

Folketingets Skatteudvalg
SENDT PR. EMAIL

Juridisk Institut

Lovforslag L 52 om ændring af momsloven, opkrævningsloven, skattekontrolloven og forskellige andre love – bekymring om lov kvalitet

Jeg retter henvendelse til Skatteudvalget, idet Folketinget den 12. december 2023 skal andenbehandle ovenstående lovforslag.

26. November 2023

L 52 har til hensigt at indføre skærpede og hurtigere sanktioner på skatteområdet. Jeg har ingen bemærkninger til selve indholdet af loven, der som bekendt gennemfører en aftale mellem Folketingets partier.

fwa@sam.sdu.dk
T +4531377178

Jeg må imidlertid advare Folketingets Skatteudvalg mod at loven vedtages i sin nuværende form.

Lovforslaget indeholder regulering af fængselsstraf og bødestørrelser i en række forskellige skattelove. Der er tale om meget alvorlige og også meget vidtgående indgreb i borgernes retsforhold. Sanktioneringen af sådanne indgreb bør altid gennemføres ved klar og tydelig lovgivning, som den almindelige borger kan forstå.

Jeg har noteret mig, at en række af Folketingets partier i deres partiprogrammer har fokus på regelforenklaring og klarhed i lovgivningen. Ikke desto mindre er et flertal i Folketinget nu på vej til at gennemføre de aftalte regelændringer med en lovgivningsmetode, der er i modstrid med almindelige principper for vedtagelse af klar og præcis lovgivning.

Som de fremgår af lovforslaget har man i mere end 40 tilfælde i lovforslaget foreslået at ændre ordet 'som' til ordet 'der' eller fx ordene 'Den, der begår' til 'begås' og lignende.

Det anføres så efterfølgende i lovbemærkningerne til de enkelte love, at "de foreslåede ændringer i loven (f.eks. ændringen af ordet 'som' til ordet 'der' eller lignende) *alene har til formål at give mulighed for i bemærkningerne at angive nærmere retningslinjer om strafniveauet ved overtrædelser (af skattelovgivningen).*"

Som det fremgår af lovforslaget ændrer man altså slet ikke lovene. Derimod knytter man en række for borgerne yderst indgribende og alvorlige retsvirkninger til ændringen af nogle meningsløse ord ('som' og 'der').

Det forventes givetvis, at domstolene vil forstå de nævnte lovændringer og dømme i overensstemmelse med lovgivers ønsker for straffastsættelsen. Måtte tiltalte i en straffesag, der er sigtet for overtrædelse af den nævnte lovgivning spørge hvorfor vedkommende står til at få fordoblet sin bødestørrelse i forhold til tidligere, giver det imidlertid ingen mening at henvise tiltalte til, at straffen er forhøjet, fordi lovgiver har udskiftet ordet "som" med ordet "der." Det har en negativ signalværdi, at regulere på denne måde, og lovgivningsmetoden har potentiale til at skade tilliden til Folkestyret.

Jeg vedlægger til denne henvendelse en artikel fra mediet K-News fra 2020 med titlen "De skjulte regler" hvor jeg tidligere har påpeget problemet, der ligger i at man i 2018 ændrede ordet "som" til ordet "der" i straffelovens § 245a alene med det formål at hæve straffen for grov vold. I artiklen udtaler jeg blandt andet følgende:

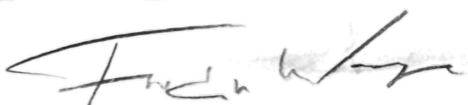
"Ændringen i loven er et skrækeksempel på, hvordan man ikke skal gøre. Når man opererer med en lille sproglig ændring, som i eksemplet her, så gør man næsten grin med systemet. Det bør ikke være sådan, at man ændrer i loven for at kunne ændre i lovbemærkningerne. Og da slet ikke på strafferetsområdet, hvor man generelt stiller de strengeste krav til lovens klarhed. Her bør det ske direkte i loven..."

Justitsministeriets departements lovteknikkontor deler tilsyneladende ikke den nævnte bekymring og departementet har siden 2018 ladet flere lignende lovforslag passere. Så vidt vides er det aktuelle lovforslag dog det absolut mest grelle eksempel på regulering ved hjælp af ordene "som" og "der", der hidtil er set i dansk ret. Det vil være ønskeligt, at Folketinget én gang for alle gør op med denne lovgivningsmetode.

Lovforslaget kunne gennemføres på en måde der levede op til almindelige principper for gennemsigtighed og god lovkvalitet, hvis Folketinget indsatte konkrete paragraffer direkte i lovens tekst, der forudsatte de nævnte ændringer i strafniveauer mv., fremfor en fuldstændigt intetsigende regulering med "som" og "der" etc. i lovforslaget.

Jeg står til rådighed for udvalget hvis denne henvendelse måtte give anledning til spørgsmål.

Odense, den 26. November 2023



Frederik Waage

Professor, dr.jur

Frederik Waage

Professor, dr.jur. med særlige opgaver

Juridisk Institut


Syddansk Universitet


Tlf. 31377178

Email: fwa@sam.sdu.dk

14. december 2020 - Lovgivning

De skjulte regler – lovbemærkningers magt

in (<http://www.linkedin.com/shareArticle?url=https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt>) 

(<https://twitter.com/share?url=https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt&hashtag=KarnovGroup>) 

(<mailto:?subject=De%20skjulte%20regler%20-%20lovbemaerkningers%20magt&body=Læs%20nyheden%20fra%20K-news:%20https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt>)

Brugen af lovbemærkninger er ikke nyt i dansk retstradition. De hjælper os med at forstå og fortolke lovens paragraffer. Men er der tale om et demokratisk problem, når den egentlige lovgivning tager ly i bemærkningerne? Vi skal i hvert fald være opmærksomme på gennemsigtigheden, mener juraprofessor Frederik Waage fra Syddansk Universitet.

Tekst: Katja Beula



I § 245 a ændres »som« til »der«.

En sproglig ændring med stor betydning. Umiddelbart ser det harmløst ud, men der er tale om et af de mest toksiske eksempler på, hvordan lovgivning i Danmark kan ske i det "skjulte".

For at forstå problemstillingen må vi få det grundlæggende på plads først. Når Folketinget vedtager love, består disse som bekendt af paragraffer og lovens bemærkninger. Der er intet odiøst i brugen af lovbemærkninger. Tværtimod. Lovbemærkninger fungerer jo som noter, der skal hjælpe os med at forstå, hvordan loven skal fortolkes.

Lovbemærkninger og paragraffer går altså hånd i hånd.



Bekymringen opstår, når lovbemærkningerne bliver (mis)brugt til at "skjule" den reelle lovgivning.

K-NEWS IIIK

2018 blev der fremsat et lovforslag om en ændring af straffeloven. Mens selve lovteksten – altså paragraffen – kun undergik den simple sproglige ændring for at sørge for at den blev en langt mere dagsordenssættende ændring foretaget i bemærkningerne til loven. Her blev strafniveauet for grov vold ændret til en skærpelse i forhold til de hidtidige regler – men det skete altså ikke åbent i loven.

Det er dén praksis, vi skal være opmærksomme på ifølge Frederik Waage, der er juraprofessor ved Syddansk Universitet. For selvom lovbemærkninger ikke kan bruges til decideret at skjule regler, kan de bruges til at gemme dem godt væk.

"Ændringen i straffeloven er et skrækeksempel på, hvordan man ikke skal gøre. Når man opererer med en lille sproglig ændring, som i eksemplet her, så gør man næsten grin med systemet. Det bør ikke være sådan, at man ændrer i loven for at kunne ændre i lovbemærkningerne. Og da slet ikke på strafferetsområdet, hvor man generelt stiller de strengeste krav til lovens klarhed. Her bør det ske direkte i loven," siger han.

Isbjerget under havoverfladen

Når Frederik Waage i sin undervisning skal forklare de studerende om loven og dens bemærkninger, sammenligner han det med et isbjerg. Paragrafferne er toppen af isbjerget, mens bemærkningerne er alt det, der ligger under havoverfladen.

I mange år har det været sådan, at lovteksten og lovbemærkningerne bliver tillagt næsten lige meget betydning. Det er blevet forstærket i takt med, at der er kommet mere lovgivning. Efterhånden er en større del af isbjerget kommet under havoverfladen, forklarer han.

Når advarselsslamperne blinker, skyldes det især et princip om, at loven skal være tilgængelig for alle. Vi skal altså ikke være i tvivl om, hvad vi må og ikke må, eller hvordan vi bliver straffet for en eventuel lovovertrædelse.

"Vi har et ønske om at finde ud af, hvad Folketinget præcist mener, når lovforslag bliver vedtaget. Derfor betyder det meget, hvad der står i lovbemærkningerne," siger han og fortsætter.

"Men man skal være opmærksom på gennemsigtigheden. Det er et skråplan, hvis borgerne ikke kan læse deres retsstilling ud af loven. Det kan være svært, men vi bliver nødt til at have et ideal om, at borgeren kan forstå loven."

Idealet om en åben lov

Netop åbenhed i loven har i mange år været centralt. Førhen dikterede en juridisk grundsætning, at man slet ikke måtte lovgive i bemærkningerne. Regler måtte altså kun skrives i paragrafferne, og lovbemærkningerne måtte ikke bruges til andet end at fortolke og forklare de regler.

Det princip synes i dag at være helt udvandet. Her forklares princippet af nu afdøde professor emeritus og dr.jur. Henrik Zahle i bogen *Rettens kilder*:

"[...] Disse restriktioner udtrykkes ofte som et forbud mod at lovgive i forarbejder (red: lovbemærkninger) [...] Ved fortolkning af lovbestemmelser, der hjemler indgreb, må forarbejder ikke bruges til en fortolkning, der udvider brugen af indgreb i forhold til, hvad teksten alene kunne begrunde – dette gælder særligt men ikke kun for straf. [...] Den væsentlige regulering skal udtrykkes i lovteksten, bemærkninger må kun normere specialspørgsmål."

"I den juridiske litteratur er det traditionelt blevet set som en uskik at lovgive i forarbejderne. Det har været et fundamentalt princip. Men i dag er princippet stendødt og begravet," lyder det fra Frederik Waage.

Når der er stor uklarhed mellem lovteksten og lovens bemærkninger, kan man anvende en tekstnær fortolkning af paragrafferne – det, man på jurasprog kalder en ordlydsfortolkning. Strafferetten er et af de juridiske områder, hvor ordlydsfortolkninger ofte bliver brugt. Netop derfor mener Frederik Waage, at vi har en udfordring, når alt pludselig står i lovbemærkningerne.

Men man skal være opmærksom på gennemsigtigheden. Det er et skråplan, hvis borgerne ikke kan læse deres retsstilling ud af loven.



Og vi er ikke helt færdige med de juridiske principper. Det strafferetlige princip om ingen straf uden retsregel er også centralt i den her sammenhæng. Her menes der, at man ikke må straffe nogen for noget, der ikke står i en lov. Det følger af både straffelovens § 1 og i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention artikel 7, stk. 1. Spørgsmålet er, om princippet kan holdes i hævd, hvis reglerne i virkeligheden er udmøntet i bemærkningerne til en lov.

"Man slækker på nogle grundlæggende retssikkerhedsgarantier om bl.a. klarhed i lovteksten. Rettsgarantierne er særligt vigtige på strafferetsområdet, men det gælder sådan set for alle de områder, hvor man er tæt på borgernes livsfære og foretager væsentlige indgreb i deres livsforhold," forklarer Frederik Waage.

Alt det, der står med småt

Morten Jarlbæk Pedersen er seniorrådgiver i erhvervsorganisationen EjendomDanmark, og han har også oplevet, hvordan lovbemærkninger har fået øget indflydelse.

Tilbage i 2014 blev der indgået en politisk aftale om at sammenskrive bl.a. lejeloven og boligreguleringsloven. Formålet var at gøre reglerne nemmere at navigere i for lejere og udlejere af fast ejendom. Der var således lagt op til et forenklet regelsæt.

”Formålet var at få én strømlinet lov. Til gengæld var det også udgangspunktet, at der indholdsmæssigt ikke skulle laves om på det. Det var kun formen, der skulle laves om,” forklarer han.


Det var dog ikke den oplevelse, Morten Jarlbæk Pedersen og hans kolleger fik, da de nærlæste det over 800 siders lange udkast til lov om leje og lov om boligforhold fra Transport- og Boligministeriet. De opdagede, hvordan lovbemærkningerne uventet præsenterede dem for noget nyt.

”Man lægger pludseligt nye ting til grund for, hvordan reglerne skal anvendes. Man tilkendegiver, at man vil opretholde substansen i reglerne samtidig med, at man strammer måden, reglerne skal forstås på nede i lovbemærkningerne. De to ting kan simpelthen ikke være rigtige på samme tid, men det er de tilsyneladende. Det er, for at sige det pænt, meget uheldigt,” lyder det fra ham.

Morten Jarlbæk Pedersen nævner en række eksempler fra lovforslaget, hvor bemærkningerne spiller en fremtrædende rolle. Et af dem er reglerne om renovering af udlejningsboliger. I sin enkelthed går reglen ud på, at hvis man renoverer en udlejningsejendom, har man efterfølgende mulighed for at hæve huslejen. Hvis lejer er utilfreds med det nye huslejeniveau, kan vedkommende klage til Huslejenævnet for at få sagen vurderet. Inden processen går i gang, kan udlejer få renoveringen og den forventede huslejestigning forhåndsgodkendt hos Huslejenævnet. På den måde kan udlejer sikre, at vedkommende rammer inden for skiven, og lejer ved, at det sandsynligvis vil være grundløst at starte en sag.

Det er reglerne her, som er ændret i lovforslaget. Selvom de syner af det samme, underminerer lovbemærkningerne systemet ved at tillade, at Huslejenævnet kan underkende forhåndsgodkendelsen, efter den er lavet.

Konsekvensen heraf vil formentlig være, at udlejer ikke længere har et incitament til at få en forhåndsgodkendelse, når den kan omgøres efterfølgende.

Den demokratiske diskussion sker på et amputeret grundlag. Man ender med kun at diskutere halvdelen af lovforslaget. 

”Hele idéen var jo på forhånd at skabe sikkerhed for, at tingene foregik efter rammerne, så både udlejer og lejer havde vished om, hvad der skulle ske. Det laver man så om på nede i lovbemærkningerne. Det er en voldsom ændring af et velfungerende system, hvor man forskyder balancen mellem udlejernes forretningsmuligheder og lejernes rettigheder. Det skaber en unødvendig usikkerhed, og man gør det ikke åbent i loven,” siger Morten Jarlbæk Pedersen.

”Som almindeligt menneske skal du kunne læse loven og få en eller anden fornemmelse af, hvordan reglerne er ud fra paragrafferne. Men det gør du ikke, hvis man opfinder nye regler nede i bemærkningerne – så har du ikke fået hele pakken med,” tilføjer han.

Den demokratiske proces

Morten Jarlbæk Pedersen mener også, at der er et grundlæggende problem med den måde, processen er skruet sammen på.

”Jeg tror, vi måske er de eneste mennesker i Danmark, der har læst hele lovforslaget om lejeloven og boligreguleringsloven igennem fra ende til anden – måske er vi endda de eneste, der har lagt mærke til stramningerne i bemærkningerne. Hvordan skal en folketingspolitiker, der skal sidde og trykke på den grønne knap have en jordisk chance for at gøre det? Den her måde at arbejde på er betænkelig,” siger han.

Frederik Waage fremhæver, at processen i sig selv ikke er udemokratisk, fordi politikerne kan stille spørgsmål til høringerne om, hvordan et lovforslag – altså både paragraffer og bemærkninger – skal fortolkes.

Ministerens svar og diskussionerne i udvalgene bliver skrevet ind i lovbemærkningerne og er på den måde et demokratisk fortolkningsbidrag til loven. Han er dog enig i, at der er kan være et demokratisk problem for folketingspolitikerne, hvis de ikke kan overskue den lovgivning, de vedtager.

Det værste tænkelige scenarie er altså travle folketingspolitikere, der ikke får læst alt det med småt, som ligger under isbjergets top. Det er en problem for den demokratiske diskussion, mener Morten Jarlbæk Pedersen, der samtidig sætter spørgsmålstegn ved, hvem der egentlig har indflydelse på den lovgivning, der tages.

- Nyhedsmediet om juraens verden

"Den demokratiske diskussion sker på et amputeret grundlag. Man ender med kun at diskutere halvdelen af loven. Forudsætningerne for, at vi kan have en ordentligt demokratisk proces er, at den er oplyst i tilstrækkelig grad. Hvis man laver nyskabelser i juraen, bør det høre hjemme i en paragraf i en lov, der bliver vedtaget af Folketinget. Ellers forskyder man reelt indflydelsen – og det er et demokratisk problem," afslutter han.

Forslag til lov om leje og forslag til lov om boligforhold (sammenskrivning af lejeloven og boligreguleringsloven) er endnu ikke vedtaget.

Del denne artikel

in (<http://www.linkedin.com/shareArticle?url=https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt>)



(<https://twitter.com/share?url=https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt&hashtags=KarnovGroup>)



(<mailto:?subject=De%20skjulte%20regler%20-%20lovbemærkningers%20magt&body=Læs%20nyheden%20fra%20K-news:%20https://www.k-news.dk/nyheder/de-skjulte-regler-lovbemaerkningers-magt>)



Nye retsikkerhedsmæssige kvaler følger med flerårsaftalen

22. november 2023

(<https://www.k-news.dk/nyheder/nye-retsikkerhedsmæssige-kvaler-følger-med-flerårsaftalen>)

Forbrugerrådet Tænks anmeldelse af otte influencere balancerer på tyndt juridisk grundlag

22. november 2023

(<https://www.k-news.dk/nyheder/forbrugerraadet-taenks-anmeldelse-af-otte-influencere-balancerer-paa-tyndt-juridisk-grundlag>)

Ny tilgang til skattesager efter Højesteretsdom

20. november 2023

(<https://www.k-news.dk/nyheder/ny-tilgang-til-skattesager>)

[Kontakt K-NEWS](#)

[Mere om K-NEWS](#)

Vi tager ansvar for indholdet og er tilmeldt

**PRESSE
NÆVNET** 

Karnov Group Denmark A/S - Skt. Petri Passage 5, stuen, 1165 København K - CVR: 10 36 19 90 - Kundeservice: Tlf: 33 74 07 00