ikke anvendes i forhold til de fælles ikrafttrædelsesdatoer, da de fælles ikrafttrædelsesdatoer netop har til hensigt at ensrette informationen til virksomhederne om al ny regulering, som har direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser – uanset om det er ændringer, som har store eller små økonomiske konsekvenser. Vejledningen findes på www.erhvervsstyrelsen.dk.

Undtagelsesmulighederne for de fælles ikrafttrædelsesdatoer

Ikrafttrædelsesdatoerne kan undtagelsesvist fraviges, hvis der er tale om:

1. Regulering af særlig hastende eller ekstraordinær karakter (f.eks. skatte- og afgiftsindgreb, regulering af produkter eller lignende, som udgør en betydelig risiko for befolkningen og regulering af husdyrsygdomme).
2. Regulering, hvor der vurderes at være væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger ved at vente med at lade love og bekendtgørelser træde i kraft på den kommende ikrafttrædelsesdato, f.eks. i forbindelse med regulering i tilknytning til finansloven, skattereformer, eller hvor erhvervslivet efterspørger, at ikrafttrædelsen sker før den næstkommende ikrafttrædelsesdato.
3. Regulering, hvor det følger af Danmarks EU-retlige eller andre internationale forpligtelser, at de nationale regler skal træde i kraft på et bestemt tidspunkt, eller hvor det er sandsynliggjort, at det vil være en ulempe for danske virksomheder, hvis de omfattes af nye EU-regler før den implementeringsfrist, der er fastlagt af EU.

Erhvervsministeriet indhenter to gange årligt bidrag fra ministerierne dels om erhvervsrettede love og bekendtgørelser, som ventes at træde i kraft på den kommende fælles ikrafttrædelsesdato dels om erhvervsrettede love og bekendtgørelser, som ministerierne anmoder undtaget fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Det er det enkelte fagministeriums ansvar at vurdere, om reguleringen medfører direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet og således er omfattet af de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Undtagelsesproceduren for de fælles ikrafttrædelsesdatoer

Regeringens økonomiudvalg godkender fravigelser fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer. I den forbindelse bemærkes det, at undtagelsesanmodninger vedrørende undtagelsesmulighed 3 dog forelægges i og godkendes af Erhvervsministeriet.

Endvidere bemærkes det, at undtagelsesanmodninger vedrørende regulering af særligt hastende karakter, eksempelvis som følge af biologiske og klimatiske forhold, forelægges og godkendes af Erhvervsministeriet, som efterfølgende forelægger sagen for regeringens økonomiudvalg til orientering.

Desuden bemærkes det, at visse tilbagevendende tilskuds- og støtteordninger, der har fordele for eller er efterspurgt af erhvervslivet, kan søges permanent undtaget fra de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Reguleringen skal være vedtaget/udstedt fire uger før ikrafttrædelse (4-ugers kravet)

Bekendtgørelser, der skal træde i kraft på næstkommende dato, skal senest være udstedt mindst fire uger før ikrafttrædelsesdatoen. Ved henvendelse til Erhvervsministeriet (omr2@em.dk) kan erhvervsministeren dog give dispensation fra 4-ugers kravet med udgangspunkt i henvisning til ovenstående tre undtagelsesmuligheder.

Offentliggørelse på Virk.dk

Fire uger før ikrafttrædelsesdatoen offentliggøres en oversigt på Virk.dk over love og bekendtgørelser, der træder i kraft på den kommende dato, samt oversigt over regulering på de enkelte ministerområder, der forventes at træde i kraft på den efterfølgende ikrafttrædelsesdato, samt regulering, der træder i kraft på andre datoer, jf. undtagelsesmulighederne.

Endelig bemærkes det, at de fælles ikrafttrædelsesdatoer ikke gælder for lovgivning, der alene vedrører Færøerne eller Grønland.

2.4.3. Virkningsbestemmelser

En bekendtgørelses ikrafttræden bestemmer som udgangspunkt både tidspunktet for myndighedernes anvendelse af bekendtgørelsen (håndhævelsetidspunktet) og det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med bekendtgørelsens regler (virkningstidspunktet), medmindre andet fremgår af bekendtgørelsen.

I tilfælde, hvor det findes påkrævet, at bekendtgørelsens virkninger helt eller delvis regnes f.eks. fra kundgørelsen eller undtagelsesvist fra et tidspunkt før kundgørelsen, mens der ikke er noget tilsvarende behov for at fremrykke tidspunktet for håndhævelsen af bekendtgørelsen eller dens administration i øvrigt, bør følgende formulering anvendes:

»Bekendtgørelsen (§§ ...) har virkning fra«

Opmærksomheden henledes i den forbindelse på, at hvis der er tale om bebyrdende regler, vil det i almindelighed kræve udtrykkelig hjemmel i lov, hvis reglerne skal tillægges tilbagevirkende kraft. Da det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende regler med tilbagevirkende kraft, bør en sådan hjemmel i øvrigt kun gives, når afgørende hensyn gør det påkrævet, og således at det sikres, at det tidsrum, hvori reglerne har tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt.

2.5. Ophævelse

En bekendtgørelse kan kun ophæves ved en ny bekendtgørelse (eller evt. ved en kongelig anordning eller en lov). I bestemmelser om ophævelse skal det præcist angives, hvilke regler der ophæves. Se følgende eksempel:

»§ 18. Bekendtgørelsen træder i kraft den

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. ... af ... om ... ophæves.«

Det er således ikke tilstrækkeligt at angive det ved emne, f.eks. »Reglerne om ... (emneangivelse) i bekendtgørelse nr. ophæves«.

I bestemmelser om ophævelse anføres den oprindelige bekendtgørelses nr., dato og titel. Derimod er det overflødigt at omtale senere ændringsbekendtgørelser, hvis hele bekendtgørelsen ophæves. Formuleringen ovenfor skal derfor anvendes, selv om den bekendtgørelse, der ophæves, senere er ændret.

Ophæver en bekendtgørelse flere bekendtgørelser, fremmer det overskueligheden at anføre dette i en nummereret opregning. Se følgende eksempel:

»§ 27. Bekendtgørelsen træder i kraft den

Stk. 2. Følgende bekendtgørelser ophæves:

- 1) bekendtgørelse nr. ... af ... om ...,
- 2) bekendtgørelse nr. ... af ... om ..., og
- 3) bekendtgørelse nr. ... af ... om ... «.

Skal ældre regler ophæves, samtidig med at den bekendtgørelse, der indeholder ophævelsesbestemmelsen, træder i kraft, er det overflødigt at angive ophævelsestidspunktet. Derimod skal ophævelsestidspunktet angives, hvis det undtagelsesvis adskiller sig fra ikrafttrædelsestidspunktet for den bekendtgørelse, som ophævelsesbestemmelsen optages i.

Skal kun en del af en bekendtgørelse ophæves, bør det normalt ske ved et eller flere ændringsnumre i en ændringsbekendtgørelse.

2.5.1. Ophævelsesbekendtgørelser

Efter Justitsministeriets vejledning af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter skulle bekendtgørelser, der blot fastsætter, at en ældre bekendtgørelse eller bestemmelser heri ophæves, ikke indeholde en særlig bestemmelse om ikrafttrædelsestidspunktet, da en bestemmelse herom blev anset for overflødig.

Manglende angivelse af en ikrafttræden kan i visse situationer imidlertid være uhensigtsmæssigt. Er en ophævelsesbekendtgørelse ikke påført en særskilt ikrafttrædelsesdato, følger det således af § 3 i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, at den træder i kraft ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den er indført i Lovtidende. Dette er tilfældet, selv om den ophævelse, som er fastsat i bekendtgørelsen, først sker på en senere dato. Det er derfor ikke muligt at ændre eller ophæve sådanne forskrifter i perioden mellem forskriftens ikrafttrædelse og den fastsatte ophævelsesdato.

Det anbefales derfor at affatte en ophævelsesbekendtgørelse efter nedenstående model:

»§ 1. [Forskrift, der skal ophæves] ophæves.

§ 2. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...«.

2.5.2. Ophævelse af hjemmelsloven

Ophæves den lov, der danner hjemmel for en bekendtgørelse, bortfalder bekendtgørelsen. Det er derfor retligt overflødigt at foretage en formel ophævelse af bekendtgørelsen. Bekendtgørelsen bortfalder dog ikke, hvis loven afløses af en ny lov, der udelukkende eller i det væsentlige har karakter af en forlængelse af den tidligere lov. Skal en bekendtgørelse fortsat have gyldighed efter gennemførelsen af en ny lov, er det således ikke altid retligt nødvendigt at optage en bestemmelse herom.

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. 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.

Er der ikke optaget en bestemmelse i loven om bekendtgørelsens fortsatte gyldighed, og er det meningen, at den gældende bekendtgørelse skal opretholdes, bør tvivlen afklares ved en ny bekendtgørelse. Det kan f.eks. ske i den form, at der udfærdiges en ændringsbekendtgørelse, der indskrænker sig til at ændre angivelsen af hjemmelsloven i indledningen.

Eksempel på ændring af en indledning:

»I *indledningen* indsættes efter »§ 17, stk. 1«: »§ 18«.

Eksempel på nyaffattelse af en indledning:

»*Indledningen* affattes således:

»I medfør af ... i lov nr. ... af ... om ... fastsættes:«.

Udstedes der en ny bekendtgørelse om et emne, der tidligere har været reguleret i en bekendtgørelse, der er bortfaldet på grund af en lovændring, bør bortfaldet præciseres. Se følgende eksempel:

»§ 20. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...

Stk. 2. Samtidig bortfalder bekendtgørelse nr. ... af ... om ...«

Træder den nye bekendtgørelse i kraft på et senere tidspunkt end bortfaldet af den gamle, bør tidspunktet for bortfaldet også angives i den nye bekendtgørelse. Se følgende eksempel:

»§ 23. Bekendtgørelsen træder i kraft den ...

Stk. 2. Bekendtgørelse nr. af ... om ... bortfaldt den ...«

2.5.3. Forordninger fortrænger bekendtgørelser

Af ordensmæssige grunde og for ikke at give de retsanvendende myndigheder og borgerne en urigtig opfattelse af indholdet af gældende ret, bør love og bekendtgørelser, der er fortrængt af en forordning, formelt ophæves. Hvis dette ikke sker, og forordningen senere selv ophæves, vil de fortrængte dele af bekendtgørelsen ikke på ny få retskraft. Hvis en bekendtgørelse må anses for fortrængt af en forordning, skal bekendtgørelsen således udstedes på ny.

2.6. Overgangsregler

Ved udarbejdelse af bekendtgørelser bør det altid som ved udarbejdelse af love nøje overvejes, om gennemførelsen af de nye regler indebærer overgangsproblemer, der skal løses ved særlige overgangsregler. Et sådant behov kan være begrundet i hensynet til borgernes berettigede forventninger og mulighed for at indrette sig. Indsættelsen af en overgangsbestemmelse kan også få betydning for vurderingen af, om en bekendtgørelse indebærer ekspropriation efter grundlovens § 73.

Overgangsbestemmelser placeres mest naturligt som selvstændige stykker i ikrafttrædelsesparagraffen eller – hvis de er af mere omfattende karakter – i en efterfølgende selvstændig paragraf.

Overgangsregler er ikke undtagelser til en bekendtgørelses bestemmelse om ikrafttræden, og der skal derfor ikke i en bestemmelse om ikrafttræden indsættes ordene »jf. dog stk. 2/§ 3« med henvisning til overgangsbestemmelsen.

Ved udarbejdelse af overgangsregler skal man være opmærksom på et eventuelt behov for at holde de hidtil gældende regler »i live« – altså reglerne i den affattelse de har, inden den pågældende bekendtgørelsesændring træder i kraft. Det gælder f.eks., hvis en ansøgning indgivet før bekendtgørelsens ikrafttræden fortsat skal behandles efter de regler, der var gældende på ansøgningstidspunktet. Hvis de pågældende regler fortsat skal kunne finde anvendelse på forhold vedrørende tiden før bekendtgørelsens ikrafttræden, bør nedenstående formulering anvendes:

»Stk. 1. Bekendtgørelsen træder i kraft den

Stk. 2. Bekendtgørelsen finder ikke anvendelse på ... [f.eks. ansøgninger indgivet før bekendtgørelsens ikrafttræden]. For sådanne ... [f.eks. ansøgninger] finder de hidtil gældende regler anvendelse.«

Tilsvarende gælder, hvis der f.eks. er behov for en overgangsordning for et bestemt produkt, som i en periode fortsat skal kunne markedsføres efter de hidtil gældende regler. I givet fald bør følgende formulering anvendes:

»Stk. 1. Bekendtgørelsen træder i kraft den

Stk. 2. For ... [f.eks. et produkt, der lovligt markedsføres på tidspunktet for bekendtgørelsens ikrafttræden] finder de hidtil gældende regler anvendelse indtil«

2.7. Territorialbestemmelser

Ved udarbejdelsen af udkast til bekendtgørelser skal man være opmærksom på bekendtgørelsens territoriale gyldighedsområde.

Som udgangspunkt vil en bekendtgørelse få samme territoriale gyldighedsområde som hjemmelsloven, medmindre der optages en særlig regel herom. Gælder hjemmelsloven således direkte for Færøerne/Grønland, eller er den sat i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning, må der indsættes en særlig bestemmelse i bekendtgørelsen (territorialbestemmelse), hvis den ikke skal have et tilsvarende anvendelsesområde. Denne bestemmelse formuleres således »Bekendtgørelsen gælder ikke for Færøerne og Grønland« og placeres som den sidste paragraf i bekendtgørelsen.

Hvis der skal ændres i bekendtgørelser, der allerede er sat i kraft for Færøerne/Grønland, gælder de samme retningslinjer, som gælder for, hvornår der bør udstedes en ny bekendtgørelse i Danmark.

Er hjemmelsloven sat i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning, og skal bekendtgørelsen gælde både for Danmark og Færøerne/Grønland, bør der i indledningen til bekendtgørelsen alene henvises til hjemmelsbestemmelsen i den danske lov. Der kan dog være tilfælde, hvor det er nødvendigt både at henvise til hjemmelsbestemmelsen i den danske lov og i den kongelige anordning, f.eks. hvis hjemmelsbestemmelserne ikke er enslydende eller ikke har samme paragrafnummer. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] som § ... ved kongelig anordning nr. ... af ..., fastsættes:«

Er der tale om en bekendtgørelse, som udstedes med hjemmel i bestemmelser, som ikke alle gælder eller er trådt i kraft for Færøerne/Grønland, eller vil bekendtgørelsen i øvrigt skulle gælde for Færøerne/Grønland med ændringer, bør bekendtgørelsens territoriale gyldighed normalt begrænses til Danmark. I disse situationer bør der med hjemmel i den lovgivning, der gælder for Færøerne/Grønland, i stedet udstedes en særlig bekendtgørelse for Færøerne/Grønland. Denne bekendtgørelse bør i indledningen henvise både til hjemmelsbestemmelsen i den danske lov og til den kongelige anordning. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved kongelig anordning nr. ... af ..., fastsættes:«

Det kan desuden være nødvendigt at henvise til selve hjemmelsbestemmelsen i den kongelige anordning, jf. ovenfor.

2.8. Særlige bestemmelser

2.8.1. Definitionsbestemmelser

Bekendtgørelser skal affattes klart, systematisk, let læseligt og pædagogisk. Det helt centrale er, at formen er enkel, kort og præcis med hensyn til såvel ordvalg som sprogstil, og at sætningerne er korte og klare.

En del bekendtgørelser indeholder i deres første paragraffer definitioner af udtryk, som anvendes flere gange i den følgende bekendtgørelsestekst.

Definitioner, der er væsentlig forskellige fra den almindelige opfattelse af et udtryk, bør ikke forekomme.

Hvis et udtryk anvendes én eller to gange i bekendtgørelsesteksten, må det som udgangspunkt foretrækkes at udforme de pågældende bestemmelser på en sådan måde, at definitionens beskrivelse på en normal måde indgår i bestemmelsernes formulering.

Denne fremgangsmåde kan imidlertid blive for tung, hvis et udtryk anvendes et større antal gange. I så fald bør følgende formulering anvendes:

»§ 2. I denne bekendtgørelse forstås ved:

- 1) Betalingsinstrument: Enhver form for personligt instrument eller sæt af procedurer, der ...
- 2) Betalingsmodtager: En fysisk eller juridisk person, som ...
- 3) Betalingstransaktion: En handling, der iværksættes af en betaler eller en betalingsmodtager med henblik på at indbetale, overføre eller hæve midler ...
- 4) Fysisk handel: Afvikling af en betalingstransaktion, der ... «

Definitionsbestemmelser bør placeres i en af de første paragraffer i bekendtgørelsen.

Opmærksomheden henledes endelig på, at definitioner i EU-direktiver som altovervejende hovedregel vil skulle medtages i den bekendtgørelse, hvorved direktivet gennemføres i dansk ret.

2.8.2. Gebyrbestemmelser

Offentlig myndighedsudøvelse som f.eks. meddelelse af tilladelser sker i almindelighed uden betaling, og opkrævning af et gebyr for myndighedsudøvelse kræver derfor lovhjemmel.

Grundlovens § 43 indeholder et delegationsforbud, for så vidt angår regulering af skatter. Uden for skattebegrebet – og dermed delegationsforbuddet – i grundlovens § 43 falder bl.a. gebyrer for udstedelse af offentlige tilladelser mv., for så vidt gebyrerne står i forhold til de administrative omkostninger, der er forbundet med at udstede den pågældende tilladelse. Inden for disse rammer vil størrelsen af betalingen og reguleringen heraf kunne delegeres til en administrativ myndighed.

Det kan undertiden give anledning til tvivl, hvilke omkostninger det ved gebyrfastsættelsen vil være tilladeligt at indregne i de modsvarende udgifter, når der i en lov er hjemmel til administrativt at fastsætte gebyrer. Ved dom af 29. juni 1993, optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen, 1993, side 757 ff. (»Gebyrdommen«), fastslog Højesteret, at grundlovens § 43 ikke er til hinder for, at der ved fastsættelsen af gebyrer for pas, kørekort og nummerplader også kan tages hensyn til de udgifter af mere generel art, som efter et rimeligt skøn medgår til administrationen af det pågældende forvaltningsområde, herunder til kontrolforanstaltninger, som har en naturlig tilknytning til den ydelse, for hvilken gebyret er betaling.

Det fremgår af budgetvejledningen, at der ved fastsættelsen af størrelsen af et gebyr bør opnås fuld dækning af de omkostninger, som gebyret omfatter, således at der tilstræbes balance over en løbende 4-årig periode fra og med regnskabsåret. Der bør mindst én gang årligt ske en vurdering af, om omkostningerne skal reduceres eller gebyrsatsen justeres for at sikre balance. Budgetvejledningen kan findes på Finansministeriets hjemmeside:

<https://www.fm.dk/oekonomi-og-tal/publikationer/budgetvejledning>.

Budgetvejledningen indeholder de generelle regler for statsadministrationens disponering over de bevillinger, der er givet på de årlige bevillingslove mv. Budgetvejledningen er et retligt bindende dokument, der udstedes af Finansministeriet og godkendes af Folketingets Finansudvalg. Budgetvejledningen har imidlertid ikke hjemmel i grundloven og udgør ikke en lov. Det betyder bl.a., at overholdelse af budgetvejledningens krav om balance over en 4-årig periode ikke træder i stedet for de begrænsninger, der følger af grundloven eller den lov, der hjemler opkrævningen af gebyret.

Med hensyn til opgørelsen af omkostningerne henvises til Vejledning om prisfastsættelse. Der henvises til:

<http://www.modst.dk/OEAV/Vejledninger/~media/Files/OAV/Vejledninger/Bevillingsomr%C3%A5det/Vejledning%20om%20prisfasts%C3%A6ttelse%20pdf.pdf>.

2.8.3. Bestemmelser om behandling af personoplysninger

I januar 2012 fremsatte EU-Kommissionen forslag til en databeskyttelsespakke. Pakken blev endeligt vedtaget den 14. april 2016. Pakken består navnlig af den generelle forordning nr. 2016/679 om beskyttelse af personoplysninger, som gælder i både den private og offentlige sektor (databeskyttelsesforordningen). Forordningen fandt anvendelse fra den 25. maj 2018. Herudover består databeskyttelsespakken af direktiv nr. 2016/680 om beskyttelse af personoplysninger, som skal gælde for retshåndhævelsesområdet (retshåndhævelsesdirektivet). Retshåndhævelsesdirektivet er gennemført i dansk ret ved lov nr. 410 af 27. april 2017 om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

Databeskyttelsespakken afløser databeskyttelsesdirektivet, som i dansk ret blev gennemført ved persondataloven, jf. lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger. Persondataloven blev ophævet den 25. maj 2018 ved lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven).

Databeskyttelsesforordningen har direkte virkning i Danmark, hvilket betyder, at der som udgangspunkt ikke må være anden dansk lovgivning, der regulerer behandling af personoplysninger, i det omfang dette er reguleret i forordningen. Databeskyttelsesforordningen giver dog inden for en lang række områder mulighed for, at der i national ret kan fastsættes bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningen.

Administrative forskrifter, der f.eks. er fastsat på baggrund af en bemyndigelse i lov, som rummer mulighed for at fastsætte regler om behandling af personoplysninger, bør på den baggrund indebære overvejelser i forhold til de databeskyttelsesretlige regler.

Databeskyttelsesforordningen, der suppleres af databeskyttelsesloven, gælder for al behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register.

Lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger gælder for politiets, anklagemyndighedens, herunder den militære anklagemyndigheds, kriminalforsorgens, Den Uafhængige Politiklagemyndigheds og domstolenes behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, når behandlingen foretages med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner, herunder for at beskytte mod eller forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed.

2.8.3.1. Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Som nævnt gælder databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven for al behandling af personoplysninger, der helt eller delvis foretages ved hjælp af automatisk databehandling, og for anden ikke-automatisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. databeskyttelseslovens § 1, stk. 2. Endvidere gælder lovens §§ 6-8, § 10 og § 11, stk. 1, samt databeskyttelsesforordningens artikel 5, stk. 1, litra a-c, artikel 6, artikel 7, stk. 3, 1. og 2. pkt., artikel 9, artikel 10 og artikel 77, stk. 1, også for manuel videregivelse af personoplysninger til en anden forvaltningsmyndighed.

Ved personoplysninger forstås enhver form for information om en identificeret eller identificerbar fysisk person. Ved identificerbar fysisk person forstås en fysisk person, der direkte eller indirekte kan identificeres, navnlig ved en identifikator som f.eks. et navn, et identifikationsnummer, lokaliseringsdata, en onlineidentifikator eller et eller flere elementer, der er særlige for denne fysiske persons fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sociale identitet, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 1.

Ved behandling forstås enhver aktivitet eller række af aktiviteter – med eller uden brug af automatisk behandling – som personoplysninger eller en samling af personoplysninger gøres til genstand for, f.eks. indsamling, registrering, organisering, systematisering, opbevaring, tilpasning eller ændring, genfindning, søgning, brug, videregivelse ved transmission, formidling eller enhver anden form for overladelse, sammenstilling eller samkøring, begrænsning, sletning eller tilintetgørelse, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 2.

I databeskyttelsesforordningens artikel 2 og databeskyttelseslovens § 3 findes der undtagelser til databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens anvendelsesområde.

Databeskyttelsesforordningens og databeskyttelseslovens geografiske anvendelsesområde følger af forordningens artikel 3 og lovens § 4.

2.8.3.2. Kategorien af personoplysninger

Databeskyttelseslovgivningen indeholder forskellige kategorier af personoplysninger.

De almindelige personoplysninger er alle andre oplysninger end følsomme oplysninger. Oplysninger om strafbare forhold er almindelige personoplysninger, der er særligt beskyttelsesværdige, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 10.

Følsomme personoplysninger er oplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske

data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1.

En bekendtgørelse, der indeholder bestemmelser om behandling af personoplysninger, der er omfattet af databeskyttelseslovgivningen, bør indeholde en beskrivelse af kategorien af de personoplysninger, der behandles, da hjemlen til at behandle personoplysninger er forskellig alt efter, hvilken kategori af personoplysninger, der behandles.

2.8.3.3. Behandlingshjemler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven indeholder en lang række hjemler, der kan ske direkte behandling af personoplysninger på baggrund af.

Behandling af almindelige personoplysninger er efter databeskyttelsesforordningen lovlig, hvis behandlingen opfylder mindst én af betingelserne i artikel 6, stk. 1, litra a-f. En behandling vil eksempelvis være lovlig efter forordningens artikel 6, stk. 1, litra a, hvis den registrerede har givet samtykke til behandling af sine personoplysninger til et eller flere specifikke formål. En behandling vil endvidere eksempelvis være lovlig, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, litra e, eller behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige kan forfølge en legitim interesse, jf. forordningens artikel 6, stk. 1, litra f.

Efter databeskyttelseslovens § 8, stk. 1, må der for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. De oplysninger, der er nævnt i stk. 1, må ikke videregives. Videregivelse kan dog ske efter bestemmelsens stk. 2, bl.a. hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen eller videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe. Private må behandle oplysninger om strafbare forhold, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Herudover kan behandling ske, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse, og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede, jf. databeskyttelseslovens § 8, stk. 3. De oplysninger, der er nævnt i stk. 3, må ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse.

Efter databeskyttelsesforordningens artikel 9, stk. 1, er behandling af følsomme oplysninger – bl.a. helbredsoplysninger – forbudt. Der vil dog eksempelvis kunne ske lovlig behandling, hvis den

registrerede har givet udtrykkeligt samtykke til behandling af sådanne oplysninger efter forordningens artikel 9, stk. 2, litra a, eller hvis behandlingen er nødvendig for, at retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares, jf. forordningens artikel 9, stk. 2, litra f.

2.8.3.4. De generelle principper for behandling af personoplysninger

Derudover indeholder databeskyttelsesforordningens artikel 5 en række principper for behandling af personoplysninger, der altid skal overholdes. Det betyder, at personoplysninger eksempelvis skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og ikke må viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål, og at personoplysninger skal være tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til de formål, hvortil de behandles. Derudover skal personoplysninger opbevares på en sådan måde, at det ikke er muligt at identificere de registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt til de formål, hvortil de pågældende personoplysninger behandles. Disse principper gælder altid ved siden af den øvrige lovgivning.

2.8.3.5. Databeskyttelsesforordningens råderum for fastsættelse af særregler om behandling af personoplysninger

Databeskyttelsesforordningen har direkte virkning i Danmark, hvilket betyder, at der som udgangspunkt ikke må være anden dansk lovgivning, der regulerer behandling af personoplysninger, i det omfang dette er reguleret i forordningen. Databeskyttelsesforordningen giver dog inden for en lang række områder mulighed for, at der i national ret, eksempelvis i en administrativ forskrift, kan fastsættes bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningen. Det gælder artikel 6, stk. 2 og 3, for almindelige personoplysninger og artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i og j, for følsomme personoplysninger.

Medlemsstaternes mulighed for at indføre mere specifikke bestemmelser for behandling af personoplysninger for at tilpasse anvendelsen af databeskyttelsesforordningen vil overordnet ikke være en ændring i forhold til tidligere gældende ret. Hvis der ved lov er fastsat en bemyndigelse, der rummer mulighed for at fastsætte regler om behandling af personoplysninger, kan danske særregler således fastsættes i eksempelvis en bekendtgørelse. Særreglen skal dog opfylde en række krav i databeskyttelsesforordningen. I den forbindelse bør den regeludstedende myndighed gennemgå nedenstående tjeklister fra betænkning 1565/2017 om databeskyttelsesforordningen for at vurdere, om den danske særregel ligger inden for rammerne af databeskyttelsesforordningen.

2.8.3.6. "Tjekliste" ved udarbejdelse af nationale særregler for behandling af almindelige personoplysninger

Denne tjekliste vedrører muligheden for at fastsætte regler for lovlig behandling af almindelige personoplysninger i overensstemmelse med artikel 6. Tjeklisten medtager således ikke de andre

og mere specifikke krav, som den nationale lovgiver også skal være opmærksom på, som eksempelvis den registreredes rettigheder og begrænsninger heraf, jf. artikel 23, artikel 26 om fælles dataansvarlige og artikel 28 om databehandler.

Ifølge forordningens artikel 6, stk. 2, kan medlemsstaterne opretholde eller indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningens bestemmelser om behandling med henblik på overholdelse af artikel 6, stk. 1, litra c og e. Det følger blandt andet af artikel 6, stk. 1, litra c og e, at behandling af personoplysninger kun er lovlig, hvis behandling er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, eller hvis behandling er nødvendig af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse, eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

Når myndigheder fremadrettet overvejer at udarbejde nationale særregler efter det nationale råderum i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2-3, med henblik på overholdelse af artikel 6, stk. 1, litra c og e, anbefales følgende punkter sammenfattende iagttaget i forhold til vurderingen af, om der er hjemmel til behandlingen:

1. Det kan indledningsvist overvejes, om der overhovedet ønskes fastsat nationale regler, eller om behandling fremover skal ske alene efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen. Forordningens behandlingshjemmel i artikel 6, stk. 1, litra e, kan således i mange tilfælde benyttes som direkte hjemmel til behandlingen, hvilket artikel 6, stk. 1, litra c, også kan, så længe der er en retlig forpligtelse, der fremgår af EU-retten eller national ret. I det omfang, det foreslås at indføre nationale særregler, der har erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder, skal der tages stilling til, om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark efterleves. Hvis principperne ikke efterleves, skal der forelægges en sag til godkendelse for erhvervsministeren, hvis der er tale om overimplementering uden væsentlige erhvervsøkonomiske, og for regeringens Økonomiudvalg, hvis der er tale om overimplementering med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I forbindelse med udarbejdelsen af en lov, der rummer mulighed for f.eks. i en bekendtgørelse at fastsætte regler om behandling af personoplysninger, vil det dog allerede ofte være blevet overvejet, om der overhovedet ønskes fastsat nationale regler, eller om behandling fremover skal ske alene efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen. Sådanne overvejelser vil myndigheder således ikke skulle gøre sig i samme omfang ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

2. Såfremt det i bemyndigelsesbestemmelsen er vurderet nødvendigt eller ønskeligt, skal der findes hjemmel til de nationale særregler i forordningens artikel 6, stk. 1, litra c, jf. artikel 6, stk. 2 og 3, hvorefter behandlingen skal være nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, eller der skal findes hjemmel til den nationale særregel i forordningens artikel 6, stk. 1, litra e, jf. artikel 6, stk. 2 og 3, hvorefter behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelse

af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt.

3. Dernæst skal det vurderes, hvorvidt særreglerne indfører mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen ved at fastsætte mere præcist specifikke krav til behandling og andre foranstaltninger for at sikre lovlig og rimelig behandling i overensstemmelse med forordningens artikel 6, stk. 2.

4. Endvidere skal der sørges for specifikt vedrørende en retlig forpligtelse, at formålet med behandlingen skal være fastlagt i det nationale retsgrundlag, jf. artikel 6, stk. 3, 2. pkt. Dette krav må antages at kunne opfyldes ved, at formålet med behandlingen kan udledes af pågældende bemyndigelsesbestemmelse og dens forarbejder (hvis der er tale om en bekendtgørelse) eller den administrative forskrift, under forudsætning af at behandlingen rent faktisk er ”nødvendig”. Specifikt vedrørende behandling, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra e – dvs. af hensyn til udførelse af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse – skal der sørges for, at behandlingen skal være nødvendig for udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller som henhører under offentlig myndighedsudøvelse, jf. artikel 6, stk. 3, 2. pkt. Det må også her være tilstrækkeligt for opfyldelse af dette nødvendighedskrav, at det kan udledes af pågældende bemyndigelsesbestemmelse og dens forarbejder (hvis der er tale om en bekendtgørelse) eller den administrative forskrift.

5. Derudover skal det iagttages, at de nationale særregler skal være proportionale, jf. forordningens artikel 6, stk. 3, sidste pkt., og artikel 5, stk. 1, litra c. Endvidere skal reglerne opfylde et formål i samfundets interesse, hvilket må antages at være opfyldt allerede i og med, at Folketinget vedtager en lov eller en bemyndigelse i en lov, jf. forordningens artikel 6, stk. 3, sidste pkt. Samtidig skal reglerne indrettes, så behandlingen kan ske i overensstemmelse med principperne for behandling i forordningens artikel 5, hvilket eksempelvis betyder, at reglerne ikke må medføre, at der sker en opbevaring i strid med artikel 5, stk. 1, litra e.

6. Endelig skal det sikres, at der er den rette balance i forhold til den fri bevægelighed for personoplysninger, jf. forordningens artikel 1.

2.8.3.7. ”Tjekliste” for udarbejdelse af nationale særregler for behandling af følsomme personoplysninger

Denne tjekliste vedrører muligheden for at fastsætte regler for lovlig behandling i overensstemmelse med artikel 9. Tjeklisten medtager således ikke de andre og mere specifikke krav, som den nationale lovgiver også skal være opmærksom på, som eksempelvis den registreredes rettigheder og begrænsninger heraf, jf. artikel 23, artikel 26 om fælles dataansvarlige og artikel 28 om data-behandler.

Når myndigheder overvejer at udfærdige nationale særregler efter det nationale råderum, som databeskyttelsesforordningen efterlader i artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i og j, anbefales følgende punkter sammenfattende iagttaget i forhold til vurderingen af, om der er hjemmel til behandlingen:

1. Det kan indledningsvis overvejes, om der overhovedet ønskes fastsat nationale regler, eller om behandling fremover skal ske alene efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen, eksempelvis forordningens artikel 9, stk. 2, litra f, om behandling, der er nødvendig, for at retskrav kan fastlægges, der kan anvendes direkte som behandlingshjemmel. I den forbindelse kan det indgå i vurderingen, om retsområdet kan administreres alene og direkte på grundlag af behandlingsreglerne i forordningen, hvilket er tilfældet med artikel 9, stk. 2, litra a, c, d, e og f, hvorimod artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i og j, kræver udfyldning i særlovgivningen. I det omfang det foreslås at indføre nationale særregler, der har erhvervsøkonomiske konsekvenser for danske virksomheder, skal der tages stilling til, om principperne for implementering af erhvervsrettet EU-regulering i Danmark efterleves. Hvis principperne ikke efterleves, skal der forelægges en sag til godkendelse for erhvervsministeren, hvis der er tale om overimplementering uden væsentlige erhvervsøkonomiske, og for regeringens Økonomiudvalg, hvis der er tale om overimplementering med væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I forbindelse med udarbejdelsen af en lov, der rummer mulighed for f.eks. i en bekendtgørelse at fastsætte regler om behandling af personoplysninger, vil det dog allerede ofte være blevet overvejet, om der overhovedet ønskes fastsat nationale regler, eller om behandling fremover skal ske alene efter behandlingsreglerne i databeskyttelsesforordningen. Sådanne overvejelser vil myndigheder således ikke skulle gøre sig i samme omfang ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen.

2. Dernæst bør det vurderes, hvorvidt hjemlen til nationale særregler kan findes i forordningens artikel 9, stk. 2, litra b, g, h, i eller j. Det bemærkes, at forordningens artikel 9, stk. 4, endvidere giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde eller indføre yderligere betingelser, herunder begrænsninger, for behandling af genetiske data, biometriske data eller helbredsoplysninger.

3. Endvidere skal det iagttages, at nationale særregler overholder de øvrige krav, som følger af bestemmelserne i artikel 9, stk. 2-3, eksempelvis at der fastsættes passende og i visse tilfælde specifikke foranstaltninger samt i nogle tilfælde et særligt krav om, at særreglen er proportional (eksempelvis litra g ”står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges”), herunder også reglerne i forordningens artikel 88 og 89.

Samtidig skal de nationale særregler overholde principperne for behandling i forordningens artikel 5, hvilket eksempelvis betyder, at reglerne ikke må medføre, at der sker en ophobning af data i strid med artikel 5, stk. 1, litra e.

4. Endelig skal det sikres, at der er den rette balance i forhold til den fri bevægelighed for personoplysninger, jf. forordningens artikel 1.

2.8.4. Straffbestemmelser

I ældre love, dvs. love fra før omkring 1960, er der normalt i selve loven fastsat straf for overtrædelse af de forskrifter, der udfærdiges i henhold til loven. Lovens straffebestemmelser omfatter i sådanne tilfælde alle bestemmelser i de udstedte bekendtgørelser, og der er ingen særskilt hjemmel til administrativt at fastsætte bestemmelser om straf. I disse tilfælde er det derfor retligt set overflødigt at indsætte nogen straffebestemmelse i bekendtgørelsen. Af hensyn til det ønskelige i at give borgerne den bedst mulige oplysning om deres retsstilling bør der dog i bekendtgørelsen optages en henvisning til lovens straffebestemmelse med en gengivelse af dennes indhold. Se følgende eksempel:

»§ 32. Efter § ... i lov om ..., straffes overtrædelse af bekendtgørelsen med ... «

I nyere lovgivning vil hjemlen for straf for overtrædelse af bekendtgørelser normalt findes i en bestemmelse, der er formuleret således:

»I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde [eller fængsel indtil ...] for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne«.

I sådanne tilfælde skal straffebestemmelserne i bekendtgørelsen formuleres efter samme retningslinjer som dem, der anvendes ved udformning af straffebestemmelser i love.

Dette indebærer, at det for hver enkelt bestemmelse i bekendtgørelsen må overvejes, om det er påkrævet at pålægge strafansvar for overtrædelse af bestemmelsen. Straffebestemmelsen skal i øvrigt formuleres således, at det angives, at overtrædelse af nærmere opregnede regler i bekendtgørelsen straffes med bøde [eller fængsel indtil ...]. Se følgende eksempel:

»§ 43. Med bøde [eller fængsel indtil ...] straffes den, der overtræder §§ 3-7, § 8, stk. 2, §§ 10-13, § 14, stk. 3, 2. pkt., og § 27.«

Hvis det findes mere hensigtsmæssigt, kan straffebestemmelsen i bekendtgørelsen dog i stedet formuleres efter det princip, der er anvendt i straffeloven, dvs. at den strafbare handling beskrives i selve straffebestemmelsen. Se følgende eksempel:

»§ 37. Med bøde straffes den, der uden tilladelse importerer varer, der er omfattet af §«

Der er ikke noget til hinder for, at samme bekendtgørelse indeholder nogle straffebestemmelser, der er udformet efter den ene metode, og andre, der er udformet efter den anden. Reglerne kan opdeles i flere selvstændige paragraffer eller optages i en paragraf med flere stykker afhængigt af, hvad der er mest hensigtsmæssigt. Se følgende eksempel:

»§ 22. Med bøde straffes den, der

1) overtræder § ...

2) tilsidesætter vilkår, der er fastsat efter § ..., eller

3) undlader at efterkomme påbud efter § ... «

2.8.4.1. Tilregnelser

Efter straffelovens § 19 er straffebestemmelser i særlovgivningen anvendelige, også når lovovertrædelsen er begået ved uagtsomhed, medmindre det modsatte har særlig hjemmel. Dette står i modsætning til, hvad der efter samme bestemmelse gælder ved overtrædelser af straffeloven, idet straffelovsovertrædelser som hovedregel kun er strafbare i den forsætlige form.

Muligheden for at pålægge straf også for (simpelt) uagtsomme overtrædelser af særlovgivningen kan undertiden indebære resultater, som kan forekomme stødende. Det er generelt ønskeligt, at man i forbindelse med udformningen af såvel love som bekendtgørelser nøje overvejer, om ikke man kan begrænse strafansvaret til tilfælde, hvor der foreligger forsæt eller grov uagtsomhed, således at straf ikke kan pålægges ved overtrædelser, som alene kan tilregnes gerningsmanden som simpelt uagtsomme.

Selv om lovhjemlen, i henhold til hvilken straffebestemmelsen i bekendtgørelsen fastsættes, ikke selv nævner en sådan begrænsning til forsætlige eller groft uagtsomme forhold, er der intet til hinder for at begrænse strafansvaret på denne måde i den pågældende bekendtgørelse.

2.8.4.2. Strafferammer

Undertiden giver lovbestemmelsen mulighed for, at der i de administrative forskrifter fastsættes regler om frihedsstraf. Lovbestemmelsen kan f.eks. være udformet således: »I forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan der fastsættes straf af bøde eller fængsel indtil 6 måneder for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne«.

Det er ikke muligt at fastsætte et højere strafmaksimum end det, som den pågældende lovbestemmelse hjemler.

Der er derimod intet til hinder for i bekendtgørelser at fastsætte et lavere strafmaksimum end det, som lovhjemlen giver mulighed for.

Det må således antages, at også lovbestemmelser, hvorefter der kan fastsættes straf af »bøde eller fængsel indtil ...«, i almindelighed åbner mulighed for, at der kan fastsættes straf udelukkende af bøde i bekendtgørelsen.

Ved den nærmere udformning af den strafferamme, som skal fastsættes i en bekendtgørelse, er udgangspunktet, at straffen alene er bøde. Frihedsstraf må kun medtages i strafferammen, hvis der er realistisk udsigt til, at denne strafart faktisk vil blive anvendt i domstolenes strafudmålingspraksis.

Hvis der på baggrund af en vurdering som den netop omtalte er grundlag for at åbne mulighed for anvendelse af frihedsstraf, bør man i den pågældende straffebestemmelse begrænse muligheden for anvendelse af frihedsstraf til de tilfælde, hvor den kan forventes anvendt i praksis. Som eksempel kan henvises til straffebestemmelsen i bekendtgørelse nr. 360 af 22. marts 2010 om regler for udtømning af kloakspildevand fra lystfartøjer. Her er normalstraffen alene bøde. Straffen kan imidlertid stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare herfor eller opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser.

Hvis overtrædelser af bekendtgørelsen kan falde ind under en bestemmelse i loven, der fastsætter højere straf end bekendtgørelsen, bør opmærksomheden henledes herpå i bekendtgørelsen. Se følgende eksempel:

»§ 9. Overtrædelse af § ... straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter § ... i lov om ...«.

2.8.4.3. Straf for overtrædelse af vilkår mv.

Undertiden indeholder loven hjemmel til, at der i de administrative forskrifter, der udfærdiges efter loven, kan fastsættes straf for overtrædelse af f.eks. vilkår, pålæg og forbud, der er meddelt efter de administrative bestemmelser. Selv om loven ikke indeholder en sådan udtrykkelig hjemmel, men blot en hjemmel til at fastsætte straf »for overtrædelse af bestemmelser i« de administrative forskrifter, må det i almindelighed antages, at der er en tilsvarende adgang til at fastsætte straf for overtrædelse af vilkår mv., der meddeles efter forskrifterne.

2.8.4.4. Straf for overtrædelse af forordninger

En bemyndigelse i en lov til at fastsætte straf for overtrædelse af regler, der er udfærdiget i medfør af loven, kan ikke tjene som hjemmel til fastsættelse af straf for overtrædelse af bestemmelser i en forordning. Skal der i en bekendtgørelse kunne fastsættes straf for overtrædelse af en forordning, skal loven derfor indeholde en udtrykkelig bestemmelse herom. Der kan som eksempler bl.a. henvises til § 118, stk. 8, i færdselsloven, og § 255, stk. 2, i lov om kapitalmarkeder.

Det bør desuden for hver enkelt bestemmelse i forordningen overvejes, om det er påkrævet at pålægge strafansvar for overtrædelse af bestemmelsen.

2.8.4.5. Forsøg

Efter straffelovens § 21, stk. 3, straffes forsøg kun, når der kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder, for lovovertrædelsen. Straf for forsøg forudsætter, at der foreligger forsæt hos gerningsmanden. § 21, stk. 3, indebærer, at forsøg på overtrædelse af bestemmelser ikke straffes, når strafferammen ikke overstiger fire måneder, medmindre der er særlig hjemmel hertil, jf. f.eks. straffelovens § 287, stk. 2.

Om der i en bekendtgørelse kan indsættes en bestemmelse om straf for forsøg, hvor straffen i øvrigt kun er bøde eller fængsel under 4 måneder, afhænger af, om der er den fornødne hjemmel hertil. Da en sådan bestemmelse fraviger straffelovens § 21, stk. 3, må en sådan fravigelse kræve udtrykkelig og klar hjemmel i den pågældende lov. En sædvanlig bestemmelse om, at der kan fastsættes straf for overtrædelse af bestemmelser i de forskrifter, der udfærdiges i medfør af loven, er ikke tilstrækkelig hjemmel.

2.8.4.6. Juridiske personer

Der er på en række områder behov for at kunne straffe selskaber og andre juridiske personer.

Strafansvar for juridiske personer forudsætter, at der i den enkelte særlov findes en bestemmelse herom. I mange love er der derfor optaget en bestemmelse om, at der »kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel« eller lignende.

I almindelighed vil straffebestemmelsen i loven være udformet på en sådan måde, at bestemmelsen om straf for juridiske personer også finder anvendelse på overtrædelser af de administrative bestemmelser, der udfærdiges efter loven, hvorfor det kan forekomme retligt overflødigt at optage en bestemmelse herom i bekendtgørelsen. Retsstillingen bør dog understreges ved, at der optages en bestemmelse i bekendtgørelsen, der gengiver lovens regel. Der kan som eksempel bl.a. henvises til § 20, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 820 af 27. juni 2014 om indsamling m.v.

2.8.4.7. Objektivt individualansvar

Findes der – undtagelsesvis – en bestemmelse i hjemmelsloven om, at »der kan pålægges en virksomheds indehaver bødeansvar, selv om overtrædelserne ikke kan tilregnes ham som forsætlige eller uagtsomme« (objektivt individualansvar), kan denne bestemmelse ikke anvendes på overtrædelser af administrative forskrifter, der er udfærdiget efter loven, medmindre der er udtrykkelig og klar lovhjemmel herfor.

Der bør heller ikke fastsættes regler i en bekendtgørelse om, at der skal kunne pålægges objektivt strafansvar, medmindre der i loven er udtrykkelig og klar hjemmel hertil. En sædvanligt formuleret bemyndigelse til at fastsætte straf i de administrative forskrifter for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne er ikke tilstrækkelig hjemmel, medmindre der er klare holdepunkter i forarbejderne for, at der i de administrative regler kan fastsættes objektivt strafansvar. Er der hjemmel til at pålægge et objektivt strafansvar, bør det nævnes i bekendtgørelsen, at »der fastsættes ingen forvandlingsstraf for bødeansvaret«.

2.8.4.8. Andre retsfølger

Hvis loven – undtagelsesvis – indeholder adgang til at anvende sanktioner af usædvanlig karakter ved overtrædelse af bestemmelser i bekendtgørelsen eller på anden måde fraviger almindelige straffe- og retsplejemæssige principper (f.eks. regler om adgang for administrationen til at fastsætte tvangsbøder, til at tilbagekalde tilladelser uden for tilfælde af vilkårsovertrædelse, eller til selv at lade påbudte handlinger foretage på lovovertræderens bekostning), bør opmærksomheden henledes herpå i bekendtgørelsen ved en regel, der gengiver lovens regel. Se følgende eksempel:

»§ 9. Efter § i lov nr. ... af ... om ... (Eller: § ... i lov om) kan ... ministeren ...«.

2.8.5. Udløbsbestemmelser (ophørsklausuler)

Det kan efter omstændighederne være hensigtsmæssigt at tidsbegrænse en lovs gyldighedsperiode (ses betegnet som udløbsbestemmelse, ophørsklausul eller solnedgangsklausul). En udløbsbestemmelse kan således f.eks. være relevant i de tilfælde, hvor loven er begrundet i særlige forhold, som ikke kan forventes at bestå i længere tid. Det vil da være hensigtsmæssigt med en udløbsbestemmelse med henblik på at undgå, at lovgivningen fortsætter på ubestemt tid, og at reducere den samlede mængde af regulering.

For bekendtgørelses vedkommende vil der normalt ikke være et tilsvarende behov for udløbsbestemmelser, da den regeludstedende myndighed normalt blot vil kunne ophæve eller ændre en bekendtgørelse, når der ikke længere er behov for de pågældende regler. Ophævelsen af en bekendtgørelse er således ikke som ved love forbundet med en ofte både tids- og ressourcekrævende behandling i Folketinget.

Hertil kommer, at der generelt bør udvises forsigtighed med at indsætte udløbsbestemmelser i lovgivningen.

For det første kan en udløbsbestemmelse skabe usikkerhed hos berørte parter, virksomheder og borgere om, hvilken retstilstand der vil gælde efter gyldighedsperiodens ophør. For det andet forudsætter en udløbsbestemmelse, at fagministeriet har fuldt overblik over, hvilke regler der i givet fald udløber hvornår, således at der om nødvendigt kan tages nye initiativer inden gyldighedsperiodens udløb. For det tredje kan internationale forpligtelser medføre, at det ikke er muligt at indsætte en udløbsbestemmelse i lovgivning, der f.eks. implementerer et EU-direktiv.

En udløbsbestemmelse vedrørende en strafbestemmelse vil – afhængig af den nærmere udformning af bestemmelsen – endvidere kunne give anledning til principielle overvejelser om bl.a. straf med tilbagevirkende kraft.

Udløbsbestemmelser bør af disse grunde som altovervejende hovedregel ikke indsættes i bekendtgørelser.

2.9. Bilag

Hvis bekendtgørelsen skal indeholde materiale, der ikke eller kun vanskeligt kan indpasses i en paragrafinddeling (f.eks. blanketformularer, tegninger og tekniske specifikationer), er det ofte praktisk at udskille dette materiale til et bilag til bekendtgørelsen, som der henvises til i bekendtgørelsens tekst. Bilaget vil være en bestanddel af bekendtgørelsen og kan således kun ændres ved en ny bekendtgørelse.

Bilag skal nummereres med arabertal. Overskriften (bilag 1, bilag 2 mv.) venstrestilles og sættes med fed.

2.10. Underskrift

Bekendtgørelser, der udstedes af et ministeriums departement, underskrives normalt af ministeren og paraferes af en embedsmand. Der gælder dog ingen faste regler herom. Der er således ikke noget retligt til hinder for, at ministeren overlader det til en embedsmand at underskrive bekendtgørelsen. En sådan bekendtgørelse underskrives P.M.V. eller P.M.V., E.B.

Udstedes en bekendtgørelse af en anden institution (direktorat, styrelser mv.), underskrives den normalt af chefen for institutionen og paraferes af en medarbejder. Der er dog ikke noget retligt til hinder for, at chefen for institutionen overlader det til en medarbejder at underskrive bekendtgørelsen. En sådan bekendtgørelse underskrives P.D.V. eller P.D.V., E.B.

Underskriften anbringes efter bekendtgørelsens tekst og før eventuelle bilag. Bekendtgørelsen bør kundgøres *umiddelbart* efter underskriften, selvom underskriften finder sted i god tid før ikrafttrædelsen. Bl.a. af den grund bør underskrivelsen først finde sted, når den sidste korrektur foreligger.

Opmærksomheden henledes på, at hvis en minister har delegeret kompetencen til at udstede regler i form af en bekendtgørelse til en underliggende myndighed, angives dette i indledningen til bekendtgørelsen og ikke i forbindelse med underskrivelsen af bekendtgørelsen.

2.11. Kundgørelse

Reglerne om kundgørelse af bekendtgørelser findes i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, og bekendtgørelse nr. 1395 af 12. december 2007 om Lovtidende i elektronisk form. Efter disse regler er offentliggørelse i Lovtidende en betingelse for en bekendtgørelses ikrafttræden og dermed en betingelse for, at den kan håndhæves. Kravet om optagelse i Lovtidende gælder dog ikke, hvis der i selve hjemmelsloven er fastsat særlige regler om kundgørelse af bekendtgørelser.

Bekendtgørelsen skal, ligesom andre administrative forskrifter og love, derimod fortsat indlægges i Retsinformation, jf. cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation. Denne indlægning har imidlertid ikke noget med kundgørelsen at gøre. Pligtafleveringen omfatter som udgangspunkt alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser mv. Undtaget fra pligtafleveringen er bl.a. forskrifter, som ikke er tilgængelige for offentligheden efter lov om offentlighed i forvaltningen, samt forskrifter for Grønland og Færøerne, som alene vedrører Grønland eller Færøerne.

Kundgørelsen i Lovtidende sker gennem Civilstyrelsen, jf. vejledning om afleveringsfrister af 27. april 2011 (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115.

Fagministerierne bør være opmærksomme på, at kundgørelsen i Lovtidende ofte ikke fuldt ud vil tilgodesee behovet for information om bekendtgørelsen til offentligheden. Det gælder navnlig i forhold til de borgere og virksomheder, som umiddelbart berøres af den pågældende regulering. Det enkelte fagministerium bør derfor i fornødent omfang sikre en systematiseret og målrettet opfølgning på bekendtgørelsen i form af relevant information til offentligheden mv. om bekendtgørelsen og dens nærmere indhold.

Kundgørelse på lovtidende.dk kan bestilles hos Civilstyrelsen på alle hverdage til det følgende døgn. Ved love samt kongelige anordninger og bekendtgørelser, der sætter love helt eller delvis i kraft, skal anmodning om optagelse ske inden kl. 14 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn.

Ved alle øvrige forskrifter skal anmodning om optagelse ske inden kl. 12 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn. Det bør tilstræbes, at forskriftens ikrafttrædelsestidspunkt tidligst er dagen efter kundgørelsen i Lovtidende, så ikrafttræden og kundgørelse ikke er sammenfaldende.

Før anmodning om optagelse i Lovtidende skal det relevante fagministerium sikre, at forskriften er fejlfri. I tilfælde af, at fagministeriet eller Civilstyrelsen efter udløbet af optagelsesfristen konstaterer fejl i forskriften, vil denne ikke blive optaget i Lovtidende til kundgørelse det følgende døgn. Den rettede forskrift kan anmodes optaget på ny i overensstemmelse med ovennævnte fri-

ster. Fagministeriet skal forinden anmodningen om optagelse sikre, at forskriften i Lex Dania klient er påført korrekte redaktionelle oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret for indholdet af kundgjorte forskrifter samt de påførte redaktionelle oplysninger påhviler det pågældende fagministerium.

For en uddybning af ovenstående om kundgørelse i Lovtidende henvises til Civilstyrelsens vejledning af 27. april 2011 om afleveringsfrister (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115.

2.11.1. Tidspunktet for kundgørelse

I forbindelse med arbejdet med at udfærdige bekendtgørelser skal man være opmærksom på, at gennemførelse af nye regler ofte kan betyde et tidskrævende arbejde for dem, der skal administrere reglerne. Man bør derfor ved tilrettelæggelsen af arbejdet med bekendtgørelser lægge megen vægt på, at bekendtgørelserne kan kundgøres i god tid, før de træder i kraft.

Ved ny lovgivning, der skal træde i kraft kort tid efter vedtagelsen, kan det ofte være vanskeligt at færdiggøre de nødvendige bekendtgørelser i tilstrækkelig god tid. Disse særlige problemer kan i vidt omfang imødegås ved, at udkast til bekendtgørelser søges udarbejdet samtidig med lovforslaget, således at bekendtgørelser kan kundgøres samtidig med loven. Ganske vist kan en ændring af lovforslaget under behandlingen i Folketinget betyde, at udkastet til bekendtgørelse skal ændres, men det merarbejde, som sådanne ændringer giver anledning til, vil erfaringsmæssigt i det lange løb være begrænset.

Det skal hertil bemærkes, at bl.a. visse indgreb kræver udtrykkelig lovhjemmel eller særlige holdpunkter i hjemmelsloven. Behovet for lovhjemmel til sådanne indgreb viser sig ofte først i forbindelse med den detaljerede bearbejdning af stoffet, der finder sted under udarbejdelsen af bekendtgørelsen. Ved at udarbejde udkast til bekendtgørelse samtidig med lovforslaget opnår man, at de mere præcise behov for lovhjemmel afdækkes, før lovforslaget fremsættes for Folketinget.

Selv om hjemmelsloven ikke er trådt i kraft, er der i almindelighed ikke noget til hinder for, at en bekendtgørelse underskrives og kundgøres samtidig med, at hjemmelsloven kundgøres, blot bekendtgørelsen ikke træder i kraft før hjemmelsloven.

2.11.2. Undtagelse fra kundgørelse i Lovtidende

Efter § 3 i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, er Lovtidende den bindende kundgørelsesform for de retsforskrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning. Kravet om optagelse i Lovtidende kan derfor kun fraviges, hvis der i selve hjemmelsloven er fastsat en alternativ kundgørelsesordning for bekendtgørelser.

Fravigelser fra den almindelige kundgørelsesordning bør dog kun ske, hvis der er tungtvejende hensyn, der begrundet en sådan fravigelse. Hvis ikke sådanne tungtvejende hensyn gør sig gældende, bør kundgørelse af retssikkerheds- og ordensmæssige grunde ske efter den almindelige ordning, dvs. kundgørelse i Lovtidende.

I praksis vil en fravigelse navnlig komme på tale, hvor der i lovgivningen er henvist til f.eks. internationale standarder, der er ophavsretligt beskyttet, og som derfor ikke uden videre kan optages i Lovtidende. For sådanne standarder kan det ofte være nødvendigt med en alternativ kundgørelsesordning.

Derimod vil selve omfanget af en forskrift efter overgangen til Lovtidende i elektronisk form ikke længere i sig selv kunne begrunde, at forskriften undtages fra kundgørelse i Lovtidende.

2.11.3. Færøerne og Grønland

Retsforskrifter, der skal gælde for Grønland, får retsvirkning for Grønland, når der er sket kundgørelse af de pågældende retsforskrifter i Lovtidende.

Retsforskrifter, der skal gælde for Færøerne, skal kundgøres i landsstyrets kundgørelsestedende for Færøerne, Kunngerðablaðið, for, at disse får retsvirkning for Færøerne, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (kundgørelsesloven). Derfor suppleres kundgørelse i Lovtidende med kundgørelse på Færøerne i Kunngerðablaðið.

Retsforskrifter skal i almindelighed kundgøres med deres fulde ordlyd i Kunngerðablaðið.

Når en retsforskrift, der skal gælde for Færøerne, er optaget i Lovtidende, skal ressortministeriet sende den udgave, der er optaget i Lovtidende, til Rigsombudsmanden på Færøerne med henblik på kundgørelse. Retsforskriften skal sendes elektronisk til Rigsombudsmanden på Færøerne i form af en særlig fil, som er forberedt til elektronisk kundgørelse i Kunngerðablaðið. Filen bestilles hos Retsinformation samtidig med anmodningen om optagelse i Lovtidende.

Kunngerðablaðið udgives kun på fredage. Ønskes retsforskriften kundgjort en bestemt fredag, skal denne sendes til Rigsombudsmanden, således at Rigsombudsmanden senest onsdag kl. 15.00 (dansk tid) kan videresende retsforskriften til kundgørelse.

Retsforskrifter, der ikke indeholder bestemmelser om ikrafttræden, træder i kraft på Færøerne ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den pågældende retsforskrift er indført i Kunngerðablaðið, jf. kundgørelseslovens § 2.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland:

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/58 (Grønland)

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/59 (Færøerne)

2.11.3.1. Kundgørelse af bekendtgørelser, der ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne

Skal en bekendtgørelse gælde på Færøerne med samme indhold som i Danmark, kundgøres den i Kunngerðablaðið i den form, hvori den er kundgjort i Lovtidende (bortset fra ikrafttrædelsestidspunktet, der i almindelighed vil være et andet end i Danmark). Det bør derfor tilstræbes, at processen tilrettelægges på en sådan måde, at der er tid til kundgørelse i Kunngerðablaðið, inden forskriften træder i kraft, så forskriften kan håndhæves i hele riget samtidig.

Er der behov for at foretage ændringer i forhold til den bekendtgørelse, som gælder i Danmark, bør man undgå at anvende den fremgangsmåde, at det i anordningen – eller eventuelt i en ændringsbekendtgørelse – angives, hvilke ændringer i bekendtgørelsen der skal gælde på Færøerne. I stedet bør der udarbejdes en ny bekendtgørelse, der alene gælder for Færøerne. Denne bekendtgørelse kundgøres herefter i Lovtidende og i Kunngerðablaðið.

Opstår der behov for ændring af en bekendtgørelse, som allerede er sat i kraft for Færøerne, må der i lighed med, hvad der gælder for bekendtgørelser i Danmark, tages stilling til, om ændringen skal gennemføres ved udstedelse af en ny bekendtgørelse eller ved udstedelse af en bekendtgørelse om ændring af den eksisterende bekendtgørelse. Der bør udstedes en ny bekendtgørelse, hvor dette følger af retningslinjerne for udarbejdelse af ændringsbekendtgørelser i Danmark. I alle tilfælde skal der ske kundgørelse i Lovtidende og Kunngerðablaðið.

2.11.3.2. Kundgørelse af bekendtgørelser, der gælder umiddelbart for Færøerne

En bekendtgørelse, der gælder umiddelbart på Færøerne, skal ikke alene kundgøres i Lovtidende, men også i Kunngerðablaðið. Den skal i almindelighed kundgøres med dens fulde ordlyd.

Skal kun en del af bekendtgørelsen gælde for Færøerne, er der alene krav om, at denne del kundgøres i Kunngerðablaðið. Dette bør i almindelighed føre til, at de dele af bekendtgørelsen, der ikke skal gælde på Færøerne, udelades ved kundgørelsen i Kunngerðablaðið.

3. Kongelige anordninger

Kongelig anordning anvendes kun, hvis den lov, der hjemler forskriften, udtrykkeligt foreskriver det. Endvidere skal kongelig 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 kongelige anordninger, f.eks. ved en bestemmelse om, at der »ved kongelig anordning fastsættes regler om ...«, udformes bemyndigelser i nyere lovgivning således, at »... ministeren fastsætter regler om ...«, hvilket betyder, at der skal udstedes en bekendtgørelse (eller et cirkulære).

Kongelige anordninger udfærdiges efter de samme retningslinjer som bekendtgørelser, bortset fra titlen, indledningen og underskriften. En anordning kan herefter affattes på følgende måde:

»Anordning om ...

Vi MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

I medfør af ... fastsættes:

§ 1. ...

...

Givet på ... den ...

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

Margrethe R.

/... (ministerens underskrift)«

3.1. Ikraftsættelse af lovgivning for Færøerne og Grønland

Hvis en lov, der ikke gælder direkte for Færøerne/Grønland, skal kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland, skal loven indeholde en territorialbestemmelse med en anordningshjemmel. En territorialbestemmelse med en anordningshjemmel vil i nyere lovgivning typisk være formuleret således:

»Loven gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland], men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for [Færøerne]/[Grønland]/[Færøerne og Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske]/[henholdsvis færøske og grønlandske] forhold tilsiger.«

De ændringer, der kan foretages inden for rammerne af anordningshjemlen, skal være begrundet i forhold på Færøerne/Grønland, som adskiller sig fra forholdene i Danmark. Rækkevidden af bemyndigelsen må i øvrigt fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde.

En anordningshjemmel, som formuleret ovenfor, kan som udgangspunkt kun benyttes én gang for henholdsvis Færøerne/Grønland. Det er således ikke muligt at sætte dele af loven i kraft for Færøerne/Grønland ad flere omgange.

Rækkevidden af anordningshjemlen må dog fastlægges ved fortolkning i det enkelte tilfælde. Hvis der er bemyndigelse til at sætte loven etapevist i kraft, vil der som udgangspunkt også være mulighed for at sætte loven etapevist i kraft for Færøerne/Grønland.

Det bemærkes, at hvis der er tale om en samlelov, vil anordningshjemlen som udgangspunkt kunne anvendes én gang for hver lov, der vedtages eller foretages ændringer i. Dette gælder således f.eks. i de tilfælde, hvor der vedtages en ny hovedlov, og hvor der ved samme lov vedtages ændringer i andre love.

Opmærksomheden henledes endelig på, at hvor anordningshjemlen giver adgang til at sætte en lov delvis i kraft, kan der som udgangspunkt ikke opstilles en nedre grænse for, hvor lille en del af loven, der kan sættes i kraft. Dette må i stedet afgøres i det enkelte tilfælde, hvor det må anses for afgørende, at den delvise ikrafttræden som minimum giver mening.

3.1.1. Ikraftsættelse af hovedlove

Efter Justitsministeriets vejledning af 22. september 1987 om udarbejdelse af administrative forskrifter afhang affattelsen af en anordning om en hovedlovs ikrafttræden for Færøerne eller Grønland af, hvor omfattende de færøske/grønlandske ændringer var. Havde ændringerne et begrænset omfang, var det ifølge vejledningen muligt at angive ændringerne i anordningens § 1 opdelt i numre efter de samme retningslinjer, som anvendes ved udarbejdelse af ændringslove.

Det må imidlertid konstateres, at det i langt de fleste tilfælde er uhensigtsmæssigt at sætte love i kraft for Færøerne eller Grønland efter denne fremgangsmåde, da anordningen derved ikke selvstændigt giver et overblik over den hovedlov, der sættes i kraft for Færøerne eller Grønland.

Anordninger, der sætter hovedlove i kraft for Færøerne eller Grønland, bør derfor som altovervejende hovedregel udformes således, at de regler, der skal gælde for Færøerne eller Grønland, gives. Se følgende eksempel:

»Vi MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... bestemmes, at loven skal gælde for [Færøerne]/[Grønland] i følgende affattelse:

§ 1. ...

...

Givet på ... den ...

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

Margrethe R.

/...(ministerens underskrift)«

Finder ressortministeriet det nødvendigt i undtagelsestilfælde at anvende den fremgangsmåde, der ikke gengiver de regler, der sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, men som alene indeholder ændringerne, bør dette kun ske ifølge aftale med de færøske eller grønlandske myndigheder. Anvendes denne fremgangsmåde, skal der optrykkes et bilag til anordningen med gengivelse af loven, som den gælder for Danmark.

3.1.1.1. Titel

I titlen til en anordning om ikrafttræden for Færøerne/Grønland af en lov angives lovens titel, men ikke dens nr. og dato. Se følgende eksempel:

»Anordning om ikrafttræden for [Færøerne]/[Grønland] af lov om ... «.

3.1.1.2. Indledningen til anordningen

En anordning bør indeholde en fuldstændig henvisning til det udnyttede hjemmelsgrundlag. Det indebærer, at samtlige udnyttede bemyndigelser til ikraftsættelse bør nævnes i indledningen, og at henvisningen til loven bør angives med nummer, dato og fuldstændig titel. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... bestemmes, at loven skal gælde for [Færøerne]/[Grønland] i følgende affattelse:«

Der bør i indledningen ikke henvises til affattelsen af en lov, som den fremgår af en lovbekendtgørelse. Dette skyldes navnlig, at lovbekendtgørelser som udgangspunkt ikke er udarbejdet med henblik på anvendelse i forhold til Færøerne/Grønland og derfor vil kunne indeholde indarbejdede ændringslove, som ikke nødvendigvis gælder for Færøerne/Grønland. I stedet bør der henvises til den oprindelige hovedlov samt de efterfølgende ændringslove, som skal sættes i kraft.

Første gang en lov sættes i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning, kan hovedlovens anordningshjemmel anvendes til at sætte hovedloven med eventuelle ændringer samlet i kraft for Færøerne eller Grønland. Derfor henvises der i indledningen til ikrafttrædelsesanordningen alene til hovedlovens anordningshjemmel. Se f.eks. anordning nr. 1083 af 8. oktober 2014 om ikrafttræden for Færøerne af lov om psykologer m.v.

I anordninger for Færøerne skal der også ske kundgørelse af den bestemmelse, hvorefter loven ved kongelig anordning kan sættes i kraft for Færøerne (bemyndigelsesbestemmelsen). Anordningen skal derfor gengive ordlyden af bemyndigelsesbestemmelsen, hvilket bør ske i form af en (slut)note til anordningen. Der kan som eksempel henvises til anordning nr. 1130 af 16. oktober 2017 om ikrafttræden for Færøerne af forskellige love om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v.

3.1.2. Ikraftsættelse af ændringslove

Når ændringslove til hovedlove, der er sat i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning, skal sættes i kraft, er der tidligere anvendt den fremgangsmåde, at der foretages en sammenskrivning i anordningen af det, der sættes i kraft, med den tidligere ikraftsatte lov, således at man ved anordningens udstedelse har en sammenskrivning, der viser, i hvilken form loven derefter gælder for Færøerne eller Grønland.

Den eller de tidligere anordninger, der har sat hovedloven og eventuelt tidligere ændringslove i kraft, forbliver fortsat gældende, da anordningen alene sætter de ændringer i kraft, der følger af den eller de seneste ændringslove. Der kan således være en række gældende anordninger med sammenskrivninger af den gældende lov for Færøerne eller Grønland, hvor det ikke umiddelbart er muligt at identificere, hvilke ændringer der er indført hvornår.

Anordninger, der sætter ændringslove i kraft for Færøerne eller Grønland, bør derfor alene indeholde de ændringer af loven, som skal sættes i kraft, således at det er muligt i anordningen umiddelbart at identificere de ændringer, der sættes i kraft. Anordningerne udformes efter de samme retningslinjer, som gælder for udarbejdelse af ændringslove.

En anordning, der sætter en ændringslov i kraft for Færøerne eller Grønland, formuleres således:

»VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:

I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ændring af lov om ... bestemmes:

§ 1

I lov om ..., som sat i kraft for [Færøerne/Grønland] ved anordning nr. ... af ..., [som ændret ved lov nr. ... af ... om ændring af lov om ... (...), som sat i kraft for [Færøerne/Grønland] ved anordning nr. ... af ...,] foretages følgende ændring(er):

1. ...

...

Givet på ... den ...

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

Margrethe R.

/... (ministerens underskrift)«

3.1.2.1. Titel

I titlen til en anordning om ikrafttræden for Færøerne/Grønland af en ændringslov angives lovens titel, herunder undertitel, men ikke dens nr. og dato. Se følgende eksempel:

»Anordning om ikrafttræden for [Færøerne]/[Grønland] af lov om ændring af lov om ... (...).«

Skal kun en del af en ændringslov sættes i kraft for Færøerne/Grønland, udformes titlen således:

»Anordning om ikrafttræden for [Færøerne]/[Grønland] af [§ ... i]/[dele af § ... i] lov om ændring af lov om ... (...).«

3.1.2.2. Indledningen til anordningen

En anordning bør indeholde en fuldstændig henvisning til det udnyttede hjemmelsgrundlag. Det indebærer, at samtlige udnyttede bemyndigelser til ikraftsættelse bør nævnes i indledningen, og at henvisningen til loven bør angives med nummer, dato og fuldstændig titel, herunder undertitel. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ændring af lov om ... (...) bestemmes:«

I indledningen til § 1 angives lovens titel, men ikke dens nr. og dato. Derimod angives nr. og dato på den eller de anordninger, hvorved loven er sat i kraft for Færøerne/Grønland. Se følgende eksempel:

»I lov om ..., som sat i kraft for [Færøerne/Grønland] ved anordning nr. ... af ..., [som ændret ved lov nr. ... af ... om ændring af lov om ... (...), som sat i kraft for [Færøerne/Grønland] ved anordning nr. ... af ...,] foretages følgende ændring(er):«

Der bør i indledningen til en anordning samt i indledningen til § 1 ikke henvises til affattelsen af en lov, som den fremgår af en lovbekendtgørelse. Dette skyldes navnlig, at lovbekendtgørelser som udgangspunkt ikke er udarbejdet med henblik på anvendelse i forhold til Færøerne og Grønland og derfor vil kunne indeholde indarbejdede ændringslove, som ikke nødvendigvis gælder for Færøerne/Grønland. I stedet bør der henvises til den oprindelige hovedlov samt de efterfølgende ændringslove, som skal sættes i kraft. Er der udstedt en anordningsbekendtgørelse, vil man i indledningen til § 1 dog kunne nøjes med at henvise til denne. Se følgende eksempel:

»I lov om ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved kongelig anordning, jf. anordningsbekendtgørelse nr. ... af ..., [som ændret ved anordning nr. ... af ...,] foretages følgende ændring(er):«

Ændres en lov, som er sat i kraft for Færøerne eller Grønland ved kongelig anordning, og skal ændringerne kunne sættes i kraft for Færøerne eller Grønland, skal også ændringsloven indeholde en anordningshjemmel, idet hovedlovens anordningshjemmel ikke på ny kan anvendes, hvis den allerede har været anvendt til at sætte loven i kraft. I sådanne tilfælde angives i indledningen til ikrafttrædelsesanordningen den eller de anordningshjemler, der anvendes til at sætte den eller de pågældende lovændringer i kraft.

I anordninger for Færøerne skal der også ske kundgørelse af den bestemmelse, hvorefter loven ved kongelig anordning kan sættes i kraft for Færøerne (bemyndigelsesbestemmelsen). Anordningen skal derfor gengive ordlyden af bemyndigelsesbestemmelsen, hvilket bør ske i form af en (slut)note til anordningen. Der kan som eksempel henvises til anordning nr. 1130 af 16. oktober 2017 om ikrafttræden for Færøerne af forskellige love om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v.

3.1.3. Systematik

Det bør som udgangspunkt undgås at ændre på opbygningen af den lov, som skal sættes i kraft for Færøerne/Grønland, da det besværliggør en senere henvisning til loven. Ønskes dele af en lov ikke sat i kraft, skrives i stedet »(Sættes ikke i kraft)« ud for de pågældende bestemmelser. Se f.eks. anordning nr. 755 af 19. juni 2017 om ikrafttræden af lov om offentlighed i forvaltningen for sager om færøske anliggender.

3.1.4. Ændringer til en anordningshjemmel

Skal der foretages ændringer af en anordningshjemmel – f.eks. fordi den er formuleret forkert – skal ændringen foretages i selve hovedloven eller den pågældende ændringslov og ikke i lovbekendtgørelsen.

I ændringslove, der er trådt i kraft, kan der ved lovændring indsættes en ny anordningshjemmel i de tilfælde, hvor anordningshjemlen allerede er udnyttet, men hvor de bestemmelser, der er sat i kraft, ønskes ændret, eller hvor yderligere af ændringslovens bestemmelser ønskes sat i kraft.

I de tilfælde, hvor der ønskes hjemmel til at ændre i bestemmelser i en anordning, som er sat i kraft for Færøerne/Grønland, kan den nye anordningshjemmel affattes således:

»De dele af [loven]/[§ ...], som i medfør af stk. [...] er sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland], kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for [Færøerne]/[Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske] forhold tilsiger.«

I de tilfælde, hvor en anordningshjemmel er anvendt til at sætte dele af en lov i kraft, men hvor man efterfølgende finder ud, at der var dele af loven, der alligevel burde have været sat i kraft, kan den nye anordningshjemmel affattes således:

»De dele af [loven]/[§ ...], som ikke i medfør af stk. [...] er sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland], kan ved kongelig anordning sættes helt eller delvis i kraft for [Færøerne]/[Grønland] med de ændringer, som de [færøske]/[grønlandske] forhold tilsiger.«

Det bør i den forbindelse fremgå af bemærkningerne til bestemmelsen, at dele af loven ikke er blevet sat i kraft i forbindelse med udnyttelsen af den oprindelige anordningshjemmel.

3.1.5. Ophævelse

Når en lov sættes i kraft for Færøerne/Grønland ved kongelig anordning, gælder loven for Færøerne/Grønland i kraft af anordningen. Dette indebærer, at loven ikke automatisk vil blive ophævet for Færøerne/Grønland, hvis loven på et senere tidspunkt ophæves i Danmark.

Skal loven også ophæves for Færøerne/Grønland, er det således nødvendigt at ophæve loven særskilt for Færøerne/Grønland, hvilket normalt vil ske ved at medtage en bestemmelse herom i en ny anordning. Det bemærkes i den forbindelse, at eftersom en anordning alene er det instrument, der sætter loven i kraft for Færøerne/Grønland, bør ophævelsen af en lov for Færøerne/Grønland formelt set ikke ske ved at ophæve den anordning, der satte loven i kraft, men derimod ved at ophæve loven som sat i kraft for Færøerne/Grønland. En bestemmelse, der ophæver en lov, som er sat i kraft for Færøerne/Grønland, bør derfor formuleres således: »Lov nr. ... af ... om ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved kongelig anordning nr. ... af ..., ophæves«.

Opmærksomheden henledes endvidere på, at det er anordningshjemlen i den lov, der ophæver den lov, der gjaldt i Danmark, der skal benyttes til at ophæve loven på Færøerne og i Grønland. Det betyder, at hvis x-loven er sat i kraft for Færøerne/Grønland, og denne lov senere er ophævet i Danmark af y-loven, som igen er ophævet af z-loven, vil det være anordningshjemlen i y-loven, som skal anvendes til at ophæve x-loven for Færøerne/Grønland. Derimod vil anordningshjemlen i z-loven ikke kunne anvendes til at ophæve x-loven for Færøerne/Grønland. Det er således ikke muligt at springe en »lov-generation« over og benytte en anordningshjemmel i en senere lov til at ophæve loven for Færøerne/Grønland.

Det kan i sjældne tilfælde forekomme, at en hovedlov ønskes sat i kraft for Færøerne/Grønland på et tidspunkt, hvor hovedloven står for at blive ophævet i Danmark. I de tilfælde skal udstedelse af anordningen ske før, at anordningshjemlen ophæves. Derimod kan tidspunktet for anordningens ikrafttrædelse (dvs. lovens ikrafttræden for Færøerne/Grønland) godt ligge efter det tidspunkt, hvorfra anordningshjemlen er ophævet.

3.1.6. Særligt om bekendtgørelser

Det kan undertiden give anledning til tvivl, om bekendtgørelser, der er udstedt (eller senere udstedes) i medfør af en lov, der ikke gælder umiddelbart for Færøerne/Grønland, men som sættes i kraft for Færøerne/Grønland, også skal gælde for Færøerne/Grønland. Der skal ved ikraftsættelse af love for Færøerne/Grønland derfor altid tages stilling til dette spørgsmål, hvilket normalt bør ske ved, at der i anordningen optages en udtrykkelig bestemmelse herom. Se følgende eksempler:

»§ 19. De forskrifter, der er udstedt efter loven, gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland].«

»§ 27. De forskrifter, der er udstedt efter loven, gælder ikke for [Færøerne]/[Grønland]. Dog gælder følgende også for [Færøerne]/[Grønland]:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...«

»§ 33. De forskrifter, der er udstedt efter loven, gælder også for [Færøerne]/[Grønland]. Det gælder dog ikke følgende:

- 1) ...
- 2) ...
- 3) ...«

Opmærksomheden henledes på, at bekendtgørelser, der er udstedt (eller senere udstedes) i medfør af en lov, som sættes i kraft for Færøerne ved anordning, desuden vil skulle kundgøres i Kunngerðablaðið for at få retsvirkning på Færøerne.

Derimod vil bekendtgørelser, der er udstedt (eller senere udstedes) i medfør af en lov, som sættes i kraft for Grønland ved anordning, som udgangspunkt være gældende i Grønland, medmindre andet følger af den enkelte bekendtgørelse eller den kongelige anordning. Dette gælder dog kun, såfremt den relevante bemyndigelsesbestemmelse er sat i kraft for Grønland i samme udgave som i den danske lov. Er det ikke tilfældet, vil bekendtgørelsen ikke gælde for Grønland.

Når der skal udstedes bekendtgørelser for Færøerne og Grønland med hjemmel i en lov, som er sat i kraft ved kongelig anordning, vil der skulle tages højde herfor ved udformning af bekendtgørelsens indledning. Udformningen af indledningen afhænger af, hvordan hjemmelsloven er sat i kraft for Færøerne og Grønland.

Er hjemmelsloven sat i kraft uden at gengive de regler, som skal gælde for Færøerne eller Grønland jf. afsnit 3.1.1, bør følgende indledning anvendes:

»I medfør af § 3, § 5, stk. 2, § 8 og § 9, stk. 2, i lov nr. ... af ... om ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved anordning nr. ... af ... fastsættes:«

Er hjemmelsloven derimod sat i kraft med gengivelse af de regler, som skal gælde for Færøerne eller Grønland jf. afsnit 3.1.1, bør følgende indledning anvendes:

»I medfør af § 3, § 5, stk. 2, § 8 og § 9, stk. 2, i anordning om ikrafttræden af lov om ..., fastsættes:«

3.1.7. Anordningsbekendtgørelser

For at afhjælpe, at lovene bliver uoverskuelige på grund af mange efterfølgende ændringslove eller ændringslove, der indeholder større ændringer af loven, bør der udarbejdes bekendtgørelser af de udstedte anordninger (anordningsbekendtgørelser), der sammenskriver den oprindelige hovedlov med senere ændringslove, som sat i kraft ved kongelig anordning. Anordningsbekendtgørelserne offentliggøres i Lovtidende A og skal, for så vidt angår Færøerne, efterfølgende offentliggøres i Kunngerdabladid, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne.

Ved udarbejdelse af anordningsbekendtgørelser følges de retningslinjer, der gælder for udarbejdelse af lovbekendtgørelser, jf. Justitsministeriets vejledning af 26. juni 2018 om lov kvalitet. Titlen formuleres således »Bekendtgørelse af anordning om ikrafttræden for [Færøerne/Grønland] af lov om ...«, og indledningen formuleres »Herved bekendtgøres anordning nr. ... af ... om ikrafttræden for [Færøerne/Grønland] af lov om ... med de ændringer, der følger af anordning nr. ... af ...«.

Hvis der i særlige tilfælde er behov for, at der i forbindelse med de færøske eller grønlandske myndigheders behandling af en anordning, der skal sætte en ændringslov i kraft for Færøerne eller Grønland, gives et samlet billede af, i hvilken form loven vil komme til at gælde for Færøerne eller Grønland, kan de færøske eller grønlandske myndigheder anmode det pågældende ressortministerium om, at der vedlægges en sådan sammenskrivning.

3.1.8. Resume af indholdet af udkast til kongelige anordninger

For at lette og fremskynde de færøske og grønlandske myndigheders stillingtagen til udkast til kongelige anordninger om ikraftsættelse af lovgivning på Færøerne eller i Grønland, bør der ved sagens forelæggelse for de færøske eller grønlandske myndigheder vedlægges et resumé af indholdet. Resuméet bør endvidere indeholde en henvisning til, hvor i Folketingstidende bemærkningerne til lovforslaget findes og en beskrivelse af, hvor anordningen ændrer eller tilføjer til lovens bestemmelser.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland:

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/58 (Grønland)

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/59 (Færøerne)

3.2. Underskrift

Kongelige anordninger underskrives af regenten og paraferes af den ansvarlige minister. Underskriften anbringes efter anordningens tekst og før eventuelle bilag. Se følgende eksempel:

»Givet på ... den ...

Under Vor Kongelige Hånd og Segl

Margrethe R.

/... (ministerens underskrift)«

Som eksempler på hvordan stedet for underskrivelsen betegnes, kan nævnes: »på Amalienborg«, »på Christiansborg slot«, »på Graasten slot«, »på Fredensborg slot«, »i Jagthuset, Trend skov«, »i Kongeskibet Dannebrog, Kattegat« eller »i Kongeskibet Dannebrog, Aarhus«.

Anordningen bør kundgøres *umiddelbart* efter underskriften, selvom underskriften finder sted i god tid før ikrafttrædelsen.

3.3. Kundgørelse

Når anordningen er underskrevet, skal den kundgøres i Lovtidende. Kundgørelsen sker gennem Civilstyrelsen, jf. vejledning om afleveringsfrister af 27. april 2011 (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115.

Anordningen skal, ligesom andre administrative forskrifter og love, desuden indlægges i Retsinformation, jf. cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation. Denne indlægning har imidlertid ikke noget med kundgørelsen at gøre.

Pligtafleveringen til Retsinformation omfatter som udgangspunkt alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser mv. Undtaget fra pligtafleveringen er bl.a. forskrifter, som ikke er tilgængelige for offentligheden efter lov om offentlighed i forvaltningen, samt forskrifter for Grønland og Færøerne, som alene vedrører Grønland eller Færøerne.

Kundgørelse på lovtidende.dk kan bestilles hos Civilstyrelsen på alle hverdage til det følgende døgn. Ved love samt kongelige anordninger og bekendtgørelser, der sætter love helt eller delvis i kraft, skal anmodning om optagelse ske inden kl. 14 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn.

Ved alle øvrige forskrifter skal anmodning om optagelse ske inden kl. 12 på hverdage for kundgørelse det følgende døgn. Forskriftens ikrafttrædelsestidspunkt bør som altovervejende hovedregel tidligst være dagen efter kundgørelsen i Lovtidende, så ikrafttræden og kundgørelse ikke er sammenfaldende.

Før anmodning om optagelse i Lovtidende skal det relevante fagministerium sikre, at forskriften er fejlfri. I tilfælde af, at fagministeriet eller Civilstyrelsen efter udløbet af optagelsesfristen konstaterer fejl i forskriften, vil denne ikke blive optaget i Lovtidende til kundgørelse det følgende døgn. Den rettede forskrift kan anmodes optaget på ny i overensstemmelse med ovennævnte frister. Fagministeriet skal forinden anmodningen om optagelse sikre, at forskriften i Lex Dania klient er påført korrekte redaktionelle oplysninger. Det bemærkes i den forbindelse, at ansvaret for indholdet af kundgjorte forskrifter samt de påførte redaktionelle oplysninger påhviler det pågældende fagministerium.

For en uddybning af ovenstående om kundgørelse i Lovtidende henvises til Civilstyrelsens vejledning af 27. april 2011 om afleveringsfrister (Lovtidende i elektronisk form). Vejledningen kan findes på www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2011/9115.

3.3.1. Færøerne og Grønland

Retsforskrifter, der skal gælde for Grønland, får retsvirkning for Grønland, når der er sket kundgørelse af de pågældende retsforskrifter i Lovtidende.

Retsforskrifter, der skal gælde for Færøerne, skal kundgøres i landsstyrets kundgørelsestedende for Færøerne, Kunngerðablaðið, for, at disse får retsvirkning for Færøerne, jf. § 1, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (kundgørelsesloven). Derfor suppleres kundgørelse i Lovtidende med kundgørelse på Færøerne i Kunngerðablaðið.

Retsforskrifter skal i almindelighed kundgøres med deres fulde ordlyd i Kunngerðablaðið.

Når en retsforskrift, der skal gælde for Færøerne, er optaget i Lovtidende, skal ressortministeriet sende den udgave, der er optaget i Lovtidende, til Rigsombudsmanden på Færøerne med henblik på kundgørelse. Retsforskriften skal sendes elektronisk til Rigsombudsmanden på Færøerne i form af en særlig fil, som er forberedt til elektronisk kundgørelse i Kunngerðablaðið. Filen bestilles hos Retsinformation samtidig med anmodningen om optagelse i Lovtidende.

Kunngerðablaðið udgives kun på fredage. Ønskes retsforskriften kundgjort en bestemt fredag, skal denne sendes til Rigsombudsmanden, således at Rigsombudsmanden senest onsdag kl. 15.00 (dansk tid) kan videresende retsforskriften til kundgørelse.

Retsforskrifter, der ikke indeholder bestemmelser om ikrafttræden, træder i kraft på Færøerne ved begyndelsen af det døgn, der følger efter det døgn, hvori den pågældende retsforskrift er indført i Kunngerðablaðið, jf. kundgørelseslovens § 2.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland:

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/58 (Grønland)

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/59 (Færøerne)

3.3.1.1. Kundgørelse af love, der ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne

Når en hovedlov sættes i kraft for Færøerne (»1. gangs-ikraftsættelse«), bør det ske ved, at den anordning, som sætter loven i kraft, indeholder en fuldstændig gengivelse af loven i den form, hvori den skal gælde for Færøerne. Det gælder i alle tilfælde, herunder også i tilfælde, hvor anordningen ikke indebærer ændringer i loven (bortset fra ikrafttrædelsesdatoen, der i almindelighed vil være en anden end i Danmark).

Det er efter kundgørelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016, et krav, at der også sker kundgørelse af bl.a. lovens underskriftsdato (datoen for Dronningens stadfæstelse af det lovforslag, som Folketinget har vedtaget) og den bestemmelse, hvorefter loven ved kongelig anordning kan sættes i kraft for Færøerne (anordningshjemlen).

Anordningen skal derfor i indledningen henvise til lovens nummer i Lovtidende og til lovens underskriftsdato, ligesom anordningen skal gengive ordlyden af anordningshjemlen. Det sidste bør i almindelighed ske i form af en note til anordningen.

Når en ændringslov til en lov, som allerede er sat i kraft på Færøerne, ved kongelig anordning sættes i kraft på Færøerne, skal anordningen under alle omstændigheder – ligesom for hovedloves vedkommende, jf. ovenfor – gengive ændringsloven i den form, hvori den skal gælde for Færøerne. Anordningen skal også her indeholde de nævnte henvisninger til den pågældende lovs nummer i Lovtidende mv.

Det vil herudover skulle overvejes, om der bør ske en sammenskrivning (anordningsbekendtgørelse) af den hovedlov, der allerede er sat i kraft på Færøerne, og den ændringslov, der nu sættes i kraft (samt eventuelle ændringslove, der i den mellemliggende periode er sat i kraft på Færøerne, uden at der er sket sammenskrivning).

Vurderingen af dette spørgsmål skal ske efter de retningslinjer, der i Danmark gælder for, hvornår der bør udarbejdes lovbekendtgørelser. Det indebærer, at der bl.a. må lægges vægt på, om loven hyppigt anvendes af en større del af myndighederne eller befolkningen på Færøerne, og om de ændringer, der følger af anordningen, er særligt omfattende, således at det er praktisk vanskeligt at sammenholde den oprindelige hovedlov med den eller de senere ændringslove.

3.3.1.2. Kundgørelse af rigslove, der gælder umiddelbart for Færøerne

Det følger af § 1, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 1097 af 10. august 2016 om kundgørelse af love, anordninger og bekendtgørelser på Færøerne (kundgørelsesloven), at love, der gælder på Færøerne, skal bekendtgøres i Kunngerðablaðið. En lov gælder i almindelighed umiddelbart for Færøerne, hvis der er tale om et fællesanliggende, og loven intet nævner om sin territoriale gyldighed.

I tilfælde, hvor hele loven gælder umiddelbart for Færøerne, indebærer kundgørelsesloven, at den pågældende lov ikke alene skal kundgøres i Lovtidende, men også i Kunngerðablaðið. Loven skal i almindelighed kundgøres med sin fulde ordlyd.

I tilfælde, hvor kun dele af loven gælder umiddelbart for Færøerne, er der alene krav om kundgørelse i Kunngerðablaðið af de pågældende dele (herunder bestemmelsen om, hvilke dele af loven der gælder på Færøerne). Dette bør i almindelighed føre til, at de dele af loven, der ikke gælder på Færøerne, udelades ved kundgørelsen i Kunngerðablaðið.

4. Cirkulærer

Cirkulæreformen anvendes for generelle tjenestebefalinger, 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 tjenestebefalinger til mange myndigheder bør 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.

4.1. Hjemmel

En overordnet myndighed kan udstede cirkulærer uden lovhjemmel, hvis det retter sig til en underordnet myndighed. Over/underordningsforholdet er tilstrækkelig hjemmel.

Derimod forudsætter det lovhjemmel at udstede cirkulærer til myndigheder, der ikke er underordnet den udstedende myndighed. F.eks. kræver det lovhjemmel for en minister at udstede et cirkulære, der er rettet til kommunalbestyrelserne. Kan det give anledning til tvivl, om reglerne efter deres karakter også vil kunne få umiddelbare retsvirkninger for borgere eller virksomheder, bør bekendtgørelsesformen foretrækkes.

4.2. Titel

Titlen skal i første række i en overskuelig form give information til den, der søger oplysninger om retsregler vedrørende et givet emne. Titlen skal derfor være dækkende for indholdet af cirkulæret eller i hvert fald dets hovedindhold. Samtidig skal titlen være kortfattet af hensyn til overskueligheden.

Titlen til et cirkulære indledes altid med »Cirkulære om ...«

Et cirkulære er kun bindende for de myndigheder, som cirkulæret retter sig til. Cirkulærets adressater bør derfor klart fremgå af cirkulæret. Dette gøres bedst ved, at der under titlen i parentes angives, hvem cirkulæret er rettet til, f.eks. »(Til alle kommunalbestyrelser og politidirektører)«.

For at opnå den kortest mulige titel bør overflødige ord undgås. Det er f.eks. overflødigt at angive, hvem der har udstedt cirkulæret, og i almindelighed også, hvilken lov der eventuelt giver hjemmel for cirkulæret.

Man bør endvidere i videst muligt omfang anvende korte ord frem for lange. »Cirkulære om ...« bør anvendes i stedet for »Cirkulære vedrørende ...«

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindhold nævnes med tilføjelsen »m.v.« som en advarsel til læseren om, at cirkulæret rummer mere, end titlen umiddelbart angiver.

En for udbredt anvendelse af tilføjelsen »m.v.« medfører imidlertid, at den generelle overskuelighed, som titlen skulle give, ikke opnås. »M.v.« bør derfor kun anføres i titlen, hvis cirkulæret indeholder bestemmelser, der klart falder uden for det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning.

Kun undtagelsesvis bør cirkulæret forsynes med en populærtitel i parentes efter titlen og da kun, hvor det ikke er muligt at finde en kort, dækkende titel, hvor det må forventes, at den lange titel ikke vil blive almindeligt anvendt, og hvor det er muligt at finde en egnet populærtitel. I givet fald bør populærtitlen anvendes ved efterfølgende henvisninger til cirkulæret.

4.3. Indledningen til et cirkulære

Cirkulærer, der udstedes i henhold til en lovbestemmelse, bør indeholde en angivelse af hjemmelen. Hermed opnår man også, at det på en fremtrædende plads i cirkulæret angives, hvilken lovgivning cirkulæret knytter sig til. Dette kan betyde en lettelse, når cirkulæret skal fordeles internt i den myndighed, det retter sig til, og en lettelse i forbindelse med eventuel indplacering af cirkulæret i regelsamlinger og lignende.

Angivelsen af hjemmelsloven bør omfatte lovens nr., dato og titel samt de paragraffer og eventuelt stykker, der indeholder hjemmel for bestemmelserne i cirkulæret. Se følgende eksempel:

»I medfør af § 3, § 5, stk. 2, § 8 og § 9, stk. 2, i lov nr. ... af ... om ... fastsættes:«

Er loven ændret, angives det kun i det omfang, ændringen har berørt hjemmelsbestemmelserne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § i lov nr. ... af ... om ..., som ændret ved lov nr. ... af ... og lov nr. ... af ..., fastsættes:«

Er der siden lovens gennemførelse udstedt en lovebekendtgørelse, angives dennes nr. og dato i stedet for lovens nr. og dato. Se følgende eksempel.

»I medfør af § i lov om ..., jf. lovebekendtgørelse nr. ... af ..., fastsættes:«

Endvidere nævnes kun de ændringslove, der er gennemført, efter at lovebekendtgørelsen er udstedt, og som har berørt hjemmelsbestemmelserne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § i lov om ..., jf. lovebekendtgørelse nr. ..., som ændret ved lov nr. ... af ..., fastsættes:«

Bestemmer hjemmelsloven, at der skal føres forhandling med eller indgås aftale med f.eks. en anden myndighed, før cirkulæret udstedes, angives det i indledningen, at forhandlingen har fundet sted eller aftale er indgået. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... og efter forhandling med ... fastsættes:«

Derimod er det overflødigt at nævne, hvem der i øvrigt har været forhandlet mv. med i forbindelse med cirkulærets udarbejdelse.

Er cirkulæret udstedt efter bemyndigelse fra den, der ifølge loven umiddelbart har adgang til at fastsætte regler (typisk en minister), bør bemyndigelsen nævnes i indledningen. Er bemyndigelsen givet i henhold til en udtrykkelig lovbestemmelse herom, nævnes denne. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ... fastsættes efter bemyndigelse (evt.: »efter bemyndigelse i henhold til § ...«):«

Cirkulærer, der udstedes for Færøerne/Grønland, skal i indledningen henvise både til lovens hjemmel og til anordningen. Se følgende eksempel:

»I medfør af § ... i lov nr. ... af ... om ..., som sat i kraft for [Færøerne]/[Grønland] ved anordning nr. ... af ..., fastsættes:«.

Cirkulærer, der udstedes i kraft af et over/underordningsforhold, kan ikke indeholde en tilsvarende indledning. Disse cirkulærer bør derfor i den første eller i hvert fald i en af de første paragraffer angive, hvilken lovgivning de knytter sig til, hvis det ikke tydeligt fremgår af titlen.

4.4. Systematik

Hvilken systematik der skal vælges må i første række bero på, hvordan der skabes det bedste overblik over reglerne i cirkulæret. Systematikken må således afhænge af karakteren af de regler, cirkulæret i det enkelte tilfælde skal indeholde, hvorfor det ikke er muligt at opstille generelle retningslinjer herfor, bortset fra det der er nævnt nedenfor.

Er det nødvendigt at afgrænse cirkulærets anvendelsesområde, bør en regel herom i almindelighed placeres først i cirkulæret.

Skal cirkulæret indeholde en almindelig regel og undtagelser herfra, bør den almindelige regel placeres før undtagelsesreglerne, og undtagelsesreglerne bør placeres i de følgende stykker eller paragraffer. Er det i særlige tilfælde ikke hensigtsmæssigt at placere undtagelsesbestemmelserne i umiddelbar tilknytning til den almindelige regel, skal den almindelige regel indeholde en henvisning til undtagelsesbestemmelserne. Dette kan ske ved, at der i den almindelige regel indsættes »jf. dog § ..« eller »bortset fra de tilfælde, der er nævnt i § ...«.

Skal cirkulæret – undtagelsesvis – indeholde en regel om, at det ikke gælder for Færøerne eller Grønland, indsættes denne regel om territorial gyldighed som den sidste paragraf i cirkulæret.

Regler om ikrafttræden og ophævelse placeres sidst i cirkulæret, men dog før en eventuel territorialbestemmelse.

4.5. Opstilling

Den grundlæggende inddeling af stoffet bør som udgangspunkt ske i paragraffer, stykker og punk-tummer. Paragrafbetegnelser bør være fortløbende gennem hele cirkulæret, uanset om den er op-delt i kapitler og i afsnit. Inddeling efter et decimalsystem bør i almindelighed undgås. Kun i om-fattende og meget teknisk prægede forskrifter, kan en sådan inddeling være hensigtsmæssig.

Det bemærkes, at anvendelse af decimalsystemet ikke medfører en ændring af de krav, der må stilles til formulering af reglerne, f.eks. i henseende til sproglig affattelse, præcision og opdeling af stoffet i korte regler. Det skal således fortsat være muligt at kunne henvise og præcist betegne bestemte regler i en sådan forskrift.

Cirkulærets tekst bør endvidere opdeles i så mange paragraffer og stykker som muligt, da det letter tilegnelsen og overblikket.

Paragrafbetegnelsen anføres ud for første stykke i paragraffen. Ud for følgende stykker anføres stykkebetegnelsen. Linjebrud i et stykke må ikke forekomme bortset fra tilfælde, hvor der anven-des en nummereret opregning.

Indeholder cirkulæret mere end 15-20 paragraffer, vil det ofte af hensyn til overskueligheden være hensigtsmæssigt at inddele det i kapitler, der forsynes med overskrifter. En kapitelinddeling uden overskrifter bør undgås, da den ikke bidrager til overskueligheden. Endvidere bør man i videst muligt omfang undgå intetsigende overskrifter, som f.eks. »Indledende bestemmelser«, »Almin-delige bestemmelser«, »Særlige bestemmelser« eller »Afsluttende bestemmelser«.

Ved kapitelinddeling anvendes arabertal, kapitelbetegnelsen og overskriften anbringes på hver sin linje og overskriften kursiveres. Se følgende eksempel:

»Kapitel 2

Definitioner«.

Hvis der inden for et kapitel er behov for en yderligere opdeling, kan den enkelte paragraf eller gruppe af paragraffer forsynes med overskrift. Også disse overskrifter kursiveres.

Overskrifter over enkelte paragraffer eller grupper af paragraffer kan også anvendes i stedet for kapiteloverskrifter i cirkulæret, hvor der på den ene side er behov for en opdeling af stoffet af hensyn til overskueligheden, men hvor antallet af paragraffer, der kan samles under den enkelte overskrift, er for lille til, at en kapitelinddeling forekommer hensigtsmæssig.

Er cirkulæret omfattende og indholdet så forskelligartet, at inddeling i kapitler og yderligere ind-delning ved overskrifter inden for det enkelte kapitel ikke giver den nødvendige overskuelighed, kan kapitlerne samles i afsnit. Her anvendes romertal og fed sats. Se følgende eksempel:

»Afsnit III

Veterinærkontrol«.

4.6. Ikrafttræden

Det er for så vidt ikke påkrævet, at cirkulærer indeholder en ikrafttrædelsesbestemmelse. Indeholder et cirkulære ingen bestemmelse om ikrafttræden, vil cirkulæret opnå retsvirkning, når myndigheden har fået det meddelt, medmindre andet konkret følger af cirkulærets indhold. Denne fremgangsmåde bør dog normalt undgås.

Ikrafttrædelsen bør i stedet som altovervejende hovedregel angives ved en bestemt dato, jf. følgende eksempel:

»Cirkulæret træder i kraft den ... «.

Ved indførelse af nye regler bør fagministerierne endvidere ud fra et hensyn til muligheden for at indrette sig på de nye regler generelt være opmærksomme på at sikre en rimelig tid fra reglerne udstedes, til de træder i kraft.

Ikrafttrædelsesbestemmelser i et ændringscirkulære vedrørende enkelte bestemmelser bør kun henvise til den relevante bestemmelse i ændringscirkulæret i tilfælde, hvor det ikke giver anledning til tvivl. Dobbelt henvisninger til både bestemmelsen i selve hovedcirkulæret og bestemmelsen i ændringscirkulæret bør kun anvendes, når det er nødvendigt, dvs. i de tilfælde, hvor den pågældende ikrafttrædelsesbestemmelse kun skal gælde for en del af et nummer i ændringscirkulæret, jf. eksempel 2 nedenfor:

Eksempel 1 – ikrafttrædelsesbestemmelse kun med henvisning til bestemmelsen i ændringscirkulæret:

»Dette cirkulæres § 1, nr. 1, træder i kraft den ... «.

Eksempel 2 – ikrafttrædelsesbestemmelse med henvisning til både selve hovedcirkulæret og bestemmelsen i ændringscirkulæret:

»§ 2 a i cirkulære om ..., som affattet ved dette cirkulæres § 1, nr. 1, træder i kraft den ... «.

Som det fremgår, er det således muligt at sætte enkelte af cirkulærets bestemmelser i kraft på forskellige tidspunkter. Derimod kan dele af en paragraf (stykke, nummer, litra mv.) ikke sættes i kraft på forskellige tidspunkter.

4.7. Ophævelse

I tilfælde, hvor et cirkulære har udtømt sine retsvirkninger, eller hvor den udstedende myndighed ikke længere finder, at cirkulæret skal anvendes, bør myndigheden ophæve dette. Hvis den bagved liggende lovgivning er ændret eller ophævet bør myndigheden give meddelelse om cirkulærets bortfald. Ophævelsen eller meddelelsen kan eventuelt ske i form af en cirkulæreskrivelse til det oprindelige cirkulæres adressater.

4.8. Territorialbestemmelser

Kun få cirkulærer indeholder i praksis en særlig bestemmelse om cirkulærets territoriale gyldighed. Sådanne bestemmelser vil dog også normalt være overflødige, da et cirkulæres territoriale gyldighed som udgangspunkt vil følge af den lovgivning, som cirkulæret knytter sig til, sammenholdt med de myndigheder, som cirkulæret retter sig til.

Giver spørgsmålet om et cirkulæres territoriale gyldighed undtagelsesvis anledning til tvivl, bør denne tvivl dog altid afklares ved en udtrykkelig bestemmelse i cirkulæret.

4.9. Underskrift

Cirkulærer, der udstedes af et ministeriums departement, underskrives normalt af ministeren og paraferes af en embedsmand. Der gælder dog ingen faste regler herom. Der er således ikke noget retligt til hinder for, at ministeren overlader det til en embedsmand at underskrive cirkulæret. Et sådant cirkulære underskrives normalt P.M.V. eller P.M.V., E.B.

Udstedes et cirkulære af en anden institution (direktorat, styrelser mv.), underskrives det normalt af chefen for institutionen og paraferes af en medarbejder.

Underskriften anbringes efter bekendtgørelsens tekst og før eventuelle bilag.

4.10. Kundgørelse

Mens love, anordninger og bekendtgørelser skal kundgøres efter reglerne i lovtidendeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1098 af 10. august 2016, for at kunne håndhæves, gælder der ikke tilsvarende regler om kundgørelse af cirkulærer. Et cirkulære bliver bindende, når myndigheden får det meddelt.

Tidligere skulle administrative, kongelige eller ministerielle befalinger, som var rettet imod offentlige myndigheder, og som efter den udstedende myndigheds skøn havde almindeligere karakter, til gengæld offentliggøres i Ministerialtidende. Udgivelsen af Ministerialtidende er imidlertid ophørt pr. 1. januar 2013.

Cirkulærer skal, ligesom andre administrative forskrifter og love, dog fortsat indlægges i Retsinformation, jf. cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation. Denne indlægning har imidlertid ikke noget med kundgørelse at gøre.

Pligtafleveringen til Retsinformation omfatter som udgangspunkt alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser mv. Undtaget fra pligtafleveringen er bl.a. forskrifter, som ikke er tilgængelige for offentligheden efter lov om offentlighed i forvaltningen, samt forskrifter for Grønland og Færøerne, som alene vedrører Grønland eller Færøerne.

Er det åbenbart, at en forskrift på cirkulæreniveau, en vejledning eller lignende er uden almindelig interesse for retsanvendelsen på det pågældende lovgivningsområde, skal forskriften heller ikke indlægges i Retsinformation. Skønnes en forskrift omfattet af denne undtagelse, forelægges forskriften af den udstedende myndighed for Retsinformation.

Civilstyrelsen kan efter forhandling med den udstedende myndighed og eventuelt vedkommende ministerium, herunder om forskriftens generelle betydning for myndighedernes administration af lovgivningen, for borgere og for virksomheder, træffe afgørelse om, at den pågældende forskrift skal indlægges i Retsinformation i fuld tekst eller i oversigtsform. Antallet af adressater for forskriften sammenholdt med de omkostninger, der er forbundet med indlæggelse i Retsinformation, og den distribution af forskriften, som i øvrigt finder sted, indgår i vurderingen. Indlæggelse af en forskrift i oversigtsform kan betinges af, at oversigten er forsynet med stikord, der er egnede og tilstrækkelige til at sikre, at forskriften er søgbar i Retsinformation.

Der henvises i øvrigt til cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation.

4.11. Ændringer til et cirkulære

Skal et cirkulære ændres, må der tages stilling til, om ændringen skal gennemføres ved udstedelse af et helt nyt cirkulære eller ved et cirkulære om ændring af det eksisterende cirkulære.

Dette valg må i første række bero på karakteren og omfanget af de ændringer, der skal gennemføres. Er der tale om mere principielle ændringer, vil der ofte være behov for at gennemarbejde hele cirkulæret i lyset af de nye principper, hvilket taler for, at der udarbejdes et helt nyt cirkulære.

Et regelsæt, der består af det oprindelige cirkulære og et eller flere ændringscirkulærer, er ofte uoverskueligt og derfor vanskeligt at arbejde med. Ved anvendelse af ændringslove imødegås disse vanskeligheder ofte ved, at der udarbejdes en lovbekendtgørelse. En tilsvarende mulighed foreligger ikke med hensyn til cirkulærer, hvorfor man ligesom ved bekendtgørelser derfor bør være meget mere tilbageholdende med at udfærdige ændringscirkulærer end ændringslove.

Udgangspunktet må være, at der skal udarbejdes et helt nyt cirkulære, hvis de ændringer, der skal foretages, betyder, at et ikke helt ringe antal bestemmelser i cirkulæret skal ændres. Hvis ændringerne imidlertid udelukkende eller i overvejende grad vedrører bestemmelser i et eller enkelte kapitler, kan det dog være forsvarligt at affatte disse kapitler på ny i et ændringscirkulære i stedet for at udfærdige et helt nyt cirkulære.

Selve ændringerne i et cirkulære bør i videst muligt omfang udformes i overensstemmelse med de retningslinjer, der gælder for udarbejdelse af ændringsbekendtgørelser.

5. Vejledninger

Vejledningsformen anvendes ved orienterende meddelelser i modsætning til tilfælde, hvor der skal fastsættes bindende retsregler. I vejledninger må der således aldrig fastsættes bindende forskrifter, men blot gives orientering om f.eks. reglers indhold, fortolkning, herunder om praksis, om reglerne baggrund og andre oplysninger, der kan have betydning for forståelsen af reglerne og deres anvendelse. I vejledninger kan der også gives anvisninger på, hvordan en bestemt bindende forskrift eksempelvis kan tænkes overholdt.

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.

Sådanne meddelelser må ikke betegnes cirkulærer eller cirkulæreskrivelser.

Det vil altid bero på en vurdering i det enkelte tilfælde, om der er behov for at udstede en vejledning. Erfaringsmæssigt er behovet særlig stort, når der gennemføres nye regler, der skal administreres af decentrale myndigheder, f.eks. kommuner. Medarbejderne ved disse myndigheder vil ofte ikke have et mere indgående kendskab til de overvejelser, der har fundet sted i forbindelse med udarbejdelsen af de nye regler, og vil således have behov for en orientering om reglernes indhold og betydning og for den sammenhæng, hvori reglerne indgår. Endvidere vil det ofte være værdifuldt for disse medarbejdere at få nærmere oplysninger om, hvordan administrationen af reglerne mest hensigtsmæssigt kan tilrettelægges.

Ved orientering om nye regler har det ofte væsentlig betydning, at vejledningen udsendes i god tid, før reglerne træder i kraft.

Når en lovgivning har fungeret i en periode, vil der også ofte kunne være behov for at udsende en vejledning eller en ny vejledning, hvor der orienteres om de hidtidige erfaringer med lovgivningen, herunder om den praksis der anvendes ved administration af reglerne.

Retningslinjer

Undertiden indeholder lovgivningen en bestemmelse om, at en minister kan »fastsætte retningslinjer for ...«. En sådan formulering giver imidlertid anledning til tvivl om, hvorvidt den indeholder hjemmel til at fastsætte regler, der er eller kan være bindende, eller om bestemmelsen blot er en – overflødig – regel om udstedelse af en vejledning. I love, hvor en sådan bestemmelse er optaget, må bestemmelsens betydning fastlægges ved konkret fortolkning. I nye love bør der på grund af denne usikkerhed aldrig optages en bestemmelse med det angivne indhold.

Er det meningen, at der skal være hjemmel til at fastsætte bindende regler, udformes bemyndigelsesbestemmelsen således, at dette klart fremgår, f.eks. »X-ministeren (kan) fastsætte(r) regler (eller »bestemmelser« eller »forskrifter«) om ...

Er det meningen, at ministeren blot skal udfærdige en vejledning, udformes lovbestemmelsen således, at forpligtelsen hertil klart fremgår, samtidig med at den vejledende karakter af de udstedte forskrifter fremhæves, f.eks. »X-ministeren (skal) udstede(r) vejledende retningslinjer for ...«.

En bestemmelse i loven om, at ministeren *kan* udstede vejledende retningslinjer for et område, er i almindelighed overflødig og bør derfor ikke optages i loven.

5.1. Hjemmel

Da vejledninger ikke er bindende, kan de udstedes uden lovhjemmel. Den myndighed, der er ansvarlig for et lovgivningsområde, kan altid i kraft af sin stilling udsende en vejledning om området.

5.2. Titel

Titlen skal i første række i en overskuelig form give information til den, der søger oplysninger om retsregler vedrørende et givet emne. Titlen skal derfor være dækkende for indholdet af vejledningen eller i hvert fald dens hovedindhold. Samtidig skal titlen være kortfattet af hensyn til overskueligheden.

Titlen til en vejledning bør altid indledes med »Vejledning om ... «.

Der anføres ingen undertitel til vejledningen.

For at opnå den kortest mulige titel bør overflødige ord undgås. Det er f.eks. overflødigt at angive, hvem der har udstedt vejledningen.

Man bør endvidere i videst muligt omfang anvende korte ord frem for lange. »Vejledning om ... « bør anvendes i stedet for »Vejledning vedrørende ... «.

Er det ikke muligt at udforme en titel, der er dækkende og samtidig kortfattet, kan hovedindhold nævnes med tilføjelsen »m.v.« som en advarsel til læseren om, at vejledningen rummer mere, end titlen umiddelbart angiver.

En for udbredt anvendelse af tilføjelsen »m.v.« medfører imidlertid, at den generelle overskuelighed, som titlen skulle give, ikke opnås. »M.v.« bør derfor kun anføres i titlen, hvis vejledningen indeholder bestemmelser, der klart falder uden for det, der omfattes af titlen i øvrigt, og disse bestemmelser er af en vis betydning.

Kun undtagelsesvis bør vejledningen forsynes med en populærtitel i parentes efter titlen og da kun, hvor det ikke er muligt at finde en kort, dækkende titel, hvor det må forventes, at den lange titel ikke vil blive almindeligt anvendt, og hvor det er muligt at finde en egnet populærtitel. I givet fald bør populærtitlen anvendes ved efterfølgende henvisninger til vejledningen.

5.3. Systematik

Knytter vejledningen sig til en bestemt lovgivning, bør oplysning herom optages i vejledningens første punkt eller i et af de første punkter.

Er der behov for at give en orientering om årsagen til vejledningens udsendelse, bør orienteringen placeres i et af de første punkter.

Da en vejledning ikke indeholder bindende regler, bør den ikke inddeles i paragraffer. Derimod vil det i almindelighed være hensigtsmæssigt at opdele den i punkter eller numre, f.eks. efter decimalsystemet. Herved lettes overskueligheden. Endvidere bliver det muligt at foretage en præcis henvisning til vejledningen, f.eks. i forbindelse med senere ændringer af vejledningen.

Der bør vises tilbageholdenhed med at gengive lovbestemmelser mv. i vejledningen, da en sådan gengivelse er udtryk for en overflødig regelproduktion. Det vil således ofte være hensigtsmæssigt, at de bindende forskrifter, som vejledningen omtaler, eller dele heraf i stedet 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).

Er det nødvendigt at gengive en bindende regel i en vejledning, bør den bindende karakter af stoffet præciseres. Dette kan f.eks. ske ved, at reglen gengives så vidt muligt ordret, samtidig med at der henvises til reglen, f.eks. »Efter x-lovens § 4, stk. 3, kan pension udbetales til personer, der ...«. Ved egentlige citater af bestemmelser kan stoffets særlige karakter endvidere fremhæves typografisk, f.eks. ved at det kursiveres. Se følgende eksempel:

X-lovens § 43 fastsætter:

»§ 43. Personer, der er fyldt 67 år, kan ...«

Forarbejder til love og principielle afgørelser fra domstolene eller andre myndigheder, f.eks. et ankenævn, kan have bindende betydning, hvorfor dette stofs særlige karakter bør fremgå af vejledningen. Spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang dette stof er bindende, kan imidlertid ofte give anledning til tvivl, hvorfor man ikke bør markere stoffet med en særlig typografi. Stoffets særlige karakter bør derimod angives i en sproglig form, f.eks. således:

»Af lovens forarbejder fremgår ... « eller

»Det er x-ministeriets opfattelse, at lovbestemmelsen sammenholdt med forarbejderne skal forstås således, at ... « eller

»Det følger efter x-ministeriets opfattelse af lovens forarbejder, at ... «.

Henvises der til forarbejderne, bør der samtidig ske henvisning til Folketingstidende ved angivelse af årgang og relevant sektion (tillæg A-F). Fra folketingsåret 2009-10, hvor publicering alene foretages i den elektroniske udgave af Folketingstidende, anføres ingen sidehenvisning, mens der ved henvisning til tidligere år også henvises til relevant spalte (indtil folketingsåret 1993-94) eller side (fra folketingsåret 1994-95 til folketingsåret 2008-09). Ved henvisning til f.eks. lov- og beslutningsforslag fra folketingsåret 2009-10 eller senere vil det derimod ved henvisning til dokumentets nummer kunne være relevant også at henvise til en bestemt side eller et bestemt afsnit i selve forslaget.

Som eksempler på henvisning til Folketingstidende kan angives følgende:

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 1964-65, tillæg A, spalte«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 1994-95, tillæg A, side«

»Ifølge bemærkningerne ..., jf. Folketingstidende 2009-10, A, L ... som fremsat, side«

De anførte retningslinjer retter sig i sagens natur først og fremmest imod de vejledninger, der udsendes med henblik på at give oplysning om forståelsen og anvendelsen af retsforskrifter. Vejledninger, pjecer, foldere og lignende, der udsendes af offentlige myndigheder med henblik på at informere befolkningen om forskellige samfundsforhold, bør således naturligvis udarbejdes med den opsætning og typografi, der ud fra rent informative synspunkter findes bedst egnet under hensyn til det pågældende emne, målgruppen for informationen osv.

5.4. Ikrafttræden mv.

Da vejledninger ikke fastsætter bindende forskrifter, er der ikke behov for at indsætte bestemmelser om ikrafttræden for vejledningen. Vedrører vejledningen nye regler, vil det derimod ofte være naturligt at omtale ikrafttrædelsestidspunktet for reglerne i selve vejledningens tekst. På tilsvarende måde vil der kunne være anledning til i teksten at omtale, hvorvidt reglerne anvendes på Færøerne og i Grønland.

5.5. Ophævelse

En vejledning bortfalder ikke af sig selv som forældet. Vejledningen bør derfor ophæves, hvis den ikke længere ønskes anvendt som norm for administrativ virksomhed.

5.6. Offentliggørelse

Tidligere skulle administrative, kongelige eller ministerielle befalinger, som var rettet imod offentlige myndigheder, og som efter den udstedende myndigheds skøn havde almindeligere karakter, offentliggøres i Ministerialtidende. Udgivelsen af Ministerialtidende er imidlertid ophørt pr. 1. januar 2013.

Vejledninger skal, ligesom andre administrative forskrifter og love, dog fortsat indlægges i Retsinformation, jf. cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation. Pligtafleveringen omfatter som udgangspunkt alle retligt normerende forskrifter, der udstedes af ministerier og styrelser mv. Undtaget fra pligtafleveringen er bl.a. forskrifter, som ikke er tilgængelige for offentligheden efter lov om offentlighed i forvaltningen, samt forskrifter for Grønland og Færøerne, som alene vedrører Grønland eller Færøerne.

Er det åbenbart, at en forskrift på cirkulæreniveau, en vejledning eller lignende er uden almindelig interesse for retsanvendelsen på det pågældende lovgivningsområde, skal forskriften heller ikke indlægges i Retsinformation. Skønnes en forskrift omfattet af denne undtagelse, forelægges forskriften af den udstedende myndighed for Sekretariatet for Retsinformation.

Sekretariatet for Retsinformation kan efter forhandling med den udstedende myndighed og eventuelt vedkommende ministerium, herunder om forskriftens generelle betydning for myndighedernes administration af lovgivningen, for borgere og for virksomheder, træffe afgørelse om, at den pågældende forskrift skal indlægges i Retsinformation i fuld tekst eller i oversigtsform. Antallet af adressater for forskriften sammenholdt med de omkostninger, der er forbundet med indlæggelse i Retsinformation, og den distribution af forskriften, som i øvrigt finder sted, indgår i vurderingen. Indlæggelse af en forskrift i oversigtsform kan betinges af, at oversigten er forsynet med stikord, der er egnede og tilstrækkelige til at sikre, at forskriften er søgbar i Retsinformation.

Der henvises i øvrigt til cirkulære af 28. februar 1996 om ministeriernes pligtaflevering til Retsinformation.

5.7. Ændring af en vejledning

Skal en vejledning ændres, herunder suppleres, opstår der på tilsvarende måde, som når en bekendtgørelse eller et cirkulære skal ændres, spørgsmål om, hvorvidt der skal udarbejdes en helt ny vejledning, eller om ændringerne skal indarbejdes i den eksisterende vejledning.

Dette valg må i første række bero på karakteren og omfanget af de ændringer, der skal gennemføres. Er der tale om mere principielle ændringer, vil der ofte være behov for at gennemarbejde hele vejledningen i lyset af de nye principper, hvilket taler for, at der udarbejdes en helt ny vejledning.

Da et regelsæt, der består af den oprindelige vejledning og en eller flere ændringsvejledninger, ofte vil være uoverskueligt og derfor vanskeligt at arbejde med, bør der endvidere udarbejdes en helt ny vejledning, hvis de nødvendige ændringer ikke er begrænset til blot få punkter i vejledningen.

Skal der herefter udarbejdes en ny vejledning, angives det i sidste pkt., at den tidligere vejledning bortfalder. Dette kan ske således:

»Vejledning (nr. ...) af ... om ... bortfalder.«

Skal der – undtagelsesvis – i stedet blot foretages ændringer i vejledningen, bør ændringerne enten gennemføres i en ny selvstændig vejledning eller ved en skrivelse, der ændrer i den eksisterende vejledning. Sidstnævnte fremgangsmåde har f.eks. været anvendt til at ændre og supplere Justitsministeriets tidligere vejledning om lov kvalitet.

6. Særlige emner

6.1. Implementering af EU-regulering

Direktiver skal gennemføres, også selv om de er så præcise, at de må anses for at være umiddelbart anvendelige, dvs. at de giver borgerne rettigheder, der kan gøres gældende ved de nationale domstole. Det er ikke tilstrækkeligt i tilfælde, hvor myndighederne i deres administration kan udøve et skøn, at ændre praksis, så den bliver forenelig med direktivets krav. Da spørgsmålet om fortolkningen af et direktiv kan forelægges for EU-Domstolen, selv om direktivet er gennemført ved en bekendtgørelse, og da fortolkningen af direktivet i givet fald vil slå igennem over for en afvigende formulering af en bekendtgørelse, bør det tilstræbes, at gennemførelsesreglerne så vidt muligt anvender de samme formuleringer som direktivet.

Af EU-Domstolens praksis fremgår, at det ikke er tilstrækkeligt at regulere et spørgsmål, der er fastsat i et direktiv, i bemærkningerne til et lovforslag. Hvis det ikke skønnes muligt at medtage bestemmelsen i selve loven, bør der derfor tilvejebringes hjemmel til at udfærdige en bekendtgørelse, der gennemfører den retstilstand, som direktivet kræver.

Hvis direktivet vedrører et retsområde, der må antages fortrinsvis at vedrøre offentlige myndigheder eller en begrænset kreds af borgere, og hvis reglerne er rimeligt præcise, kan det eventuelt overvejes at begrænse gennemførelsesbekendtgørelsen til ganske få bestemmelser og optage direktivet som bilag. Se som eksempel bekendtgørelse nr. 1281 af 19. november 2015 om interoperabilitet i jernbanesystemet og bekendtgørelse nr. 892 af 17. august 2011 om ordregivers indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet.

6.1.1. Forholdet til de fem principper for implementering af erhvervsrettet regulering

Det skal fremgå udtrykkeligt af høringsbrevet, hvis et udkast til bekendtgørelse ikke lever op til de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. De fem principper er:

1. Den nationale regulering bør som udgangspunkt ikke gå videre end minimumskravene i EU-reguleringen.
2. Danske virksomheder bør ikke stilles dårligere i den internationale konkurrence, hvorfor implementeringen ikke bør være mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande.
3. Fleksibilitet og undtagelsesmuligheder i EU-reguleringen bør udnyttes.
4. I det omfang det er muligt og hensigtsmæssigt, bør EU-regulering implementeres gennem alternativer til regulering.
5. Byrdefuld EU-regulering bør træde i kraft senest muligt og under hensyntagen til de fælles ikrafttrædelsesdatoer.

Er der tale om implementering i strid med de fem principper, skal det anføres, hvilke dele af bekendtgørelsen der i givet fald udgør implementering i strid hermed. Der skal i den forbindelse være en henvisning til de relevante paragraffer (og numre) i bekendtgørelsen. Hvis et udkast til bekendtgørelse på et enkelt punkt går videre end minimumskravene i EU-reguleringen, bør bekendtgørelsen ikke betegnes som en direktivnær gennemførelse, selv om bekendtgørelsens øvrige dele ikke går videre end minimumskravene.

Er der udarbejdet et implementeringsskema, skal høringsbrevet indeholde en gengivelse af de relevante oplysninger heri. Det gælder dog ikke regeringsinterne overvejelser. Oplysningerne fra implementeringsskemaet skal gengives, uanset at det ikke måtte være skønnet nødvendigt at forelægge det konkrete udkast til bekendtgørelse for [afventer ny vejledning om håndtering af EU-implementering].

Der henvises uddybende til [afventer ny vejledning om håndtering af EU-implementering].

6.1.2. Implementering af ikke-erhvervsrettet regulering

Ved implementering af ikke-erhvervsrettet EU-regulering vurderes udkast til bekendtgørelser i relevant omfang ud fra de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering. Det er eksempelvis ikke relevant at vurdere, om implementeringen er mere byrdefuld end den forventede implementering i sammenlignelige EU-lande for at undgå, at danske virksomheder stilles dårligere i den internationale konkurrence, jf. princip 2.

Er der tale om implementering i strid med et af principperne indeholdt i princip 1 og 3-5, skal det anføres i høringsbrevet, hvilke dele af udkastet til bekendtgørelse der i givet fald udgør implementering i strid hermed. Der skal i den forbindelse være en henvisning til de relevante paragraffer (og numre) i udkastet til bekendtgørelse. Hvis et udkast til bekendtgørelse på et enkelt punkt går videre end minimumskravene i EU-reguleringen, bør bekendtgørelsen ikke betegnes som en direktivnær gennemførelse, selv om bekendtgørelsens øvrige dele ikke går videre end minimumskravene.

6.2. Digitaliseringsklar lovgivning

Den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti besluttede den 16. januar 2018, at ny lovgivning så vidt muligt skal være digitaliseringsklar fra den 1. juli 2018.

Digitaliseringsklar lovgivning skal skabe grundlaget for en mere tidssvarende og sammenhængende offentlig forvaltning, som understøtter, at ressourcerne anvendes der, hvor det giver størst værdi for borgere og virksomheder og bidrager til en mere brugervenlig, lettilgængelig og transparent offentlig sektor, som understøtter den enkeltes retssikkerhed. Digitaliseringsklar lovgivning handler kort sagt om at sikre, at lovgivningen passer til det digitale samfund, som Danmark er.

Lovgivningen er digitaliseringsklar, hvis den overholder følgende syv principper:

1. *Enkle og klare regler.* Lovgivningen bør være enkel og klar, så den er let at forstå for borgere og virksomheder. Enkle og klare regler er nemme at forvalte, og bidrager til en mere ensartet administration og digital understøttelse.
2. *Digital kommunikation.* Lovgivningen skal understøtte digital kommunikation med borgere og virksomheder. For de borgere og virksomheder, som ikke kan bruge digitale løsninger, skal der fortsat tilbydes andre løsninger.
3. *Muliggør automatisk sagsbehandling.* Lovgivningen skal understøtte, at administrationen af lovgivningen kan ske helt eller delvis digitalt og under hensynstagen til borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Det indebærer bl.a., at lovgivningen i udgangspunktet udformes, så der anvendes objektive kriterier, hvor det er hensigtsmæssigt.
4. *Sammenhæng på tværs – ensartede begreber og genbrug af data.* Data og begreber skal så vidt muligt genbruges på tværs af myndigheder.
5. *Tryk og sikker datahåndtering.* En høj grad af digitalisering forudsætter, at datasikkerhed prioriteres højt. Der skal sikres en tryk og sikker datahåndtering i den offentlige sektor i forbindelse med en øget dataanvendelse.
6. *Anvendelse af offentlig infrastruktur.* Lovgivningen skal tage højde for, at det er muligt at anvende eksisterende offentlig it-infrastruktur som fx NemID, Digital Post, NemKonto eller eIndkomst.
7. *Forebygger snyd og fejl.* Lovgivningen skal udformes, så den giver mulighed for effektiv it-anvendelse i kontroløjemed.

Kravene gælder for lovforslag, som fremsættes fra og med folketingsåret 2018/2019, og for de administrative forskrifter, der udstedes fra den 1. juli 2018.

Opmærksomheden henledes på, at udkast til administrative forskrifter – i modsætning til lovforslag – ikke skal sendes i høring hos Digitaliseringsstyrelsen.

Det bemærkes endvidere, at principperne for digitaliseringsklar lovgivning adskiller sig fra principperne for agil erhvervsrettet regulering.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning har til formål at sikre, at ny regulering understøtter muligheden for hel eller delvis digital administration samt brug af ny teknologi, som kan understøtte en bedre og mere effektiv *offentlig* opgaveløsning til gavn for borgere og virksomheder.

Principperne for agil erhvervsrettet regulering har til formål at sikre, at ny regulering muliggør *virksomhedernes* anvendelse af nye teknologier og forretningsmodeller, og at erhvervsrettede offentlige digitale løsninger er brugervenlige for virksomhederne at anvende. Derved har de to sæt af principper forskellige formål og ofte to forskellige anvendelsesområder.

Der henvises i øvrigt til Digitaliseringsstyrelsens vejledning om digitaliseringsklar lovgivning, som er tilgængelig på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside: www.digst.dk

6.3. Agil erhvervsrettet lovgivning

Erhvervsrettet regulering bør, hvor det er relevant, udformes, så virksomhederne kan teste og anvende nye digitale teknologier og forretningsmodeller samtidig med, at lovens overordnede formål og beskyttelseshensyn fastholdes.

At indtænke muligheder for anvendelse af nye digitale teknologier og forretningsmodeller i den erhvervsrettede regulering skal bidrage til, at Danmark har gode rammevilkår, som understøtter, at vi kan tiltrække og fastholde virksomheder, der ønsker anvende nye digitale teknologier og forretningsmodeller, der skaber værdi for både virksomhederne og samfundet.

Derfor har regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Konservativ Folkeparti) sammen med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre den 26. februar 2018 besluttet, at nedenstående 5 principper skal lægges til grund ved udformningen af ny erhvervsrettet regulering.

Vurderingen omfatter lovforslag og bekendtgørelsesudkast, hvis primære formål er at ændre vilkårene for at drive erhvervsvirksomhed, og lovforslag og bekendtgørelsesudkast, der har andre formål, men som kan påvirke virksomhedernes vilkår.

Fra den 1. juli 2018 er det obligatorisk for ministerierne at vurdere, om og hvordan ny regulering understøtter virksomhedernes muligheder for at anvende nye digitale teknologier og forretningsmodeller, og om erhvervsrettede offentlige digitale løsninger er brugervenlige for virksomhederne at anvende, idet nedenstående 5 principper lægges til grund for lovarbejdet og følges ved indgåelse af politiske aftaler.

1. *Muliggør anvendelse af nye forretningsmodeller.* Det skal vurderes, om ny regulering kan understøtte, at nye forretningsmodeller kan realiseres, herunder skabe bedre muligheder for test og forsøg samt for brug af nye teknologier, samtidig med at væsentlige samfundsøkonomiske eller beskyttelsesmæssige hensyn tilgodeses.
2. *Mere enkel og formålsbestemt.* Et klart fokus på formål frem for krav til proces kan forbedre virksomhedernes mulighed for innovation. Ny regulering bør i det omfang, det er muligt, undlade detaljerede krav og specifikke beskrivelser, der gør det vanskeligt for virksomhederne at anvende nye teknologier og forretningsmodeller.
3. *Teknologineutral.* Det skal vurderes, om ny regulering kan understøtte, at virksomhederne kan følge med i den teknologiske udvikling, bl.a. ved at undlade at stille krav om anvendelse af specifikke teknologier eller løsninger som en forudsætning for at overholde lovens formål.

4. *Helhedstænkende*. Fagministerier skal i det omfang, det er muligt, sikre sig, at ny regulering tager højde for, om der er et samspil med andre reguleringsområder, som har betydning for virksomhedernes anvendelse af nye teknologier og forretningsmodeller.
5. *Sikrer brugervenlig digitalisering*. En god digital udmøntning af ny regulering er vigtig for virksomhedernes møde med det offentlige. Ny regulering skal, hvor det er relevant, indeholde en beskrivelse af, hvordan erhvervsrettede digitale løsninger gøres brugervenlige for at gøre det billigere og lettere at drive virksomhed.

Erhvervsstyrelsen har udarbejdet en vejledning om agil erhvervsrettet regulering, der beskriver retningslinjerne for ministeriernes anvendelse og vurdering af principperne for agil erhvervsrettet regulering, herunder de processuelle krav for vurderingen. Vejledningen findes på Erhvervsstyrelsens hjemmeside: <https://erhvervsstyrelsen.dk/vejledning-principper-agil-erhvervsrettet-regulering>

Erhvervsministeriet ved Erhvervsstyrelsen har fået til opgave at følge op på ministeriernes vurdering af principperne.

Det betyder, at ministerierne skal sende alle erhvervsrettede lovforslag og bekendtgørelsesudkast til screening i Erhvervsstyrelsen så vidt muligt 6 uger før ekstern høring svarende til proceduren for høring af regulering med administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Kontakt i Erhvervsstyrelsen er Team Effektiv Regulering, tlf. 3529 1000, letbyrder@erst.dk.

Det bemærkes, at principperne for agil erhvervsrettet regulering adskiller sig fra principperne for digitaliseringsklar lovgivning.

Principperne for agil erhvervsrettet regulering har til formål at sikre, at ny regulering muliggør *virksomhedernes* anvendelse af nye teknologier og forretningsmodeller, og at erhvervsrettede offentlige digitale løsninger er brugervenlige for virksomhederne at anvende.

Principperne for digitaliseringsklar lovgivning har til formål at sikre, at ny regulering understøtter muligheden for hel eller delvis digital administration samt brug af ny teknologi, som kan understøtte en bedre og mere effektiv *offentlig* opgaveløsning til gavn for borgere og virksomheder. Derved har de to sæt af principper forskellige formål og ofte to forskellige anvendelsesområder.

7. Inddragelse af andre fagministerier mv.

Der kan efter omstændighederne være behov for at inddrage andre fagministerier eller styrelser mv. i forbindelse med udarbejdelsen af en administrativ forskrift. Dette vil navnlig være tilfældet, hvis en påtænkt forskrift vil kunne betyde, at der vil være behov for at foretage konsekvensændringer i andre fagministeriers lovgivning. Tilsvarende kan det være tilfældet, hvis en administrativ forskrift rejser spørgsmål af en karakter, som hører under andre fagministeriers ressort.

7.1. Forelæggelse for Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Beskæftigelsesministeriet mv.

Udkast til bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger mv., som har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør så tidligt som muligt inden udsendelsen forelægges for Finansministeriet. I forbindelse med forelæggelsen bør der gives oplysning om de økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner samt om, hvorledes disse konsekvenser forholder sig til, hvad der måtte være oplyst i forbindelse med den pågældende lovs behandling i Folketinget.

For nærmere bestemte kategorier af bekendtgørelser, cirkulærer, vejledninger mv. kan det aftales med Finansministeriet, at forelæggelse ikke skal finde sted.

Udkast til bekendtgørelser mv., der gennemfører, supplerer eller kundgør EU-retsakter, og som har væsentlige økonomiske, administrative eller personalemæssige konsekvenser for staten, kommuner eller amtskommuner, bør så tidligt som muligt inden udsendelsen forelægges for Finansministeriet. Dette gælder dog ikke bekendtgørelser mv., der angår prisfastsættelser inden for rammerne af EU's markedsordninger for landbrugsvarer, toldmæssige præferenceordninger eller ændring af todsatser.

Alle erhvervsrettede bekendtgørelsesudkast skal sendes til screening hos Erhvervsstyrelsens TEAM Effektiv Regulering (TER) så vidt muligt 6 uger før ekstern høring, ligesom Statsstøtteudvalget vil skulle kontaktes via Statsstøttesekretariatet i Erhvervsministeriet så tidligt som muligt under udarbejdelsen af bekendtgørelsen, hvis udkastet til bekendtgørelse vurderes at indeholde statsstøtteretlige aspekter.

Det bemærkes, at der som følge af beslutningen om byrdestop ikke kan indføres nye erhvervsøkonomiske byrder, medmindre helt særlige hensyn taler herfor.

Hvis der indføres regler, der medfører væsentlige byrder for erhvervslivet, dvs. administrative byrder over 4 mio. kr. og øvrige efterlevelseshyrer over 10 mio. kr., skal disse forelægges regeringens økonomiudvalg.

Byrder under de nævnte tærskelværdier kan godt have stor betydning, hvis de rammer enkelte virksomheder særligt hårdt. Derfor skal nye byrder ligeledes forelægges regeringens økonomiudvalg, hvis den enkelte virksomhed pålægges nye byrder på over 100.000 kr. i gennemsnit.

Implementeringsskemaer for bekendtgørelser med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser, der implementerer EU-regulering, eller indfører nationale særregler, der har forbindelse med implementeringen, skal sendes til [afventer ny vejledning om håndtering af EU-implementering], inden bekendtgørelsen sendes i offentlig høring.

Endvidere vil der kunne være anledning til at drøfte eventuelle miljømæssige konsekvenser af et påtænkt initiativ med Miljø- og Fødevareministeriet.

Udkast til administrative forskrifter skal i modsætning til lovforslag *ikke* forelægges for Justitsministeriet til lovteknisk gennemgang. Justitsministeriet påtager sig således ikke at foretage en generel lovteknisk gennemgang af administrative forskrifter. Enkeltstående tvivlsspørgsmål, der opstår i forbindelse med udarbejdelsen af administrative forskrifter, f.eks. om lovhjemmel og lignende, kan dog altid drøftes med Justitsministeriet.

7.2. Forelæggelse for Europa-Kommissionen mv.

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten) og flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne på nærmere angivne områder skal høre Europa-Kommissionen, før de udsteder nationale regler.

Et i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i EUF-Traktatens artikel 108, stk. 3, om statsstøtte. Efter denne bestemmelse har medlemsstaterne som udgangspunkt pligt til at anmelde nye statsstøtteforanstaltninger og ændringer i eksisterende statsstøtteforanstaltninger til Kommissionen, og medlemsstaten må ikke gennemføre en anmeldt støtteforanstaltning, inden Kommissionen har truffet eventuel beslutning om godkendelse af støtten.

Et andet i praksis vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i det såkaldte informationsproceduredirektiv (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/1535/EU af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (kodifikation)). Direktivet fastsætter, at medlemsstaterne skal sende *udkast* til tekniske forskrifter til Kommissionen samt afvente de øvrige medlemsstaters og Kommissionens reaktion herpå i mindst tre måneder.

Efter EU-Domstolens praksis indebærer en manglende notifikation efter informationsproceduredirektivet, at den pågældende forskrift ikke kan anvendes af de nationale myndigheder, jf. bl.a. EU-Domstolens dom af 4. februar 2016 i sag C-336/14, Ince, præmis 67. Der er i øvrigt krav om, at der i den pågældende forskrift henvises til direktivet. Dette bør ske ved, at der indsættes en note til lovforslagets titel.

Informationsproceduredirektivet er gennemført i dansk ret ved bekendtgørelse nr. 1087 af 8. juli 2016 om EU's informationsprocedure for tekniske forskrifter og forskrifter for informationssamfundets tjenester.

Hvis en (national) retsforskrift berører Den Europæiske Centralbanks kompetenceområde, skal centralbanken høres over *udkastet* til retsforskriften, jf. EUF-Traktatens artikel 127, stk. 4, artikel 4 i Protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank og Rådets beslutning 98/415/EF af 29. juni 1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter. Det fremgår af den nævnte beslutning, at der navnlig kan være tale om f.eks. valutaforhold, betalingsmidler, finansielle/statistiske spørgsmål, clearing- og betalingssystemer samt regler for finansielle institutioner af betydning for de finansielle markeders stabilitet (og for medlemslande uden for euroområdet også retsforskrifter om pengepolitiske instrumenter).

Høring af Den Europæiske Centralbank foretages af de relevante fagministerier. Der vil normalt skulle påregnes en høringsfrist på mindst en måned i forhold til centralbanken. Retsforskrifter skal

sendes til info@ecb.europa.eu. Ønsker centralbanken herefter at afgive en vurdering, skal retsfor-skriften efterfølgende også sendes til office.president@ecb.europa.eu.

Der er også på mange andre områder fastsat høringsprocedurer. Det gælder f.eks. på transportom-rådet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 357/2009/EF af 22. april 2009 om en frem-gangsmåde til forudgående undersøgelse og forhandling om visse administrativt eller ved lov fast-satte bestemmelser, som medlemsstaterne påtænker at udstede på transportområdet (kodificeret).

8. Høring

Der er ikke ved lov eller i andre bindende forskrifter fastsat regler, der udtømmende regulerer, i hvilket omfang administrative forskrifter skal sendes i høring.

Selv uden udtrykkeligt foreskrevne høringsregler må det dog antages, at det normalt følger af god forvaltningsskik, at myndigheden i sit forberedende arbejde inddrager andre myndigheder og interesseorganisationer, der har viden på det pågældende område, eller for hvem forskrifterne må antages at få betydning. Herved sikres det bedst mulige grundlag for udformningen af retsforskrifterne.

8.1. Høringsfrist

Høringsfristen for udkast til bekendtgørelser, der regulerer forhold eller er af en karakter, der til en vis grad er sammenlignelig med regulering ved lov, må på tilsvarende vis som for udkast til lovforslag afpasses efter de nærmere omstændigheder, men bør være så lang, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. Der bør herved også tages hensyn til, at bl.a. offentlige myndigheder, der høres, kan have behov for at indhente udtalelser fra underordnede særligt sagkyndige institutioner mv. Under normale omstændigheder vil en høringsfrist på 4 uger være passende.

8.2. Hvem skal høres?

Det er ikke muligt generelt at angive, hvem der bør høres over udkast til administrative forskrifter. I almindelighed kan det siges, at alle offentlige myndigheder og organisationer mv., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af forskriften, bør høres.

Alle fagministerier skal sende udkast til erhvervsrettede bekendtgørelser i høring hos Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER). Udkastet sendes i forbindelse med høringen direkte til TER på letbyrder@erst.dk. Desuden skal ministerierne sende et implementeringsskema for bekendtgørelser med bebyrdende erhvervsøkonomiske konsekvenser for erhvervslivet, der implementerer EU-regulering eller indfører nationale særregler, der har forbindelse med implementeringen, til [afventer ny vejledning om håndtering af EU-implementering], inden bekendtgørelsen sendes i offentlig høring.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at EUF-Traktaten og flere direktiver indeholder bestemmelser om, at medlemsstaterne på nærmere angivne områder skal høre Europa-Kommissionen, før de udsteder nationale regler. En bekendtgørelse bør ikke udstedes, før en høring er gennemført i overensstemmelse med den pågældende høringsforskrift.

Et praktisk vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i EUF Traktatens artikel 108, stk. 3, om statsstøtte. Et andet praktisk vigtigt eksempel på en høringsforskrift findes i det såkaldte informationsproceduredirektiv.

Ved udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser, cirkulærer eller lignende generelle retsforskrifter, der har betydning for beskyttelsen af privatlivet i forbindelse med behandling af personoplysninger, skal der indhentes en udtalelse fra Datatilsynet, jf. databeskyttelseslovens § 28.

8.3. Offentliggørelse, høringsportal mv.

Når udkast til administrative forskrifter sendes i høring, offentliggøres de på det pågældende fagministeriums hjemmeside samt på Høringsportalen, som findes på www.hoeringsportalen.dk. Foruden udkastet til forskrift skal høringsbrev samt høringsliste offentliggøres. Eksterne høringssvar gøres ligeledes tilgængelige på Høringsportalen.

Der henvises i øvrigt til <https://hoeringsportalen.dk/>.

8.4. Særligt om Færøerne og Grønland

Udkast til administrative forskrifter, der territorielt omfatter eller vil kunne sættes i kraft for Færøerne/Grønland, herunder udkast til kongelig anordning om ikrafttræden af en lov for Færøerne/Grønland, skal inden forskriften udstedes sendes til henholdsvis de færøske og/eller grønlandske myndigheder til udtalelse. Der kan fastsættes en frist for afgivelse af svar.

Er der tale om administrative forskrifter, der indeholder bestemmelser, som udelukkende vedrører Færøerne/Grønland, herunder udkast til kongelig anordning om ikrafttræden af en lov for Færøerne/Grønland, bør den administrative forskrift ikke udstedes, før de færøske/grønlandske myndigheds udtalelse foreligger. Det samme gælder, hvis der er tale om bestemmelser, som i øvrigt har særlig betydning for Færøerne/Grønland.

Kan udstedelsen af en bekendtgørelse ikke afvente, at der gennemføres den nødvendige høringsproces på Færøerne eller i Grønland, bør bekendtgørelsens territoriale gyldighed normalt begrænses til Danmark. I denne situation bør der med hjemmel i den lovgivning, der gælder for Færøerne/Grønland, efter omstændighederne i stedet udstedes en særlig bekendtgørelse for Færøerne/Grønland, som kan forelægges for Færøerne/Grønland i overensstemmelse med de retningslinjer for høring, der er anført ovenfor.

Der henvises i øvrigt til Statsministeriets vejledninger om ministeriers behandling af sager vedrørende henholdsvis Færøerne og Grønland:

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/58 (Grønland)

www.retsinformation.dk/eli/mt/2012/59 (Færøerne)

9. Offentlighedsportalen

Det følger af offentlighedslovens § 18, at der på internettet skal føres en portal, der indeholder love, administrative forskrifter og lovforslag og Folketingets Ombudsmands udtalelser om aktindsigt.

Fagministerierne har således pligt til at publicere love, administrative forskrifter og lovforslag inden for fagministeriernes ressortområder på Offentlighedsportalen, hvis disse er relevante i forhold til spørgsmål om aktindsigt.

Fagministerierne bør i forbindelse med indlæggelsen af ovennævnte dokumenter i Retsinformation samtidig tage stilling til, om det pågældende dokument også skal publiceres på Offentlighedsportalen.

Spørgsmål vedrørende fremgangsmåden ved publicering af dokumenter på Offentlighedsportalen kan rettes til Retsinformation på retsinfo@retsinfo.dk eller på telefon 33 32 52 22. Offentlighedsportalen kan findes på www.offentlighedsportalen.dk.