

Udspil – september 2026

Klare regler og fair forvaltning

Ti forslag til bedre lovgivning og
styrket retssikkerhed



Lovkvalitet og retssikkerhed

Danmark er et tillidssamfund. Tillid mellem borgere, virksomheder og offentlige institutioner er en grundlæggende styrke i vores demokrati og samfundsmodel. Men tillid kan ikke tages for givet.

Forvaltningen af lovene og myndighedernes sanktioner over for borgere og virksomheder skal være forudsigelige, proportionale og retfærdige, og borgere og virksomheder skal have klare rettigheder, der sikrer hensigtsmæssig og retfærdig myndighedsudøvelse. Fra de første overvejelser om behovet for regulering, over udformning, inddragelse og konsekvensvurdering til implementering, vejledning, myndighedspraksis og håndhævelse – og endelig til evalueringen af, om reglerne fortsat er nødvendige og virker efter hensigten.

FSR Danske Revisorer arbejder hver dag i krydsfeltet mellem erhvervslivet og offentlige myndigheder. Som offentlighedens tillidsrepræsentanter bidrager medlemmerne til at sikre høj troværdighed og samfundets tillid til virksomhedernes oplysninger. Samtidig hjælper revisorerne virksomheder med at forstå og efterleve regler og lovgivning. Gennem hørings svar, faglige input og dialog med myndighederne bidrager FSR Danske Revisorer desuden til lovgivningsprocessen. Tilsammen giver det et helt særligt indblik i hele kæden fra reglernes tilblivelse til anvendelse og håndhævelse – og i de forhold, som kan styrke eller svække tilliden mellem virksomheder, borgere og myndigheder.

God regulering handler om at skabe regler og institutioner, som borgere og virksomheder kan forstå, efterleve og have tillid til. Høj lov kvalitet og stærk retssikkerhed er ikke alene juridiske hensyn, men hensyn, som er en del af fundamentet for tilliden i vores samfund. Med dette udspil peger FSR Danske Revisorer på følgende fire grundprincipper, som kan bidrage til netop det:

1. Inddrag erhvervslivet tidligt i lovarbejdet
2. Der skal være klarhed om lovgivningens reelle konsekvenser for erhvervslivet
3. Gør det klart for virksomhederne, hvordan de skal efterleve lovgivningen
4. Gør efterlevelse til det styrende mål for regelhåndhævelsen.

Hvert grundprincip er fulgt op med konkrete forslag til initiativer. De går på tværs af lovgivningsområder og kan anvendes som generelle pejlemærker for god regulering, uanset om der er tale om skatte-, revisions-, regnskabs-, hvidvask- eller anden erhvervsregulering.

Indhold

Inddrag erhvervslivet tidligt i lovarbejdet	5
1. Formaliseret dialog og tidlig inddragelse	5
2. Bedre høringsprocesser giver bedre lovgivning	6
Der skal være klarhed om lovgivningens reelle konsekvenser for erhvervslivet	7
3. Gennemsigtige konsekvensvurderinger	7
4. Kvantificering af erhvervsøkonomiske konsekvenser under bagatelgrænsen	8
5. Systematiske eftermålinger af ny og ændret regulering	9
Gør det klart for virksomhederne, hvordan de skal efterleve lovgivningen	9
6. Rettidig og retmæssig vejledning ved ny lovgivning	9
7. Branchespecifik vejledning styrker regelefterlevelsen	10
8. Ingen skærpet myndighedspraksis med tilbagevirkende kraft	11
Gør efterlevelse til det styrende mål for regelhåndhævelsen	12
9. Partshøring før indgribende afgørelser	12
10. Efterlevelse bør være det styrende mål i regelhåndhævelsen	12

Inddrag erhvervslivet tidligt i lovarbejdet

1. Formaliseret dialog og tidlig inddragelse

Tidlig og systematisk inddragelse af relevante aktører bidrager til at identificere administrative byrder, uklarheder og retssikkerhedsmæssige udfordringer ved ny lovgivning tidligt i den lovforberedende proces. Det sikrer, at problemstillinger kan drøftes, før et lovforslag er færdigformuleret og sendt i høring og på et tidspunkt, hvor der stadig er bedre mulighed for at justere reguleringen.

Formaliserede råd, udvalg og andre dialogfora kan her noget, som ikke uden videre kan erstattes af skriftlige høringer eller bilateral dialog. Når myndigheder, virksomheder, brancheorganisationer, investorer, revisorer, forskere og andre relevante aktører mødes i samme forum, bliver det muligt at drøfte forslag og problemstillinger på tværs af interesser og fagligheder. Spørgsmål kan afklares med det samme, og forskellige perspektiver kan prøves mod hinanden. Det giver en mere oplysende dialog end en proces, hvor hver aktør alene indsender sine skriftlige bemærkninger.

Det er særligt værdifuldt på områder med kompleks og teknisk lovgivning, hvor embedsfolk skal forholde sig til omfattende lovforslag og detaljerede høringssvar. En mundtlig dialog letter processen og bidrager til, at beslutninger i højere grad træffes på et oplyst grundlag. Samtidig kan systematisk og transparent inddragelse styrke tilliden mellem myndigheder og erhvervsliv og bidrage til mere effektive og holdbare løsninger.

FSR Danske Revisorer er derfor opmærksomme på, at flere råd og udvalg, som hidtil har dannet ramme om dialog om lovforslag og ændringer mellem myndigheder og relevante interessenter, nedlægges. Eksempelvis blev Regnskabsrådet nedlagt i 2025, og i august 2026 vedtog Folketinget at nedlægge Revisorrådet.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At regeringen etablerer en fast og formaliseret model for interessentinddragelse i lovarbejdet. Modellen bør sikre, at relevante aktører inddrages tidligt i udviklingen af ny lovgivning, bekendtgørelser og vejledninger samt i drøftelser af EU-initiativer, inden danske positioner fastlægges.

2. Bedre høringsprocesser giver bedre lovgivning

Høringsprocessen er en central del af lovgivningens kvalitetskontrol. Høringer giver virksomheder, organisationer og fagpersoner mulighed for at identificere tekniske og praktiske problemer, inden reglerne vedtages. Det øger sandsynligheden for, at lovgivningen fungerer efter hensigten og kan anvendes i praksis.

Forslagene til regelændringer, som sendes i høring, kan være meget tekniske, komplekse og omfangsrige. Derfor er det helt afgørende, at høringsfristen er lang nok til, at høringsparterne kan nå at gennemgå forslagene og koordinere kvalificerede input. Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2023 anbefaler som udgangspunkt høringsfrister på mindst fire uger.

Imidlertid peger flere analyser på, at høringsfrister i praksis ofte er kortere end den anbefalede frist. Det var også tilfældet under SVM-regeringen, selvom regeringsgrundlaget indeholdt en klar ambition om at overholde fire ugersfristen.

Korte frister rammer desuden skævt. Større organisationer har typisk ansatte og faglige netværk til at håndtere høringer, mens mindre virksomheder og organisationer i udgangspunktet har færre ressourcer at trække på. Meget korte frister kan derfor i praksis begrænse, hvem der har reel mulighed for at blive hørt.

En yderligere udfordring med høringsfrister er, at de som udgangspunkt opgøres i kalenderdage. Det betyder, at weekender, helligdage og ferieperioder tæller med i fristen, selvom høringsparterne reelt ikke har samme mulighed for at gennemgå og kvalificere lovforslag i disse perioder. Flere undersøgelser viser samtidig, at høringer ofte udsendes umiddelbart før weekender, helligdage eller ferieperioder. Den reelle tid til at afgive hørings svar er derfor ofte væsentligt kortere, end den formelle frist giver indtryk af.

FSR Danske Revisorers egne beregninger af høringer modtaget i perioden 2022-2025 bekræfter billedet. Den gennemsnitlige høringsfrist var cirka 28 kalenderdage, men blot knap 15 arbejdsdage, når weekender, helligdage og ferieperioder fratrækkes. Det er kun lidt over halvdelen af den nominelle høringsfrist.

I den sammenhæng er det værd at bemærke, at Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet lægger op til, at ministeriernes interne frister opgøres med fradrag af helligdage og ferieperioder. Dermed anerkender Justitsministeriet i virkeligheden betydningen af, at høringsfrister udgøres af reelle arbejdsdage og ikke udhules af fridage.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At høringsfrister bør opgøres i reelle arbejdsdage frem for kalenderdage.
- At der som minimum bør sikres 30 dages reel høringstid, hvor weekender, helligdage og almindelige ferieperioder ikke medregnes.
- At høringer som udgangspunkt ikke bør udsendes umiddelbart før længere ferieperioder eller sammenhængende helligdage og længere sammenhængende fridage.

Der skal være klarhed om lovgivningens reelle konsekvenser for erhvervslivet

3. Gennemsigtige konsekvensvurderinger

Når der indføres ny regulering eller ændres i eksisterende regler, kan det have betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Derfor har alle ministerier i mange år skullet udarbejde erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger af erhvervsrettede lovforslag og bekendtgørelser, der sendes i ekstern høring. Formålet er at skabe et oplyst grundlag for den politiske beslutningsproces og sikre gennemsigtighed om konsekvenserne for erhvervslivet.

Flere analyser og erfaringer fra erhvervslivet peger dog på, at kvaliteten af konsekvensvurderingerne ofte er utilstrækkelig. Vurderingerne kan være overfladiske, konsekvenserne belyses ikke tilstrækkeligt, og væsentlige administrative og erhvervsøkonomiske effekter for virksomheder risikerer at blive undervurderet.

Konsekvensvurderingerne udgør et centralt beslutningsgrundlag for både Folketinget og høringsparterne. Når de anvendte metoder, antagelser og datagrundlag ikke er tilstrækkeligt gennemsigtige, bliver det vanskeligt at efterprøve vurderingerne og identificere potentielle fejl eller mangler. Dermed svækkes mulighederne for at kvalificere lovforslagene, før de vedtages, og risikoen øges for, at virksomheder pålægges administrative byrder og omkostninger, som ikke var tilstrækkeligt belyst under lovbehandlingen.

Regeringens ambition om at styrke de erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger er derfor et vigtigt skridt i den rigtige retning, jf. regeringsgrundlaget. Skal ambitionen få den ønskede effekt, forudsætter det, at kvaliteten af vurderingerne styrkes.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At konsekvensvurderinger skal være dokumenterede, gennemsigtige og kunne efterprøves.
- At de metoder, antagelser og datagrundlag, der anvendes ved beregningen af erhvervsøkonomiske og administrative konsekvenser, skal offentliggøres som en integreret del af konsekvensvurderingen.
- At regeringen bør følge op på anbefalingerne fra Erhvervslivets EU- og Regelforum om at styrke kvaliteten af de erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger.
- At høringsparter bør have mulighed for at kommentere på konsekvensvurderingen som led i høringsprocessen og ikke alene på lovforslaget. Konsekvensvurderinger bør indgå som en selvstændig del af høringsgrundlaget, så høringsparterne kan forholde sig til både lovforslaget og myndighedernes vurdering af de økonomiske og administrative konsekvenser.

4. Kvantificering af erhvervsøkonomiske konsekvenser under bagatelgrænsen

Når myndighederne vurderer, at ny regulering medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet på under 4 mio. kr. årligt, er myndighederne i dag ikke forpligtet til at kvantificere konsekvenserne i deres erhvervsøkonomiske konsekvensvurderinger. I praksis betyder det, at mindre byrder kan forsvinde ud af den samlede vurdering af et lovforslags eller en bekendtgørelses konsekvenser og blot blive omtalt som "ikke væsentlige".

Det er problematisk af flere grunde. For det første kan en byrde være begrænset på samfunds niveau, men samtidig være mærkbar for en mindre branche eller en snæver kreds af virksomheder. For det andet kan mange mindre byrder akkumulere til en betydelig samlet belastning for erhvervslivet. Når konsekvenserne ikke kvantificeres, bliver det vanskeligere for både Folketinget, myndighederne og erhvervslivet at få et retvisende billede af den samlede byrdeudvikling.

Manglende kvantificering gør det vanskeligere at vurdere, om nye krav står mål med deres formål.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At anbefalingen fra Erhvervslivets EU- og Regelforum om, at myndighederne som minimum angiver konsekvenserne i intervaller, eksempelvis under 1 mio. kr., 1-2 mio. kr., 2-3 mio. kr. og 3-4 mio. kr., implementeres.

5. Systematiske eftermålinger af ny og ændret regulering

Retvisende konsekvensvurderinger er afgørende for at kunne identificere og begrænse unødvendige administrative byrder for virksomheder. Konsekvensvurderinger bygger i praksis ofte på antagelser, der er gjort, før reglerne træder i kraft. Der følges sjældent op på de faktiske administrative byrder. Hvis der blev foretaget eftermålinger, ville det gøre det muligt at undersøge, om de forventede byrder svarer til de reelle byrder. Det vil styrke kvaliteten af fremtidig regulering og skabe et stærkere grundlag for regelforenkling.

Evalueringen kan med fordel inddrage lovgivningens interessenter i en formaliseret proces, hvor de også får ansvar for at følge op på reguleringens konsekvenser. Sådan et samarbejde holder evalueringen mere fri af de udøvende myndigheders ressourcemæssige hensyn og vil kunne sikre større troværdighed om evalueringens konklusioner. Hvis det kun er den samme myndighed, som både implementerer reglerne og selv skal evaluere implementeringen efterfølgende, kan man forestille sig situationer med potentiel interessekonflikt og manglende uafhængighed. Det kan skade tilliden til vurderingerne.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At større erhvervsrettet regulering evalueres 2-3 år efter ikrafttrædelse, og at der foretages nye konsekvensvurderinger for at undersøge, om de forventede konsekvenser for virksomhederne stemmer overens med de reelle byrder.

Gør det klart for virksomhederne, hvordan de skal efterleve lovgivningen

6. Rettidig og retmæssig vejledning ved ny lovgivning

Myndighedernes vejledning bør altid være klar, opdateret og offentliggjort, inden reglerne håndhæves. Dette er en central retssikkerhedsgaranti, som sikrer, at virksomheder og borgere kan forstå og efterleve gældende regler. Vejledning skal bidrage til at forklare reglerne og forebygge fejl og misforståelser.

I praksis lever vejledninger imidlertid ikke altid op til dette formål. Vejledninger udstedes eller opdateres ofte først efter, at håndhævelsen af nye regler iværksættes, og i nogle tilfælde

udebliver de helt. Det kan betyde, at virksomheder er forpligtet til at efterleve regler, uden at de har adgang til den vejledning, der skal gøre det muligt at forstå, hvordan myndighederne forventer, at reglerne anvendes i praksis.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At myndighederne ved ny eller ændret lovgivning sikrer, at opdateret vejledning i videst muligt omfang foreligger efter reglernes vedtagelse, men inden de træder i kraft, så virksomheder og borgere har mulighed for at indrette sig efter myndighedernes fortolkning og anvendelse af reglerne.
- At den relevante vejledning ved ændringer i myndighedernes fortolkning eller håndhævelsespraksis, f.eks. som følge af skærpet domstolspraksis, tilsvarende bør opdateres og offentliggøres, inden den ændrede praksis lægges til grund for myndighedernes håndhævelse.

7. Branchespecifik vejledning styrker regelefterlevelsen

Vejledninger skal være relevante for de virksomheder, der er omfattet af reglerne. Når myndighederne anvender generelle vejledninger på tværs af vidt forskellige brancher, opstår der risiko for usikkerhed om reglernes rækkevidde og anvendelse. Det kan føre til både overimplementering, unødige administrative byrder og uhensigtsmæssig efterlevelse.

På hvidvaskområdet tager en stor del af den eksisterende vejledning udgangspunkt i den finansielle sektors forretningsmodeller og transaktionsmønstre. De samme vejledninger gælder imidlertid også for blandt andet revisions- og rådgivningsbranchen, selv om disse brancher ofte har andre risikobilleder og arbejdsprocesser. Resultatet er, at centrale dele af vejledningen ikke altid er relevante eller tilstrækkeligt anvendelige i praksis.

Når virksomheder mødes med vejledning, der ikke afspejler de faktiske forhold i deres branche, skabes der usikkerhed om, hvordan reglerne skal forstås og efterleves. Det øger risikoen for både fejlfortolkninger og unødige dokumentationskrav uden tilsvarende værdi for myndighedernes kontrolindsats.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At myndighederne udvikler vejledninger, der er målrettet brancher og virksomheder, og som afspejler branchens ydelser, risikoprofil og arbejdsgange.
- At vejledningerne er praktisk anvendelige samt indeholder konkrete eksempler og er særligt tilgængelige for små og mellemstore virksomheder.
- At det fremgår klart, hvilke krav der følger af lovgivningen, og hvilke der følger af myndighedernes administrative fortolkning.

8. Ingen skærpet myndighedspraksis med tilbagevirkende kraft

Forudsigelighed er en grundlæggende forudsætning for retssikkerheden. Det gælder ikke alene selve lovgivningen, men også myndighedernes fortolkning og håndhævelse af den.

Det er helt grundlæggende for retssikkerheden, at lovgivning ikke kan indføres med tilbagevirkende kraft. Men ofte efterlader lovgivningen et betydeligt rum til myndighedernes fortolkning og håndhævelsespraksis.

Der findes eksempler på, at myndighederne har skærpet deres fortolkning og håndhævelse af gældende lovgivning så meget, at det skaber en betydelig ændring af lovens virkemåde.

Hvis myndighederne har behov for at skærpe en regelfortolkning, f.eks. på grund af domstolspraksis, bør den skærpede fortolkning som absolut udgangspunkt altid meldes ud og fremgå af myndighedernes vejledning, før den skærpede fortolkning håndhæves.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At væsentlige skærper af myndighedernes fortolkning eller håndhævelsespraksis som udgangspunkt alene får virkning for fremtiden.
- At myndighederne klart og offentligt markerer, når de ændrer praksis eller fortolkning af gældende regler, og først de facto gennemfører praksisændringer, når den relevante regelvejledning er opdateret, og de erhvervsdrivende har haft mulighed for at indrette sig efter den.

Gør efterlevelse til det styrende mål for regelhåndhævelsen

9. Partshøring før indgribende afgørelser

I mødet med myndighederne er forvaltningslovens regler om partshøring en vigtig del af borgernes og virksomhedernes retssikkerhed. Grundlæggende handler det om, at myndigheden skal have de nødvendige oplysninger, før den træffer en afgørelse, som kan få væsentlige konsekvenser for den, sagen vedrører. Kun på den måde kan myndigheden træffe en korrekt afgørelse.

Partshøring betyder konkret, at parterne i relevante tilfælde får mulighed for at kommentere oplysninger, som taler imod dem, før myndigheden træffer sin endelige afgørelse. Folketingets Ombudsmand fremhæver, at det giver de berørte mulighed for at opdage og rette fejl, misforståelser og mangler i myndighedens beslutningsgrundlag. Samtidig understreger ombudsmanden, at partshøring har betydning for tilliden til den offentlige forvaltning, fordi borgeren eller virksomheden får mulighed for at sikre, at deres oplysninger og synspunkter indgår i myndighedens vurdering.

Behovet for partshøring er særligt stort, når en myndigheds afgørelse kan få alvorlige konsekvenser allerede fra det øjeblik, den træffes. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor der er hjemmel til, at myndigheden skal offentliggøre sin afgørelse eller beslutning om at anmelde en virksomhed til politiet. I sådanne tilfælde er det meget vigtigt, at en virksomhed bliver hørt over den fulde afgørelse, inden offentliggørelsen finder sted.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At der altid gennemføres en høring over afgørelsesudkast, så virksomheder som minimum sikres mulighed for at blive hørt, inden afgørelsen træffes. Dette gælder særligt i situationer, hvor afgørelsen er suppleret af en hjemmel til offentliggørelse.

10. Efterlevelse bør være det styrende mål i regelhåndhævelsen

På flere områder er lovgivningen blevet så kompleks, at det er vanskeligt for virksomheder at forstå, hvad der konkret kræves for at efterleve reglerne. Uklarheden øger i sig selv de administrative byrder for erhvervslivet. Der er derfor mere end nogensinde behov for, at myndighederne lægger vægt på klar vejledning, ensartet praksis og proportional håndhævelse, så virksomheder kan agere på et oplyst og forudsigeligt grundlag. Tilsyn bør først og fremmest have til formål at sikre efterlevelse af lovgivningen og bygge på dialog og gennemsigtighed. Det styrker både reglefterlevelsen, retssikkerheden og tilliden mellem erhvervsliv og myndigheder.

I dag møder flere virksomheder en tilsynspraksis, hvor vejledning og dialog fylder mindre, mens kontrol, sanktioner og skiftende fortolkninger fylder mere. Det øger risikoen for sanktioner, selvom virksomheder bruger flere kræfter og ressourcer på at leve op til lovkravene.

Ifølge undersøgelser fra Dansk Erhverv beretter detailvirksomheder og galleriejeere f.eks. om øget kontrol og regler, der bliver sværere og sværere at efterleve. Det risikerer at dræne især mindre virksomheder for ressourcer, de ikke har, i frygt for store sanktioner.

Den øgede risiko for sanktioner betyder, at mange virksomheder vælger en tilgang med mere dokumentation og flere procedurer end nødvendigt, og dermed bindes ressourcer i formalia frem for kerneforretning. Det skaber usikkerhed, øger de administrative byrder og svækker tilliden til myndighederne. Samtidig kan virksomheder blive nødt til at købe dyr ekstern konsulenthjælp for at sikre sig, at de efterlever reglerne korrekt.

Samme billede genfindes blandt FSR Danske Revisorers medlemmer. En intern medlemsundersøgelse fra 2025 viser, at 86 pct. oplevede en markant stigning i mængden af regulering fra 2022 til 2025, mens 78 pct. vurderede, at reguleringen samtidig var blevet markant mere kompleks. Flere revisionshuse beretter også om tilsyn, hvor reglerne løbende fortolkes strengere og strengere, uden at myndighederne opdaterer branchen med klare og opdaterede retningslinjer.

Samlet set skaber dette unødigt usikkerhed og øger de administrative byrder for virksomhederne, som samtidig får sværere ved at leve op til reglerne. Disse udfordringer peger på et behov for bedre vejledning og samarbejde med myndighederne, så virksomhederne er bedre oplyst om, hvordan de bedst muligt kan efterleve reglerne på området.

FSR Danske Revisorer foreslår:

- At der indføres en regel om vejledning før sanktion ved førstegangsovertrædelser og mindre fejl, bortset fra hvor der er tale om åbenlys omgåelse af reglerne.
- At borgere og virksomheder som udgangspunkt får mulighed for at rette op på fejl og mangler inden for en rimelig frist, før der træffes afgørelse om sanktion.
- At myndighederne deler deres erfaring fra de udførte tilsyn ved at offentliggøre detaljeret og præcis information om, hvordan virksomheder skal efterleve lovgivningen.
- At der skal være krav om proportionalitet ved myndighedernes valg af administrative reaktioner og sanktioner. Reaktionen bør stå i rimeligt forhold til overtrædelsens karakter, grovhed og de konkrete omstændigheder i sagen.

- At der anvendes en risikobaseret og proportional tilgang, hvor vejledning, påbud og øvrige administrative reaktioner bringes i anvendelse, når dette er tilstrækkeligt til at sikre efterlevelse af reglerne.
- At der indføres incitament for myndigheder til i højere grad at vejlede end til at sanktionere. Og at tilsynsmyndigheders succes ikke måles på antal af tilsynsbesøg og afgivne sanktioner, men derimod på udførelsen af vejledning med dokumenteret øget regelefterlevelse til følge.



