

LOVSEKRETARIATET

NOTAT TIL PRÆSIDIET

OM IDENTITETSKRAVET I GRUNDLOVENS § 41, STK. 2, I FORHOLD TIL
ET AF SKATTEMINISTEREN STILLET ÆNDRINGSFORSLAG TIL
LOVFORSLAG NR. L 17

FOLKETINGET



1. Skatteudvalget har anmodet Lovsekretariatet om en vurdering af, hvorvidt det ændringsforslag, som skatteministeren ved brev af 15. december 2015 til udvalget, jf. bilag 7, har stillet til lovforslag nr. L 17, 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.

16. december 2015
Ref. 15-001086-10

Det er Lovsekretariatets opfattelse, som der redegøres nærmere for i det følgende, at skatteministerens 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 til 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 jusitsministeren 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 vedtagne 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.)”

Om det konkrete spørgsmål, der var rejst, anførte Lovsekretariatet følgende i notatet:

”Som det fremgår ovenfor, anføres det i bemærkningerne til L 69, at formålet med justeringen af reglerne for obligatorisk konfiskation er at skabe en bedre sammenhæng mellem de forskellige bestemmelser i færdselsloven om obligatorisk konfiskation af motordrevet køretøj i tilfælde af spiritus- eller narkokørsel.

Det fremsatte ændringsforslag angår ligeledes obligatorisk konfiskation, i tilfælde hvor ét af de pådømte forhold vedrører spiritus- eller narkokørsel. Det fremgår videre af ændringsforslaget, at formålet med den yderligere justering – ligesom formålet med ændringerne foreslået i L 69 – er, at skabe en bedre sammenhæng mellem de forskellige bestemmelser i færdselsloven om obligatorisk konfiskation

i tilfælde af spiritus- eller narkokørsel med henblik på at sikre en mere ensartet behandling af personer, der gentagne gange kører spiritus- eller narkokørsel.

Lovsekretariatet finder på denne baggrund, at det stillede ændringsforslag ikke har en sådan karakter, at en eventuel vedtagelse heraf må anses som stridende mod kravet om tre behandlinger, jf. grundlovens § 41, stk. 2.”

3. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslag nr. L 17, at formålet med lovforslaget er at skabe hjemmel til, at kommunerne kan fritage en ejendom helt eller delvis for grundskyld, i det omfang grunden er ramt af kystnedbrydning. Dette er begrundet med, at det er ikke rimeligt, at grundejeren fortsat skal betale fuld grundskyld af en grund, der er ramt af kystnedbrydning. Det er anført, at grundejere efter den gældende ejendomsskattelev kan risikere at skulle betale fuld grundskyld for en grund i op til ca. 2 år, efter grunden er ramt af kystnedbrydning, hvilket skyldes, at de ændringer i vurderingen af grundens værdi, som kystnedbrydning kan give anledning til, først får virkning for beregningen af grundskylden, op til 2 år efter der er sket ændringer på grunden.

Som Lovsekretariatet forstår det ændringsforslag, som skatteministeren har fremsendt til Skatteudvalget med ønske om selv at stille det, har det til formål at modvirke en opfattet urimelighed bestående i, at grundejere efter gældende regler kan komme ud for at skulle betale ejendomsskatter af en ejendomsværdi, som er ansat væsentligt højere end ejendommens reelle værdi, fordi der ikke ved vurderingen efter lov om vurderingen af landets faste ejendomme i tilstrækkelig grad tages hensyn til en hjemfaldspligt, der påhviler ejendommen. Ændringsforslaget indebærer, at den opfattede urimelighed imødegås ved, at der i lovforslaget medtages en ændring af reglerne om ejendomsvurdering i lov om vurdering af landets faste ejendomme.

Den opfattede urimelighed blev påpeget af flere medlemmer under 1. behandling af lovforslaget den 23. oktober 2015, bl.a. på grundlag af omtale af en konkret sag i en artikel i dagbladet Politiken den 12. oktober (“Politisk aktion skal redde skatteramt autoværksted”).

Spørgsmålet blev først rejst i en kort bemærkning fra Brian Mikkelsen (KF) til Dansk Folkepartis ordfører, Dennis Flydtkjær, hvortil denne tilkendegav at være åben for at finde en løsning på den rejste problemstilling i forbindelse med behandlingen af lovforslaget. Enhedslistens ordfører, Rune Lund, berørte ligeledes spørgsmålet i sin ordførertale, og det samme gjorde Alternativets ordfører, Josephine Fock – som konkret nævnte muligheden for at medtage en ændring af de pågældende regler i lovforslaget ved et ændringsforslag – og SF’s ordfører, Lisbeth Bech Poulsen. Brian Mikkelsen opfordrede i sin

ordførertale regeringen til at fremsætte et ændringsforslag, som skulle adressere situationen. Skatteministeren tilkendegav under sin tale at ville forholde sig til et eventuelt ændringsforslag, når det blev stillet.

4. Lovsekretariatet må forstå, at lovforslag nr. L 17 overordnet har til formål at modvirke, at grundejere bliver skattepligtige af en ansat grundværdi, som ikke reelt består, konkret fordi de pågældende grunde er udsat for kystnedbrydning. Som Lovsekretariatet forstår det ændringsforslag, som skatteministeren har ønsket at fremsætte, har det i meget vid udstrækning det samme overordnede formål, blot adresserer det konkret den situation, at der består et misforhold mellem en ejendoms ansatte værdi og den reelle værdi, fordi der påhviler ejendommen en hjemfaldspligt.

Som det fremgår, har det spørgsmål, som ændringsforslaget adresserer, endvidere i vidt omfang været inddraget i forhandlingerne under 1. behandling af lovforslaget.

På baggrund af disse forhold er Lovsekretariatet mest tilbøjeligt til at mene, at skatteministerens 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.

Det bemærkes, at Lovsekretariatet ikke i det konkrete tilfælde anser det for afgørende, at ændringsforslaget indebærer, at der sker ændring af en anden hovedlov end ved det fremsatte lovforslag, bl.a. henset til den nære emnemæssige sammenhæng mellem lov om vurderingen af landets faste ejendomme og lov om kommunal ejendomsskat.

Det bemærkes ydermere, 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. Lovsekretariatet opfordrer generelt til, at lovgivningsarbejdet, så vidt det overhovedet er 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.