

Til lovforslag nr. L 94. Betænkning afgivet af Retsudvalget den 27. marts 2003

## Betænkning

over

### Forslag til lov om forbud mod omskæring af kvinder

[af Pia Kristensen (DF) m.fl.]

#### 1. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 19. november 2002 og var til 1. behandling den 23. januar 2003. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 3 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, hvoraf justitsministeren har besvaret 1 og foreløbigt besvaret 2.

#### Notater fra Lovsekretariatet

Som del af udvalgsbehandlingen er indgået Lovsekretariatets notater af 5. februar 2003 om ændringsforslag til L 94 i relation til grundlovens § 41, stk. 2, og af 18. februar 2003 om visse lov kvalitets spørgsmål i relation til Retsudvalgets behandling af L 94. Begge notater er efter ønske af udvalget optrykt som bilag til betænkningen.

#### 2. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af DF) indstiller lovforslag til *forkastelse* ved 3. behandling.

Flertallet tager afstand fra den måde, som Dansk Folkeparti har håndteret behandlingen af lovforslaget på.

Dansk Folkeparti ønskede på udvalgets møder i januar og februar afgivet betænkning over L 94

indeholdende ændringsforslag fra Dansk Folkeparti, som i al væsentlighed var en direkte afskrift fra det lovudkast, som justitsministeren den 18. december 2002 sendte i høring. De i 1. udkast til betænkning indeholdte ændringsforslag fra Dansk Folkeparti indeholdt således lovteksten fra justitsministerens lovudkast samt bemærkningerne til de enkelte bestemmelser.

Flertallet finder det ødelæggende for lovgivningsprocessen og ønsket om en forbedret lov kvalitet, hvis folketingsmedlemmer udnytter ordningen med, at lovudkast sendes i høring før fremsættelsen, til at fremsætte forslag i Folketinget, hvis indhold er taget fra lovudkastet. Selv om der ikke er regler i grundloven eller Folketingets forretningsorden, som hindrer, at sådanne lovforslag – eller i dette tilfælde ændringsforslag – stilles, har et flertal i Retsudvalget principielt ønsket at tage afstand herfra ved at afvise at afgive betænkning over L 94 på et sådant grundlag. Herudover bemærker flertallet, at Folketingets Lovsekretariatet i det på L 94 – bilag 10 omdelte notat om visse lov kvalitets spørgsmål i relation til Retsudvalgets behandling af L 94 har redegjort for den lov kvalitetsmæssige begrundelse for udvalgenes modtagelse af hørings svar og høringsnotat. Flertallet understreger betydningen heraf og bemærker, at en betænkning s afgivelse, som ønsket af Dansk Folkeparti, ville have afskåret Folketinget fra at tage hensyn til hørings svarene til justitsministerens lovudkast.

Hertil kommer, at en gennemførelse af L 94 som ønsket af Dansk Folkeparti med de i 1. udkast til betænkning indeholdte ændringsforslag

ville have givet de retsanvendende myndigheder – ikke mindst domstolene – et helt ufuldstændigt og utilstrækkeligt bedømmelsesgrundlag, idet den motivering og retlige gennemgang, som er indeholdt i de almindelige bemærkninger i justitsministerens lovudkast, helt ville have været udeladt i Folketingets behandlingen af lovgivningen.

Dansk Folkeparti har imidlertid nu valgt at undlade at stille ændringsforslag i udvalgets betænkning, og flertallet vil i overensstemmelse med sædvanlig praksis ikke forhindre forslagsstillerne i at få lovforslaget til 2. behandling, uanset hvordan flertallet ser på lovforslaget.

Flertallet bemærker, at justitsministeren den 12. marts 2003 efter at have fulgt sædvanlig pro-

cedure for forberedelsen af lovforslag har fremsat L 183: Forslag til lov om ændring af straffeloven og udlændingeloven. (Kvindelig omskæring). Flertallet finder, at det videre arbejde i udvalget bør koncentrerer om dette forslag.

Et *mindretal* i udvalget (DF) indstiller lovforslag til *vedtagelse*.

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

*Inge Dahl-Sørensen (V) Birthe Rønn Hornbech (V) nfm. Karsten Nonbo (V) Freddy Dam (V)*

*Per Dalgaard (DF) Peter Skaarup (DF) Helge Adam Møller (KF) Lars Barfoed (KF)*

*Jann Sjørnsen (KRF) Frode Sørensen (S) Lissa Mathiasen (S) Morten Bødskov (S)*

*Per Kaalund (S) Sandy Brinck (S) Anne Baastrup (SF) fmd. Elisabeth Arnold (RV)*

*Line Barfod (EL)*

Tjóðveldisflokkurin, Inuit Ataqatigiit og Siumut havde ikke medlemmer i udvalget.

### Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	55*	Enhedslisten (EL)	4
Socialdemokratiet (S)	52	Kristeligt Folkeparti (KRF)	4
Dansk Folkeparti (DF)	22	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	16	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	12	Siumut (SIU)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	2

\* Heraf 1 medlem valgt på Færøerne

## Oversigt over bilag vedrørende L 94

Bilagsnr.	Titel
1	Oplysningsmateriale fra Sundhedsstyrelsen 1999: Forebyggelse af omskæring af piger
2	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af forslaget
3	Plan for udvalgsbehandlingen indtil videre
4	1. udkast til betænkning
5	Spm. 1 om, hvilke lande i EU som har ophævet kravet om dobbelt strafbarhed i sager om omskæring, til justitsministeren Spm. 2, om der i disse lande er gennemført retssager om omskæring foretaget i udlandet, til justitsministeren
6	Bilaget taget tilbage
7	Brev til Lovsekretariatet vedrørende lovkvalitet
8	Lovsekretariatets notat af 5/2-03 om identitetskravet i relation til L 94
9	Spm. 3 om kommentarer til artikel i Weekendavisen den 31/1-03, til justitsministeren
10	Lovsekretariatets notat af 18/2-03 om visse lovkvalitetsspørgsmål i relation til Retsudvalgets behandling af forslaget
11	Foreløbigt svar på spm. 1 om, hvilke lande i EU som har ophævet kravet om dobbelt strafbarhed i sager om omskæring, fra justitsministeren Foreløbigt svar på spm. 2, om der i disse lande er gennemført retssager om omskæring foretaget i udlandet, fra justitsministeren Svar på spm. 3 om kommentarer til artikel i Weekendavisen den 31/1-03, fra justitsministeren
12	2. udkast til betænkning

## Lovsekretariatets notat om ændringsforslag til L 94 i relation til grundlovens § 41, stk. 2

### Notat om

#### *Ændringsforslag til L 94 i relation til grundlovens § 41, stk. 2*

#### *Sammenfatning*

På Retsudvalgets foranledning beskrives det såkaldte identitetskrav i relation til ændringsforslag fra Dansk Folkeparti til dette partis eget lovforslag L 94. (Forslag til lov om forbud mod omskæring af kvinder).

Notatet indeholder indledningsvis en kort beskrivelse af indholdet i identitetskravet.

Derefter beskrives identitetskravet i forhold til de ændringsforslag, som Dansk Folkeparti ønsker stillet i Retsudvalgets betænkning over L 94.

Notatet konkluderer, at grundlovens § 41, stk. 2, efter Lovsekretariatets vurdering ikke er til hinder for, at Dansk Folkepartis ændringsforslag kan stilles.

#### *I Generelt om identitetskravet (grundlovens § 41, stk. 2)*

Ifølge grundlovens § 41, stk. 2, kan et lovforslag ikke 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, hvornår identitetskravet er opfyldt. Besvarelsen af spørgsmålet må bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde. Der bør her ved lægges vægt på, at alle spørgsmål, der gøres til genstand for lovgivning, sikres en grundig behandling i Folketinget, og at offentligheden (brugerne 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 3 behandlinger. Således må ændringsforslaget i hvert fald vedrøre samme emne som lovforslaget, dvs. at ændringsforslaget skal have indholdsmæssig sammenhæng med lovforslaget (som et eksempel på mangel på identitet kan der som udgangspunkt ikke til et lovforslag om ændring af efterlønsreglerne stilles ændringsforslag om forlængelse af karenstiden for dimittender, selv om begge spørgsmål reguleres i lov arbejdsløshedsforsikring m.v.)

Hvis et medlem anser et ændringsforslag for at være for vidtgående, afgør Tinget, jf. forretningsordenens § 16, stk. 3, om det kan stilles. Afgørelsen træffes efter en indstilling fra Folketingets formand, som forinden har forhandlet spørgsmålet med Udvalget for Forretningsordenen. Denne procedure forudsætter, at ændringsforslaget ganske klart er i strid med grundloven. Hvis et ændringsforslag derimod 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 beslutte, hvad der videre skal ske, eventuelt på baggrund af et notat fra Folketingets administration.

En omfattende gennemgang af kriterier, der kan indgå i afgørelsen af, om identitetskravet er opfyldt, og en gennemgang af Folketingets praksis i de senere år er gengivet i et notat fra Lovsekretariatet af 31. marts 2000, der er optrykt som bilag 3 til Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 69 af 3. maj 2000 (Folketingstidende 1999-2000, tillæg B, side 689ff.). Af dette notat fremgår det bl.a., at det forhold, at et ændringsforslag går ud på at give et lovforslag en helt ny affattelse, kan tale imod, at identiteten bevares, men at det er et kriterium, som typisk kun spiller en mindre rolle i den samlede afvejning af, om et ændringsforslag opfylder identitetskravet.

Endvidere henvises til Udvalget for Forretningsordenen, alm. del – bilag 46, fra folketings-

året 2000-01, der beskriver de procedurer, som Folketinget normalt følger, når der rejses spørgsmål om, hvorvidt et ændringsforslag opfylder identitetskravet.

## *II Identitetskravet set i relation til Dansk Folkepartis ændringsforslag til L 94*

### *a) hovedtræk af indholdet af L 94*

Lovforslag L 94 om lov om forbud mod omskæring af kvinder har ifølge bemærkningerne til formål

- at præcisere, at omskæring af kvinder og piger er en strafbar handling (strafframmen giver mulighed for indtil 6 år fængsel, dog op til 10 års fængsel, hvis der foreligger særdeles skærpende omstændigheder).
- at fjerne kravet om såkaldt dobbelt strafbarhed for herigennem at kunne straffe omskæringen, uanset om denne foretages i et land, hvor handlingen ikke er strafbar.

Endvidere fremgår det af bemærkningerne, at forslagsstillerne har valgt at udarbejde lovforslaget som et forslag til en ny hovedlov (særlov), idet det efter forslagsstillernes vurdering tydeliggør Danmarks afstandtagen til alle former for omskæring.

### *b) hovedtræk af indholdet af Dansk Folkepartis ændringsforslag*

I hovedtræk ændrer ændringsforslagene ikke i det materielle indhold af L 94. Det er således stadig hovedformålet at afskaffe kravet om dobbelt strafbarhed samt at tydeliggøre Danmarks afstandtagen til omskæring. Også for så vidt angår strafframmen bibeholder ændringsforslaget en normal strafferamme på indtil 6 års fængsel, og indtil 10 års fængsel, hvis der foreligger særdeles skærpende omstændigheder.

Den væsentligste ændring består i, at reguleringen nu foreslås gennemført som en ændring af straffeloven i stedet for via en ny hovedlov. Dette sker ved, at Dansk Folkeparti har stillet 4

ændringsforslag, der indebærer, at lovforslaget bliver fuldstændigt nyaffattet.

Ifølge bemærkningerne stilles ændringsforslagene for at imødekomme kritik fremsat af de øvrige partiers ordførere under 1. behandlingen om, at det ville være i strid med »straffelovstraditionerne« at udskille grove forbrydelser til behandling i en særlov.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at ændringsforslagene er en afskrift af et lovforslag fra justitsministeren, der er sendt i høring. Høringsfristen for de høringsberettigede parter er fastsat til den 7. februar, og justitsministeren oplyste under 1. behandlingen af L 94, at hun forventede at kunne fremsætte forslaget senest i første halvdel af marts måned.

Som noget nyt set i forhold til det oprindelige lovforslag indeholder ændringsforslagene tillige en regel, der regulerer, hvornår forældelsesfristen for omskæringen løber fra.

### *c) Lovsekretariatets vurdering*

Det er Lovsekretariatets vurdering, at grundlovens § 41, stk. 2, ikke er til hinder for, at Dansk Folkepartis ændringsforslag kan stilles.

Lovsekretariatet har herved især lagt vægt på ændringsforslagenes indholdsmæssige tilknytning til L 94. Der er således tale om, at forhold, der i det væsentligste allerede reguleres i L 94, foreslås reguleret på en anden måde rent lovteknisk. Det er således Lovsekretariatets vurdering, at det forhold, at ændringsforslaget indebærer en helt ny affattelse af lovforslaget, ikke i sig selv indebærer manglende identitet henset til den tydelige indholdsmæssige sammenhæng mellem det oprindelige lovforslag og ændringsforslagene.

Afslutningsvis bemærkes, at Lovsekretariatet herved alene har foretaget en vurdering af ændringsforslagene set i forhold grundlovens § 41. Der er således ikke taget stilling til de lovkvalitetsmæssige problemer, der kan være forbundet med at stille et ændringsforslag, der bygger på et lovforslag, der fortsat er i høring.

## Lovsekretariatets notat om visse lovkvalitetsspørgsmål i relation til Retsudvalgets behandling af L 94

d. 18. februar 2003

### Notat om

#### Visse lovkvalitetsspørgsmål i relation til Retsudvalgets behandling af L 94

#### Sammenfatning:

På Retsudvalgets foranledning beskrives en række lovkvalitetsmæssige aspekter, for så vidt angår høring over lovforslag, især i relation til ændringsforslag fra Dansk Folkeparti til dette partis eget lovforslag L 94. (Forslag til lov om forbud mod omskæring af kvinder).

Notatet indeholder indledningsvis en kort beskrivelse af de ændringsforslag fra Dansk Folkeparti, der indgår i 1. betænkningssudkast, jf. L 94 – bilag 4.

Herefter indeholder notatet en generel beskrivelse af de lovkvalitetsmæssige overvejelser, der i de senere år har fundet sted i Folketinget særligt i relation til inddragelse af høringssvar forud for behandlingen af lovforslag.

Afslutningsvis sammenholdes denne generelle beskrivelse med de konkrete ændringsforslag.

#### I Dansk Folkepartis ændringsforslag til L 94

Det fremgår af bemærkningerne til ændringsforslagene, at disse er en afskrift af et lovforslag fra justitsministeren, der er sendt i høring, og som derfor blev tilsendt udvalget til orientering i december 2002, jf. REU alm. del – bilag 453. Høringsfristen for de høringsberettigede parter var fastsat til den 7. februar, og justitsministeren oplyste under 1. behandlingen af L 94, at hun forventede at kunne fremsætte forslaget senest i første halvdel af marts måned.

Indholdsmæssigt har ændringsforslagene primært til hensigt at imødegå kritik fra de øvrige partiers ordførere ved, at forbuddet mod omskæring af kvinder tydeliggøres ved en ændring af straffeloven i stedet for ved en ny hovedlov (særlig).

### II Generelt om høring

Af Justitsministeriets vejledning fra september 2000 om lovkvalitet afsnit 5.5 fremgår bl.a., at der bør »medmindre f.eks. lovforslaget bygger på en betænkning, der har været i høring, eller tidsmæssige grunde er til hinder for det – foretages høring over lovdkast, og høringen bør så vidt muligt gennemføres før fremsættelsen for Folketinget«, og videre fremgår det, at »det pågældende ministerium bør af egen drift – i almindelighed i forbindelse med fremsættelsen – sende de indkomne høringssvar til det pågældende folketingsudvalg«.

I Udvalget for Forretningsordenens betænkning over B 141 fra folketingsåret 1998-99, der blev udarbejdet som opfølgning på Folketingets store konference om lovkvalitet på Hotel Marienlyst i oktober 1998, anføres kort om høringssvar, at »udvalgene har i højere grad end tidligere sat fokus på, hvilket grundmateriale regeringen bør stille til rådighed i forbindelse med udvalgsbehandlingen af regeringsforslag. De fleste udvalg har truffet aftale med ministrene om, at eventuelle høringssvar suppleret med et notat om disse skal sendes til udvalget forud for 1. behandling af regeringens forslag.«

En senere undersøgelse fra foråret 2002 blandt de stående udvalg, for så vidt angår høringssvar, viste således, at størstedelen af udvalgene har aftalt med de enkelte ministerier, at kopi af *høringssvar* vedrørende et udkast til lovforslag (dvs. kopi af de kommentarer, de hørte har afgivet til det enkelte ministerium) fremsendes i et bestemt antal (15) eksemplarer, når disse foreligger. *Høringssvarene* gives til partiernes ordførere på lovforslaget eller fremlægges.

I størstedelen af udvalgene er det tillige aftalt, at samtidig med *høringssvarene* eller snarest efter og senest en uge før 1. behandling fremsender ministeriet et *høringsnotat* til udvalget. Notatet omdeles til alle medlemmerne i udvalget.

Notatet indeholder et kortfattet referat af *høringssvarene* samt en kommentar fra ministeren til *høringssvarene*.

I ministerens kommentar i *høringsnotatet* redegøres for, på hvilke punkter de hørte er blevet imødekommet, og på hvilke punkter de hørte ikke er blevet imødekommet, og begrundelserne herfor.

Baggrunden for disse ordninger er, at en række udvalg tidligere som fast procedure og som 1. spørgsmål på lovforslagene anmodede om at få tilsendt *høringssvarene* til lovforslaget samt ministerens kommentarer hertil.

Da en række ordførere imidlertid ved 1. behandling af lovforslagene tog forbehold for *høringssvarenes* indhold, opstod ordningerne med at sikre, at ordførerne havde *høringssvarene* inden 1. behandling. Samtidig var (er) det i de enkelte ministres interesse, at få adgang til at kommentere *høringssvarene*, bl.a. for f.eks. at undgå spørgsmål om indholdet i et udkast, hvor dette allerede som følge af høringssvaret er ændret, men også for at få ministerens synspunkter frem så tidligt som muligt i debatten. Derfor blev det tillige aftalt, at også *høringsnotaterne*, der indeholder ministerens kommentarer, skal foreligge inden 1. behandling.

Ordningerne med at få *høringssvarene* omdelt til ordførerne inden 1. behandling har derfor bl.a. til hensigt at give Folketinget mulighed for at vurdere »om lovforslaget kan anses for rimeligt og hensigtsmæssigt« (Justitsministeriets vejledning) samt at få disse informationer frem så betids, at ordførerne har mulighed for at afgive »principielle synspunkter« ved 1. behandlingen (FFO § 11, stk.1.).

Ordningerne med at få *høringsnotaterne* omdelt til ordførerne har til hensigt at sikre, at ministeren får mulighed for at kunne imødegå bemærkningerne i høringssvarene på et så tidligt tidspunkt som muligt og derved undgå »overflødige« spørgsmål ved 1. behandling og senere i udvalgsbehandlingen om disse.

*Begge ordninger giver således mulighed for, at Folketinget kan gennemføre en grundigere og mere indholdsrig 1. behandling. Begge ordninger må derfor anses som en særdeles væsentlig del af den lange række af initiativer, der er taget for at fremme lov kvaliteten.*

Den vigtighed, hvormed Folketinget har behandlet spørgsmålet om modtagelsen af høringsvar forud for 1. behandlingen, viste sig i særlig grad i foråret 2002, idet Folketingets formand i denne periode udskød 1. behandlingen af en række forslag, fordi høringssvarene ikke var modtaget.

På den baggrund er der i udkastet til Folketingets administrations håndbog om Folketingsarbejdet, der p.t. er sendt i høring i folketingsgrupperne og ministerierne, bl.a. anført følgende:

»På baggrund af, at Folketinget i foråret 2002 i flere tilfælde ikke havde fået høringssvar og høringssnotat over inden 1. behandling af regeringens lovforslag, har Præsidiumet besluttet følgende:

Høringssvar og notat skal normalt fremsendes til Folketinget samtidig med fremsættelsen og skal kunne foreligge omdelt i det pågældende udvalg senest fredag kl. 12 ugen før første behandling. Det gælder ikke, hvor regeringen har besluttet, at den ikke ønsker høring foretaget, eller der foreligger særlige tilfælde, f.eks. i form af indgreb, hvor formålet ville blive forspildt, hvis høring foretages forinden. Foreligger høringssvar- og notat ikke i overensstemmelse hermed, må det påregnes, at første behandlingen udskydes, medmindre der træffes særlig aftale med Folketingets formand.

Disse retningslinjer gælder som minimum og erstatter derfor ikke eventuelle mere vidtgående aftaler om høringssvar og høringssnotater, som enkelte udvalg har indgået med deres fagministerium.«

### III Sammenfatning

Da Dansk Folkepartis ændringsforslag er identiske med et forslag fra regeringen, der fortsat befinder sig i høringprocessen, vil det, såfremt forslagene stilles i den endelige betænkning, betyde, at Folketinget afskærer sig fra at tage hensyn til høringssvarene.

Der er dog ikke regler i grundloven eller Folketingets forretningsorden, som hindrer, at ændringsforslagene stilles. Det vil derfor under alle omstændigheder være en politisk afgørelse at afveje disse aspekter over for et ønske om en hurtig behandling af og eventuel vedtagelse af ændringsforslagene.