

Udskriftsdato: mandag den 12. januar 2026

CIS nr 9003 af 12/11/1998 (Historisk)

Cirkulæreskrivelse om initiativer til forbedring af lov kvalitet

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Statsministeriet, j.nr. 1-500-13

Senere ændringer til forskriften

CIR1H nr 9058 af 30/12/2023

Cirkulæreskrivelse om initiativer til forbedring af lov kvalitet

Kære kollega

Statsministeren indledte Folketingets konference om forbedring af lov kvaliteten den 1.-2. oktober 1998.

Statsministeren præsenterede ved denne lejlighed en række initiativer, som regeringen har eller ville tage for at sikre større kvalitet i lovgivningen, jf. også bemærkningerne i regeringsgrundlaget.

Jeg skal nedenfor omtale en række af initiativerne og samtidig anmode ministerierne om at foretage det videre fornødne.

Lovprogrammet

Årets lovprogram og den proces, som har været tilrettelagt i forbindelse med udarbejdelsen af lovprogrammet, har været forskellig fra de tidligere år. Hensigten har bl.a. været at gøre lovprogrammet mere egnet som planlægningsinstrument for regering og Folketing, jf. også statsministerens forord til lovprogrammet.

Jeg skal anmode ministerierne om at tilrettelægge den videre udmøntning af lovprogrammet i overensstemmelse med forudsætningerne, herunder ikke mindst de i lovprogrammet angivne tidspunkter for forslagernes fremsættelse.

Det er, som det også fremgår af forordet til lovprogrammet, sigtet, at de lovforslag, regeringen planlægger at fremsætte, alt overvejende fremsættes inden jul. Forslag, som kommer derefter, skal kun fremsættes i løbet af foråret, såfremt tungtvejende grunde taler herfor. Er dette ikke tilfældet sker fremsættelse først til næste efterår. Undtaget herfra er dog forslag, der fremsættes på baggrund af nye forlig m.v. eksempelvis finanslovsforlig.

Jeg kan i øvrigt oplyse, at Statsministeriet vil indkalde bidrag til lovprogram for folketingsåret 1999/2000 tidligt i foråret 1999 således, at lovforberedelsen for næste folketingsår kan starte allerede i foråret. Erfaringerne fra lovprogramprocessen i år vil indgå i Statsministeriets indkaldelsesskrivelse.

Cirkulære om bemærkninger lovforslag m.v.

Der er til ministerierne med skrivelse af 28. september 1998 udsendt et nyt cirkulære fra Statsministeriet om bemærkninger til lovforslag m.v., som på en række områder skærper kravene til lovforslags bemærkninger m.v. Cirkulæret gælder for lovforslag, administrative forskrifter m.v., der fremsættes eller udsendes fra den 1. november 1998.

Fagministeriernes juridiske ekspertise

Statsministeren understregede ved konferencen, at sikringen af den juridisk-lovtekniske kvalitet primært skal ske ved en styrkelse af den juridiske ekspertise i fagministerierne.

Justitsministeriet har som grundlag for ministeriernes videre arbejde hermed udarbejdet vedlagte notat herom, hvortil jeg skal henvise.

Jeg skal anmode om, at Statsministeriet senest den 15. februar 1999 modtager en orientering om iværksatte initiativer m.v.

Det understreges, at opprioriteringen af den juridisk ekspertise forudsættes at ske indenfor ministeriernes økonomiske og personalemæssige rammer.

Justitsministeriets Lovafdeling

Justitsministeriets Lovafdeling skal fremover i forbindelse med den almindelige lovtekniske gennemgang i videre omfang end tidligere også vurdere lovenes forståelighed, form, sprog m.v.

Jeg skal understrege, at Lovafdelingens funktioner som hidtil vil være af generel og rådgivende karakter. Det er også fremover fagministeriernes ansvar at sikre, at lovene har den nødvendige kvalitet.

Vejledning om lovteknik og tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet

Der vil under ledelse af Justitsministeriet blive igangsat et vejledningsarbejde om lovteknik, tilrettelæggelsen af lovgivningsarbejdet m.v. Vejledningen vil blive udsendt i 1999.

Lovforslag på Internettet

Det er besluttet, at lov- og beslutningsforslag fremover skal gøres tilgængelige på Internettet samtidig med, at de sendes til høring. Ministerierne bedes med øjeblikkelig virkning iværksætte den nye ordning.

Lovforslag til medlemmer af folketingsudvalg

Lov- og beslutningsforslag skal fremover sendes til de relevante folketingsudvalgs medlemmer til orientering samtidig med, at de sendes til høring.

Nyordningen iværksættes efter stærkt ønske fra Folketinget og blev bl.a. drøftet ved statsministerens møde med Udvalget for Forretningsordenen den 5. oktober 1998.

Det er vigtigt, at der ikke stilles spørgsmål - hverken udvalgsspørgsmål eller § 20-spørgsmål - til lovforslag m.v. inden fremsættelsen i Folketinget. Folketinget har ikke fundet, at der kunne indgås en egentlig aftale herom. Men der er den forståelse med Tinget, at der her gøres en indsats for, at såvel udvalg som folketingsmedlemmer ikke stiller sådanne spørgsmål. I den udstrækning dette alligevel sker kan der i almindelighed - som i dag - svares, at forslaget endnu ikke er fremsat, og at ministeren vil vende tilbage til spørgsmålet efter fremsættelsen, hvis dette stadigvæk måtte ønskes.

Statsministeriet, den 12. november 1998

NIELS BERNSTEIN

JUSTITSMINISTERIET

CPO01748

Lovafdelingen

Den 11. november 1998

N O T A T

om styrkelse af den lovtekniske ekspertise i fagministerierne

1. Skal et sagsområde styrkes, er det en almindelig erfaring, at et egnet middel hertil er at udpege en eller flere bestemte personer til udelukkende eller som deres hovedfunktion at varetage den pågældende opgave.

Det gælder især på områder, der kræver en særlig uddannelse, indsigt og erfaring, og hvor opgaverne er af mere generel eller tværgående karakter i forhold til den bestående organisatoriske struktur.

Udarbejdelse af lovforslag er en speciel disciplin, der kræver bred juridisk uddannelse og erfaring samt en række særlige færdigheder. Det er i almindelighed en forudsætning for en høj lov kvalitet, at denne lovtekniske ekspertise kan inddrages på et tidligt tidspunkt i det lovforberedende arbejde.

Det kan derfor anbefales, at der etableres en særlig lovteknisk sagkundskab i hvert fagministerium.

Det må bero på forholdene i det enkelte ministerium, hvordan denne sagkundskab nærmere skal etableres. Ved overvejelserne herom bør det bl.a. indgå, hvor omfattende ministeriets lovgivningsarbejde er, og om der skal henlægges andre opgaver, f.eks. vedrørende generelle juridiske spørgsmål, til den eller de pågældende personer (den lovtekniske enhed).

2. Det bør næppe være den almindelige ordning, at den lovtekniske enhed helt eller delvist udarbejder ministeriets lovforslag. Udkast til lovforslag bør således typisk udarbejdes i fagkontorerne. Den lovtekniske enhed kan selvfølgelig i den forbindelse yde bistand og vejledning.

Når der foreligger et mere færdigt lovudkast, bør dette gives til den lovtekniske enhed, der herefter foretager en gennemgang af udkastet. Gennemgangen bør omfatte de elementer, der indgår i Justitsministeriets lovtekniske gennemgang. En særlig opgave bør herudover være at behandle spørgsmål, som ikke påses af Justitsministeriet, jf. nærmere nedenfor.

Først når den lovtekniske enhed har færdigbehandlet lovforslaget, bør det sendes til Justitsministeriet. Fremsendelsen til Justitsministeriet bør ske i god tid inden det tidspunkt, hvor lovforslaget ønskes behandlet på ministermøde.

Ved den foreslåede ordning opnås, at nye, friske øjne i fagministeriet kan gennemgå lovforslaget med en generel juridisk, lovteknisk tilgang. Ordningen vil også være med til at skabe et bedre grundlag for Justitsministeriets arbejde med lovforslaget.

Rejser et lovforslag efter fagministeriets opfattelse mere vanskelige spørgsmål om forholdet til f.eks. grundloven, EU-retten eller Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, bør disse spørgsmål i almindelighed forelægges for Justitsministeriet så tidligt, at de kan være afklaret inden den lovtekniske gennemgang. Forelæggelsen bør ske gennem den lovtekniske enhed.

3. I korthed går den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet ud på to ting:

For det første foretages der en rent teknisk gennemgang af lovforslaget. Det undersøges f.eks., om lovforslaget sprogligt er affattet i overensstemmelse med de gældende retningslinier, om opdelingen i paragraffer og kapitler m.v. er hensigtsmæssig, om bemærkningerne til lovforslaget er fyldestgørende, og om der er opstillet paralleltekster som bilag til forslag til ændringslove m.v.

Det bemærkes, at Justitsministeriet fremover i videre omfang end hidtil vil vurdere lovforslagenes forståelighed, form, sprog m.v.

For det andet foretages der en indholdsmæssig gennemgang af lovforslaget. Lovforslaget bedømmes i forhold til f.eks. grundloven, dennes grundsætninger og almindelige retsprincipper, EU-retten og centrale tværgående love, navnlig forvaltningsloven, offentlighedsloven, retsplejeloven og straffeloven. Også forholdet til generelle internationale menneskerettighedskonventioner vurderes i relevant omfang.

Af spørgsmål, som jævnligt opstår, kan nævnes spørgsmål om rækkevidden af bemyndigelser til den pågældende minister, spørgsmål om tilbagevirkende kraft og spørgsmål om indgreb over for borgerne, herunder om ekspropriation og husundersøgelser m.v. Spørgsmål om udformningen af håndhævelses- og straffebestemmelser er også centrale elementer i den lovtekniske gennemgang. Det samme gælder forholdet til almindelige retsplejemæssige regler og principper.

Der foretages i almindelighed ingen vurdering af, om lovforslaget er i overensstemmelse med de retsprincipper m.v., der særligt gælder på det pågældende retsområde. Det undersøges heller ikke, om et lovforslag stemmer overens med særlige folkeretlige regler og konventioner på området.

Formålet med den lovtekniske gennemgang i Justitsministeriet er således at vurdere lovforslag i forhold til regler og principper, der ikke i første række er knyttet til det pågældende særområde, men som har en mere almindelig og tværgående karakter. Spørgsmål, der særligt er knyttet til det pågældende ministeriums eget forretningsområde, må fagministeriet, herunder den lovtekniske enhed, selv tage sig af.

4. Justitsministeriets tilbagemelding til fagministeriet bør dels kunne ske til ressortkontoret, dels til den lovtekniske enhed.

Det sidste bør navnlig være tilfældet, hvis der er tale om spørgsmål af mere generel og principiel karakter.