

LOVSEKRETARIATET

NOTAT

OM IDENTITETSKRAVET I GRUNDLOVENS § 41, STK. 2, I FORHOLD TIL
TRE ÆNDRINGSFORSLAG TIL LOVFORSLAG NR. L 31

FOLKETINGET



1. Preben Bang Henriksen (V) har til brug for Retsudvalgets behandling af lovforslag nr. L 31 anmodet om Lovsekretariatets vurdering af, hvorvidt ændringsforslag nr. 5 og ændringsforslag nr. 7 til lovforslaget, jf. udvalgets 5. udkast til betænkning over lovforslaget offentliggjort den 14. december 2017, vil opfylde det såkaldte identitetskrav, dvs. kravet om, at et ændringsforslag til et stillet lovforslag ikke må have en sådan karakter, at en eventuel vedtagelse af forslaget vil stride mod kravet om, at lovforslaget skal gennemgå tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2. Endvidere har Preben Bang Henriksen anmodet om en tilsvarende vurdering af det ændringsforslag, som Rune Lund (EL) i spørgsmål nr. 9 til lovforslaget har bedt justitsministeren om teknisk bistand til. Justitsministeren besvarede spørgsmålet den 11. december 2017, og der indgår i besvarelsen et udkast til, hvordan det efterspurgte ændringsforslag kan opstilles.

10. januar 2018
Ref. 17-000731-10

Det er Lovsekretariatets opfattelse, som der redegøres nærmere for i det følgende, at de tre ændringsforslag ikke har en sådan karakter, at en eventuel vedtagelse heraf må anses som stridende mod kravet om tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

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

”Det følger af grundlovens § 41, stk. 2, at et lovforslag ikke kan vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i Folketinget. Identitetsproblematikken drejer sig om, hvor omfattende ændringer der kan foretages i et lovforslag under dets behandling i Folketinget, uden at den nævnte bestemmelse i grundlovens § 41, stk. 2, kan anses for overtrådt. Man kan sige, at grundlovens § 41, stk. 2, sætter grænser for, i hvilket omfang et lovforslags identitet kan ændres ved ændringsforslag.

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

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

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

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

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

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

- Om ændringsforslaget har samme formål som lovforslaget. Hvis der alene er tale om at løse det samme problem på en anden måde, kan det tale for identitet.

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

mindre væsentligt, om det har været gennem tre egentlige behandlinger.

3. Ændringsforslag nr. 5, som er stillet af Socialdemokratiet, går ud på at indsætte et nyt kapitel 7 a i forældelsesloven om et nævn til vurdering af sager om visse forældede fordringer på erstatning eller godtgørelse mod forvaltningsmyndigheder. Som det også er beskrevet nærmere i bemærkningerne til ændringsforslaget, har de foreslåede nye bestemmelser konkret til formål, at der skal oprettes et domstolslignende nævn, der skal vurdere, om der er tilstrækkeligt og fyldestgørende grundlag for at indbringe sager for domstolene om fordringer på erstatning eller godtgørelse, som udspringer af, at en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, har tilsidesat lovbestemte forpligtelser over for en person under 18 år i forbindelse med overgreb begået over for denne, og som var forældet den 1. januar 2018. De foreslåede nye bestemmelser og bemærkningerne hertil rummer en nærmere beskrivelse af, hvordan nævnet foreslås at skulle sammensættes og fungere.

Lovsekretariatet forstår, at ændringsforslaget knytter sig til § 2, nr. 1, i det fremsatte lovforslag. Ved dette nummer indsættes en ny bestemmelse i forældelsesloven om, at fordringer på erstatning eller godtgørelse, som udspringer af, at en forvaltningsmyndighed har tilsidesat lovbestemte forpligtelser over for en person under 18 år i forbindelse med overgreb begået mod denne, ikke forældes.

Ændringsforslaget indebærer altså, at der specifikt i forbindelse med erstatnings- og godtgørelsessager af en ganske snævert afgrænset art, som lovforslaget som fremsat allerede vedrører, skal etableres en særlig nævnsprocedure som en form for supplement til den almindelige domstolsproces.

Da der således er tale om indførelse af nye processuelle regler i forbindelse med sager, for hvilke der med lovforslaget som fremsat tilsigtes en ændret materiel regulering – og navnlig da de nye processuelle regler ganske nøje er afgrænsede til at skulle anvendes i disse sager – er det Lovsekretariatets opfattelse, at identitetskravet er opfyldt, således at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget ikke kan anses som stridende mod kravet om tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

4. Ændringsforslag nr. 7, som er stillet af Dansk Folkeparti og Enhedslisten, går ud på at ændre overgangsbestemmelsen i lovforslagets § 5, stk. 3. Overgangsbestemmelsen i lovforslaget som fremsat indebærer, at ophævelsen af forældelsesfristerne i forældelsesloven efter lovforslagets § 2, nr. 1 – som er refereret ovenfor i omtalen af ændringsforslag nr. 5 – også skal finde anvendelse på fordringer, der er stiftet før lovens ikrafttræden,

medmindre disse allerede er forældede efter de hidtil gældende regler før lovens ikrafttræden.

Ændringsforslaget vil, som det også er beskrevet i ændringsforslagets bemærkninger, indebære, at ophævelsen af forældelsesfristen tillægges tilbagevirkende kraft. Det betyder, at ethvert krav på erstatning eller godtgørelse – inden for den kategori af tilfælde, som ophævelsen af forældelsesfristen omfatter – mod en forvaltningsmyndighed kan indbringes for domstolene, uanset hvornår kravet er opstået, hvilket også vil gælde for krav, der allerede er forældede på tidspunktet for lovens ikrafttræden.

Der er således tale om en udvidelse af den tidsmæssige udstrækning af en ophævelse af forældelsesregler, som allerede er indeholdt i lovforslaget som fremsat. Dette taler efter Lovsekretariatets opfattelse for, at identitetskravet er opfyldt.

Endvidere er det Lovsekretariatets opfattelse, at det taler for, at identitetskravet må anses for opfyldt, at spørgsmålet om den tidsmæssige udstrækning af lovforslagets ophævelse af forældelsesfrister i sager om overgreb mod børn synes at have været rejst under lovforslagets 1. behandling. Således udtalte Dansk Folkepartis ordfører, Peter Kofod Poulsen, i sin ordførertale under 1. behandlingen den 24. oktober 2017 bl.a. følgende:

”I nogle af de sager, der har været fremme, vil det jo være sådan, at børnene når at blive voksne, inden man kan tage sagerne op og eventuelt få stillet den ansvarlige til regnskab, og der kan altså gå rigtig mange år, før det kommer til at ske, hvorfor fjernelsen af forældelsesfristen selvfølgelig er rigtig fornuftig. Jeg har hæftet mig ved, at et par af de organisationer, der har indleveret høringssvar, f.eks. Landsorganisationen Mod Seksuelle Overgreb og Landsforeningen Spor, har efterlyst, at afskaffelsen af forældelsesfristerne bør gennemføres med tilbagevirkende kraft. Det er jo ikke noget, som forslaget her lægger op til. Det havde vi ellers ønsket os, og derfor er jeg selvfølgelig ærgerlig over, at det ikke kommer til at ske med det her forslag. Vi så gerne fra Dansk Folkepartis side, at fjernelsen af forældelsesfristen ville komme til at virke med tilbagevirkende kraft.”

Endvidere rejste Peter Kofod Poulsen spørgsmålet om at fjerne forældelsesfristerne med tilbagevirkende kraft i en kort bemærkning til justitsministerens tale i slutningen af 1. behandlingen.

Det bemærkes, at disse indlæg ikke entydigt synes at rette sig mod spørgsmålet om ophævelse af forældelsesfristerne for forvaltningsmyndigheders erstatningsansvar, men nærmere synes at tage

udgangspunkt i ophævelsen af de strafferetlige forældelsesfrister for seksuelle overgreb mod børn. I de høringsvar, som Peter Kofod Poulsen henviste til i ordførertalen, tales der imidlertid for en ophævelse af forældelsesfristerne såvel for det strafferetlige ansvar som for forvaltningsmyndighedernes erstatningsansvar.

Samlet set er det også for dette ændringsforslags vedkommende Lovsekretariatets opfattelse, at identitetskravet er opfyldt, således at en eventuel vedtagelse af ændringsforslaget ikke kan anses som stridende mod kravet om tre behandlinger i Folketinget, jf. grundlovens § 41, stk. 2.

5. Det ændringsforslag, som Justitsministeriet har ydet teknisk bidrag til ved besvarelsen af spørgsmål nr. 9 til lovforslaget, går ud på, at der skal indsættes et nyt kapitel 3 a i erstatningsansvarsloven om et erstatningsnævn for børnesager. Det fremgår således af det i det foreslåede nye kapitel indeholdte § 27 a, stk. 1, at afgørelse om tilkendelse af godtgørelse og erstatning i sager om offentligt svigt af børn, der har været udsat for overgreb, træffes af et nævn, der nedsættes af justitsministeren efter forhandling med børne- og socialministeren. Af det foreslåede § 27 b, stk. 1, fremgår, at nævnet træffer afgørelse i sager om fordringer på erstatning eller godtgørelse, som udspringer af, at en forvaltningsmyndighed, jf. forvaltningslovens § 1, stk. 1 og 2, har tilsidesat lovbestemte pligter over for en person under 18 år i forbindelse med overgreb begået mod denne.

De øvrige bestemmelser, som indgår i udkastet til ændringsforslag, og bemærkningerne hertil indeholder nærmere om nævnets sammensætning og funktion.

Det foreslåede har en betydelig lighed med det, som er foreslået ved ændringsforslag nr. 5, jf. det herom anførte ovenfor under pkt. 3. Der synes dog at være den forskel, at det ved ændringsforslag nr. 5 foreslåede nævn alene skal behandle sager om fordringer mod forvaltningsmyndigheder på erstatning eller godtgørelse, *som var forældede den 1. januar 2018*, mens det, der lægges op til i besvarelsen af spørgsmål nr. 9, indebærer, at det foreslåede nævn mere generelt skal behandle sager om fordringer mod forvaltningsmyndigheder, som udspringer af, at myndigheden har tilsidesat lovbestemte forpligtelser over for børn og unge, som har været udsat for overgreb. Denne forskel kan tale imod at overføre begrundelsen for ikke at anse en vedtagelse af ændringsforslag nr. 5 for at stride mod identitetsprincippet, jf. ovenfor, til dette mulige ændringsforslag.

Efter Lovsekretariatets opfattelse må der imidlertid lægges afgørende vægt på, at det ændringsforslag, der lægges op til i besvarelsen af spørgsmål nr. 9, stadig vedrører et forholdsvis specifikt sagsområde, som det fremsatte lovforslag også regulerer, nemlig forvaltningsmyndigheders erstatningsansvar

for tilsidesættelse af deres lovbestemte forpligtelser over for børn og unge, som har været udsat for overgreb. Desuden synes det mulige ændringsforslag at have et overordnet formål, som ligger i naturlig forlængelse af formålet med dele af lovforslaget som fremsat, nemlig at gøre det lettere for personer, der som børn og unge har været udsat for overgreb, at gøre krav på erstatning eller godtgørelse gældende mod forvaltningsmyndigheder, som har overtrådt deres forpligtelser i den forbindelse. Det bemærkes i den forbindelse, at det fremsatte lovforslag ikke alene vedrører *forældelse* af straf- og erstatningsansvar, men også bl.a. indebærer en forhøjelse af godtgørelsesniveauet til ofre for seksualforbrydelser, særlig for ofre under 18 år.

I samme forbindelse bemærkes, at ville forekomme mindre meningsfuldt, hvis Enhedslisten stillede – eller bad om teknisk bistand til – et ændringsforslag om en nævnsprocedure, der er begrænset til sager, hvor kravet mod vedkommende forvaltningsmyndighed er forældet den 1. januar 2018, når Enhedslisten samtidig stiller ændringsforslag om, at der slet ikke skal gælde nogen forældelse for krav mod forvaltningsmyndigheder, som udspringer af, at myndigheden har tilsidesat lovbestemte forpligtelser over for børn og unge, som har været udsat for overgreb.

På baggrund af det anførte er det Lovsekretariatets opfattelse, at også dette mulige ændringsforslag opfylder identitetskravet, således at en eventuel vedtagelse heraf ikke vil stride mod grundlovens krav om tre behandlinger i Folketinget.

6. Det bemærkes, at Lovsekretariatet ikke har taget stilling til eventuelle lovtekniske eller lov kvalitetsmæssige vanskeligheder, som kan følge af, at der vedtages lovgivning, hvoraf dele ikke har gennemgået den sædvanlige høringsproces. Generelt er det selvsagt ønskeligt, at lovgivningsarbejdet så vidt muligt tilrettelægges på en sådan måde, at der er den fornødne tid til at foretage høring af relevante parter og på baggrund heraf indarbejde eventuelle ændringer i lovudkastet, inden det fremsættes for Folketinget.