

Evalueringsklausuler i lovgivningen er så godt som fraværende

AF POLITISK KONSULENT MORTEN JARLBÆK PEDERSEN, CAND. SCIENT. POL., PH.D.-STIP. OG
 CHEFKONSULENT ULLA BRANDT, ADVOKAT

RESUMÉ

Løbende evaluering af lovgivning er et vigtigt redskab, når kvaliteten og effektiviteten af regulering skal sikres. Dette gælder ikke mindst på erhvervsområdet, hvor ineffektiv regulering kan have grelle konsekvenser. En ofte fremhævet måde at sikre, at regulering og lovgivning underkastes de ønskede eftersyn, er brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler. Altså et lovkrav om, at en bestemt regulering skal gennemses og eventuelt revideres af det ansvarlige ministerium.

Fordelen ved slige klausuler er, at de sikrer evalueringen af en bestemt lovgivning – også selvom et ministerium eller en bestemt minister ikke ønsker det. Modsat midlertidige love, der blot udløber, er der med klausulerne et fokus på gennemgang og revision af lovgivningen, så den bliver bedre, og så der kan saneres i overflødige regler.

På trods af en tilbagevendende debat om evalueringsklausuler – senest i året før det seneste folketingsvalg – lader intet til, at sådanne klausuler bruges i Danmark. Det gælder både generelt, og det gælder erhvervsområdet, som ellers er dér, hvor brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler ofte fremhæves som ønskværdig – ikke mindst, da de som nævnt sikrer, at lovgivningen rent faktisk evalueres.

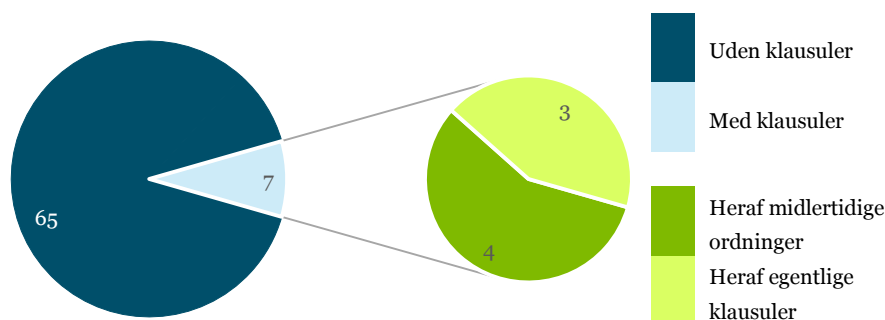
Løbende gennemgang af eksisterende regler er vigtigt, hvis disse regler fortsat skal kunne fungere effektivt

Evaluerings- og solnedgangsklausuler er en måde at sikre, at denne evaluering og gennemgang af regler finder sted

Men sådanne klausuler anvendes stort set ikke – hverken i erhvervslovgivningen eller andre steder

Figur 1

Brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler i nye love på Erhvervs- og Vækstministeriets område 2001-2015



Kilde: www.retsinformation.dk og egne beregninger.

Note: N = 72. Dataudtrækket er foretaget den 16. marts 2016.

Solnedgangs- og evalueringsklausuler - hvorfor?

Dansk erhvervsliv er tæt reguleret. Dette er ikke nødvendigvis en slet ting, men det stiller omvendt store krav til kvaliteten og effektiviteten af reguleringen, da det har temmelig stor betydning for almindelige, danske virksomheders drift og dagligdag.

Ved konstant at stille spørgsmålstejn ved, om reglerne fungerer på den mest optimale måde, og om de fortsat har deres berettigelse, kan vi bidrage til at sikre kvaliteten og effektiviteten af reguleringen. Kun ved en vedvarende undersøgende og kritisk tilgang kan man være sikker på, at ineffektive og produktivitetshæmmende regler blotlægges og forbedres. Når der vedtages nye regler, er dette naturligvis svært. Derfor høres ofte stemmer tale for brugen af solnedgangs- eller evalueringsklausuler.

Et vedvarende fokus på kvaliteten af erhvervsreguleringen er vigtigt

Figur 2

Solnedgangs- og evalueringsklausuler

En **solnedgangsklausul** er en bestemmelse i en lov, der fastslår, at lovens regler ophører med at virke på et bestemt tidspunkt. En slags juridisk udløbsdato.

En **evalueringsklausul** er en bestemmelse i en lov, der pålægger centraladministrationen at evaluere og måske endda revidere loven på et bestemt tidspunkt.

Kilde: Dansk Erhverv

Ønsker om evaluering findes til tider i de politiske aftaler, der ligger til grund for megen lovgivning, men der er mindst to fordele ved egentlige juridiske klausuler.

- *Specifikt definerede:*
Klausuler, der er skrevet ind i lovteksten, definerer, hvornår reglerne skal gennemses. Dermed har alle aktører – politikere og embedsapparatet – en klar viden om og forventning til, hvornår dette gennemsyn skal finde sted.
- *Juridisk bindende:*
Klausuler, der er skrevet ind i lovteksten, binder både embedsapparatet og det politiske niveau direkte. Dette betyder, at en evaluering skal gennemføres selv i tilfælde af ministerskift.

Mindst to fordele ved brugen af juridisk bindende klausuler: de er klarere, og de er mere bindende

Sådan kan klausuler medvirke til at sikre, at uhensigtsmæssig lovgivning ikke flyver under radaren, og at både politikere og embedsapparatet vedholdende har fokus på at skabe bedre rammer for erhvervslivet og jobskabelsen i Danmark – frem for alene at have øjnene rettet mod at lave nye regler.

Det er her vigtigt at slå fast, hvad evalueringsklausuler *ikke* er: der er hverken tale om midlertidig lovgivning eller om overgangsbestemmelser.

En midlertidig lov er en lov, der som helhed er sat til kun at gælde et enkelt eller få udvalgte år. Eksempler på dette er bl.a. de årlige eller flerårige færøske bloktilskudslove,ⁱ de midlertidige ydelser, der under ministeriet Thorning-Schmidt blev indført for personer, som i perioden 2014-2016 opbrugte deres dagpengeret uden at have sikret sig beskæftigelse efterfølgende,ⁱⁱ eller den midlertidige støtteordning til skibsbyggeri fra 2003.ⁱⁱⁱ

Midlertidige ordninger adskiller sig fra evalueringsklausuler på ét kritisk punkt: solnedgangs- og evalueringsklausuler fordrer, at lovgivningen tages op til analyse og revision; en midlertidig ordning udløber blot.

Ej heller overgangsbestemmelser – der ofte har midlertidig karakter – er det samme som solnedgangs- og evalueringsklausuler. Overgangsbestemmelser siger alene noget om, hvordan man skal håndtere gældende regler, mens de nye implementeres.

Midlertidig lovgivning er langt fra det samme som en evalueringsklausul

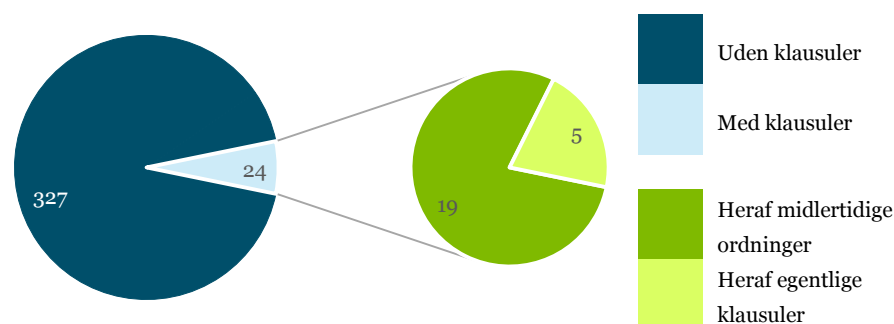
Og overgangsbestemmelser er heller ikke det samme som evalueringsklausuler

Findes solnedgangs- og evalueringsklausuler overhovedet i dansk lovgivning i dag?

Brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler i Danmark har traditionelt været yderst begrænset. Dette gælder også i de nugældende, danske love, der er vedtaget siden 2001: kun en ganske lille brøkdel af disse indeholder en eller anden form for evalueringsklausul.

Figur 3

Brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler i stadig gældende love fra 2001-2016



Kilde: www.retsinformation.dk og egne beregninger.

Note: N = 351. Dataudtrækket er foretaget den 16. marts 2016. Der er kun kigget på nye love (ikke ændringslove).

Der er kun ganske få eksempler på evalueringsklausuler i dansk lovgivning

Via hjemmesiden www.retsinformation.dk kan man finde oversigter over (næsten) al dansk lovgivning. Herfra er det også muligt at foretage et udtræk af alle gældende love i Danmark i dag. Kigger man alene på de stadig gældende love, der er vedtaget de seneste 15 år (alene nye love og ikke ændringslove),^{iv} er konklusionen, at kun 1,4 pct. af disse love indeholder en egentlig evalueringsklausul!

Kun 5 af de 351 nye love, der er vedtaget de seneste 15 år, og som stadig er gældende, indeholder evalueringsklausuler

Der er kun kigget på love fra 2001 og frem, da evaluerings- og solnedgangsklausuler sandsynligvis vil være svære at identificere i stadig gældende, men meget gamle love.^v

Findes solnedgangs- og evalueringsklausuler i dansk erhvervslovgivning i dag?

Brugen af evalueringsklausuler er som regel noget, man ønsker fremmet på erhvervsområdet. Det er i al fald ofte på dette reguleringsfelt, at diskussionen finder sted. Derfor er det naturligvis interessant at undersøge, om man på erhvervsområdet har brugt og/eller stadig bruger slige klausuler?

Bruger man evalueringsklausuler på erhvervsområdet – det område, hvor brugen af disse oftest diskuteres?

Dette kan undersøges ved at kigge på alle vedtagne (både gældende og historiske) love på Erhvervs- og Vækstministeriets område de seneste 15 år (dvs. fra 2001 til 2015). Dette datasæt giver et billede på (det nuværende) Erhvervs- og Vækstministeriets område. Det er et billede, der er mere nuanceret end undersøgelsen af de gældende love på alle områder ovenfor. Den analyse risikerer nemlig at undervurdere antallet evalueringsklausuler, da der alene kigges på gældende love.

Figur 4

Brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler på Erhvervs- og Vækstministeriets område 2001-2015

	Antal	Andel af total
Uden klausuler	65	90,3 pct.
Med klausuler	7	9,7 pct.
Heraf midlertidige ordninger	4	5,6 pct.
Heraf egentlige klausuler	3	4,2 pct.
Total	72	100 pct.

Kilde: www.retsinformation.dk og egne beregninger.

Note: N = 72. Dataudtrækket er foretaget den 16. marts 2016.

Nej, kun i ganske begrænset omfang findes evalueringsklausuler i ny lovgivning på erhvervsområdet

På erhvervsområdet *synes* brugen af evalueringsklausuler faktisk en smule mere udbredt end generelt. Dette kan dog snyde, da også historiske love er medtaget. Hvorom alting er, så er konklusionen dog også på erhvervsområdet, at evalueringsklausuler kun bruges i ganske begrænset omfang.

Er brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler steget?

Det ovenstående billede kan for mange muligvis fremstå som en bekræftelse af det velkendte. Dette forklarer også den tilbagevendende diskussion om disse juridiske klausuler. Skiftende politiske partier har da således også tilkendegivet i højere grad at ville gøre brug af dem – senest i 2014, hvor det største parti i den daværende opposition udtalte ønske om og foreslog øget brug af juridiske klausuler som en del af en erhvervspolitisk pakke.^{vi}

Dette ønske er dog langt fra blevet indfriet. Fra folketingsvalget i juni 2015 og frem til april 2016 vedtog Folketinget 13 nye love (og en lang række ændringslove, der dog ikke er behandlet her). To af disse er midlertidige ordninger – en lov om et pilotudbud og en lov om et udgiftsloft for den offentlige sektor for 2019 – men ikke en eneste af de nye love indeholder nogen evalueringsklausul.

Figur 5

Solnedgangs- og evalueringsklausuler i nye love, juni 2015 til april 2016

	Antal	Andel af total
Uden klausuler	11	85 pct.
Med klausuler	2	15 pct.
Heraf midlertidige ordninger	2	15 pct.
Heraf egentlige klausuler	0	0 pct.
Total	13	100 pct.

Kilde: www.retsinformation.dk og egne beregninger.

Note: N = 13. Dataudtrækket er foretaget den 7. april 2016.

På trods af et eksplicit politisk ønske om øget brug af juridiske klausuler, lader det til, at man stadig får vente, hvis man skal se dette ønske manifesteret i praksis.

Hvorfor bruger man ikke evaluerings- og solnedgangsklausuler?

Det her fremmanede billede kan undre såre. Derfor er det meget naturligt at spørge hvad, der står i vejen for brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler i dansk (erhvervs)lovgivning?

Det oplagte bud på en forklaring er, at man i centraladministrationen ikke ønsker sådanne klausuler. Et eksempel på dette så man bl.a. i 2012, da den daværende Erhvervs- og Vækstminister stillede et forslag til en ændring af årsregnskabsloven og revisorloven. Dette ændringsforslag indeholdt også et forslag til en evalueringsklausul.

Brugen af solnedgangs- og evalueringsklausuler har været politiske prioriteter, ...

... men dette har ikke haft nogen større effekt

Figur 6

Eksempel på forslag til evalueringsklausul

§ 3: Erhvervs- og vækstministeren evaluerer årsregnskabslovens § 135, stk. 3, 3 år efter lovens ikrafttræden.

Kilde: Folketinget (2012): *Forslag til lov om ændring af årsregnskabsloven og revisorloven*. Lovforslag L 26, 2012-2013. www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/L26/index.htm.

Denne evalueringsklausul blev dog aldrig vedtaget. Seks dage efter lovforslaget blev stillet, medførte en ministerrokade, at der blev udnævnt en ny erhvervsminister. Denne nye erhvervsminister stillede derefter et ændringsforslag, der fjernede ovenstående, således at evalueringsklausulen gled ud af den endelige lov. Begrundelsen var – som anført nedenfor – at evalueringsbestemmelsen (og evalueringsbestemmelser i almindelighed) blev anset som overflødig.

Figur 7

Begrundelse for fjernelse af en evalueringsklausul i et lovforslag

Det foreslås, at lovforslagets § 3 om evaluering af årsregnskabslovens § 135, stk. 3, 3 år efter lovens vedtagelse udgår, idet en sådan bestemmelse lovteknisk ikke er nødvendig, da et ministerium løbende følger virkningen af lovgivning inden for ministeriets ressort. Der vil, uanset at bestemmelsen om evaluering udgår af selve lovteksten, fortsat blive foretaget en evaluering af lempelsen for holdingvirksomheder i overensstemmelse med bemærkningerne i det fremsatte forslag.

Kilde: Folketinget (2012): *Ændringsforslag til 2. behandling af Forslag til lov om ændring af årsregnskabsloven og revisorloven*. Lovforslag L 26, 2012-2013. www.ft.dk/samling/20121/lovforslag/126/bilag/9/1188813.pdf.

Set fra en erhvervsvinkel er denne tilgang til solnedgangs- og evalueringsklausuler problematisk. Klausulerne skal netop sikre, at evalueringen rent faktisk finder sted – uanset om ministeriet måtte finde det nødvendigt eller ej. Og det kan sikres ved, at ministeriet er pålagt at gennemse og eventuelt revidere lovgivningen og ikke alene gennem ministeriernes diskretionære vurderinger.

Centraladministrationen ønsker ikke nødvendigvis at blive pålagt at gennemføre evalueringer

Denne holdning er et problem, da klausulerne netop skal sikre evalueringen på trods af politisk og administrativ modstand

▼ OM DENNE UDGAVE

"Kun få love evalueres" er 14. nummer af Dansk Erhvervs Perspektiv i 2016. Redaktionen er afsluttet den 10. maj 2016.

▼ OM DANSK ERHVERVS PERSPEKTIV

Dansk Erhvervs Perspektiv udkommer ca. 25 gange årligt og henvender sig til beslutningstagere og meningsdannere på alle niveauer. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs Perspektiv med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

▼ ISSN-NR.: 1904-7894

Dansk Erhvervs Perspektiv indgår i det nationale center for registrering af danske periodika, ISSN Danmark, med titlen "Dansk Erhvervs perspektiv: Analyse, økonomi og baggrund (online)"

▼ KVALITETSSIKRING

Troværdigheden af tal og analyser fra Dansk Erhverv er afgørende. Dansk Erhverv gennemfører egne spørgeskemaundersøgelser i overensstemmelse med de internationalt anerkendte guidelines i ICC/ESOMAR, og alle analyser og beregninger gennemgår en kvalitetssikring.

Denne analyse er offentlig tilgængelig via Dansk Erhvervs hjemmeside. Skulle der beklageligvis og trods grundig kvalitetssikring forefindes fejl i analysen, vil disse blive rettet hurtigst muligt og den rettede version lagt på nettet.

▼ KONTAKT

Henvendelser angående analysens konklusioner kan ske til politisk konsulent Morten Jarlbæk Pedersen på mjp@danskerhverv.dk eller tlf. 3374 6661.

▼ REDAKTION

Underdirektør Geert Laier Christensen (ansv.), cand. scient. pol.; cheføkonom Steen Bocian, cand. polit.; skattepolitisk chef Jacob Ravn, cand. jur.; chefkonsulent Malthe Mikkel Munkøe, cand. scient. pol., MA; politisk konsulent Morten Jarlbæk Pedersen, cand. scient. pol., ph.d.-stip.; økonom Jens Uhrskov Hjarsbech, cand. polit.; direktionssekretær Lotte Holmstrup

▼ NOTER

ⁱ Se f.eks. lov nr. 1602 af 26. december 2012 om tilskud til Færøernes hjemmestyre for 2014-2016.

ⁱⁱ Se f.eks. lov nr. 1374 af 23. december 2012 om en uddannelsesordning for ledige.

ⁱⁱⁱ Se lov nr. 305 af 30. april 2003 om en midlertidig, kontraktbetinget driftsstøtte til bygning af visse skibstyper.

^{iv} Det er en forventning, at klausuler i højere grad anvendes i nye love end i ændringslove, da de er mere relevante i nye love, f.eks. når man samler opdelt regulering under én lov eller skaber et helt nyt reguleringsfelt.

^v Love om indfødsrets meddelelse, love om indgåelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster og anlægslove (etablering jernbaner, motorveje m.m.) er *a priori* antaget som værende uden evalueringsklausuler.

^{vi} Se f.eks. Bjerring, D. (2014): Solnedgangsklausuler over erhvervslovgivning. *Dagens Byggeri*. Senest lokaliseret 4. april 2016 på <http://www.dagensbyggeri.dk/artikel/81028-solnedgangsklausuler-over-erhvervslovgivning>.