



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT
Lovavdelingen

Rundskriv

Departementene

Nr.
G-16/01

Vår ref
01/1344 EO

Dato
28.06.2001

LOVAVDELINGENS BISTAND TIL ANDRE DEPARTEMENTER

1 Generelt

Lovavdelingen har et selvstendig fagansvar for størstedelen av den lovgivning som hører under Justisdepartementet og spesielt den lovgivning som utgjør grunnlaget for rettspleien og den rettslige infrastruktur. I tillegg til de oppgaver avdelingen har for Justisdepartementets ledelse, bistår Lovavdelingen andre departementer i forberedelsen av ny lovgivning og med uttalelser om gjeldende rett der det er et særskilt behov for Lovavdelingens uttalelse.

2 Bistand under lovforberedelsen

2.1 Igangsetting av større lovutredninger

Når et fagdepartement vil sette i gang et større lovgivningsarbeid, for eksempel ved oppnevning av et utredningsutvalg, bør saken forelegges for Justisdepartementet, slik at Lovavdelingen kan få uttale seg om mandatet for utredningsarbeidet. Formålet er særlig å sikre tilpasning til det eksisterende lovverket og å ivareta lovstrukturelle hensyn.

Der det er aktuelt, bør fagdepartementet i samband med utredningsarbeidet vurdere de anbefalinger om lovstrukturen som er gitt i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket. I mandatet bør det også tas inn at lovforslag skal utformes i samsvar med anbefalingene i veiledningen Lovteknikk og lovforberedelse, utgitt av Justisdepartementets lovavdeling i februar 2000. Fagdepartementet bør sikre at utredningsutvalg og arbeidsgrupper har

veiledningen til rådighet. (Ekstra eksemplarer av veiledningen kan fås ved henvendelse til Lovavdelingens forværelse.) De kurs i lovutredningsarbeid og lovteknikk som jevnlig arrangeres av Statskonsult, kan være til stor hjelp for dem som deltar i lovutredninger.

2.2 Lovavdelingens rolle under fagdepartementets bearbeiding av lovutredninger mv.

Som en del av et overordnet ansvar for lovverket vil Lovavdelingen – så langt avdelingens kapasitet og andre arbeidsoppgaver tillater – søke å komme med råd om lovstruktur og utformingen av lovforslag i løpet av prosessen fram mot et ferdig utkast til odelstingsproposisjon. Lovavdelingen ser derfor gjerne at fagdepartementet tar opp slike spørsmål på et tidlig stadium av sitt arbeid med en odelstingsproposisjon. Ved den alminnelige høringen av lovforslag vil Lovavdelingen til vanlig søke å være oppmerksom på og kommentere lovstrukturelle sider ved forslaget. Under departementsforeleggelsen vil det ofte være aktuelt å komme med merknader om lovstruktur og lovteknikk. Dette erstatter ikke den lovtekniske gjennomgåelsen, jf. pkt 2.3.

2.3 Lovteknisk gjennomgåelse

I samsvar med utredningsinstruksen punkt 7.3 skal alle lovforslag, med unntak av skattelovforslag, forelegges for Lovavdelingen til lovteknisk gjennomgåelse før odelstingsproposisjonen blir fremmet. Den lovtekniske gjennomgåelsen er primært av formell og språklig karakter, men også forholdet til annen lovgivning og generelle rettssetninger søkes vurdert. Gjennomgåelsen skal skje på grunnlag av et ferdig proposisjonsutkast, dvs. et fullstendig utkast som har vært på departementsforeleggelse, og som eventuelt er omarbeidet som følge av merknader fra andre departementer. Foreleggelse for lovteknisk gjennomgåelse må gjøres særskilt overfor Lovavdelingen, og ikke under ett med ordinær departementsforeleggelse for Justisdepartementet og andre departementer.

Den lovtekniske gjennomgåelsen skjer bl.a. på grunnlag av anbefalingene i Lovavdelingens veiledning Lovteknikk og lovforberedelse. Det vil derfor lette og påskynde den lovtekniske gjennomgåelsen – og fagdepartementets oppfølging av den – om veiledningens råd blir fulgt nøye under proposisjonsarbeidet.

I samsvar med utredningsinstruksen punkt 7.3 må det normalt påregnes to uker til lovteknisk gjennomgåelse, og fagdepartementet bør legge inn dette i sin tidsplan for proposisjonsarbeidet. En kortere frist forutsetter avtale med Lovavdelingen, om ikke vedkommende statsråd har gjort unntak fra utredningsinstruksen i samsvar med dens punkt 1.4. Dersom dette medfører at det ikke blir foretatt noen ordinær lovteknisk gjennomgåelse, må fagdepartementet opplyse om det i proposisjonen.

Toukersfristen er en normalfrist. For en del proposisjoner – ikke minst forslag til mindre endringslover – kan den lovtekniske gjennomgåelsen gjøres raskere hvis Lovavdelingens personal- og arbeidssituasjon tillater det. For omfattende proposisjoner – særlig om nye større lovverk – kan det gå med mer enn 14 dager til lovteknisk

gjennomgåelse. Dersom fagdepartementet ser at tiden til lovteknisk gjennomgåelse kan avvike fra normalfristen, må det ta kontakt med Lovavdelingen på forhånd, fortrinnsvis med den enhet som er fagdepartementets bindeledd i Lovavdelingen.

3 Uttalelser om gjeldende rett

3.1. Skriftlige uttalelser og muntlig rådgivning

Lovavdelingens offisielle uttalelse gis bare skriftlig på grunnlag av en skriftlig henvendelse. Etter omstendighetene kan fagdepartementet være godt tjent med muntlig rådgivning fra Lovavdelingens ansatte. Slike synspunkter representerer imidlertid ikke noe offisielt standpunkt fra Lovavdelingens side, og må derfor ikke utlegges som "Lovavdelingens syn".

3.2 Hvem kan innhente uttalelser fra Lovavdelingen?

Departementene kan anmode om uttalelser fra Lovavdelingen om forståelsen av gjeldende rett. Dersom en stortingskomité eller et underordnet forvaltningsorgan ønsker Lovavdelingens uttalelse om *lovgivning som hører under et annet departement*, bør anmodningen formidles via fagdepartementet.

I begrenset omfang, avhengig av avdelingens arbeidssituasjon, vil Lovavdelingen gi uttalelse om forståelsen av *lovgivning som hører under Lovavdelingen* til andre statsorganer enn departementene, og videre til kommuner, organisasjoner og privatpersoner. Til andre enn statsforvaltningen vil det vanligvis ikke bli gitt uttalelser annet enn når det er behov for dette ved iverksettingen av ny lovgivning.

3.3 Avvisning og prioritering av henvendelser

Lovavdelingen har ikke ubegrenset kapasitet til å avgi tolkningsuttalelser. Det er derfor som hovedregel bare saker som er særlig tvilsomme og som er av prinsipiell karakter som bør forelegges for Lovavdelingen. Arbeidssituasjonen i Lovavdelingen kan gjøre det nødvendig å avvise en sak fordi den ikke anses som tilstrekkelig prinsipiell.

Avdelingen prioriterer uttalelser som Stortinget eller regjeringen har behov for, samt uttalelser som gjelder lovgivning under Lovavdelingens eget ansvarsområde. Lovavdelingen legger ellers særlig vekt på å kunne gi uttalelse om statsrettslige og alminnelige forvaltningsrettslige spørsmål. Fagdepartementene bør som før selv ha tilstrekkelig juridisk kompetanse til å kunne vurdere rettsspørsmål som spesifikt knytter seg til deres egen lovgivning.

Lovavdelingen vil normalt ikke finne grunn til å uttale seg i saker som er brakt inn for Sivilombudsmannen. Men særlig på områder hvor Lovavdelingen selv har en betydelig praksis – f.eks. i tilknytning til forvaltningsloven og offentlighetsloven – kan avdelingen etter forholdene finne at den bør gi uttalelse hvis den blir bedt om det.

3.4 Fagmyndighetens presentasjon av saken

Det er en forutsetning at fagdepartementet selv har foretatt en analyse og vurdering av det aktuelle rettsspørsmålet som det gis uttrykk for i henvendelsen til Lovavdelingen. Dersom et rettsspørsmål som spesifikt knytter seg til fagdepartementets egen lovgivning, blir forelagt for Lovavdelingen, vil det være nyttig om fagdepartementet redegjør for regelens bakgrunn samt praksis og reelle hensyn knyttet til bestemmelsen. Hvis avdelingen blir forelagt et rettsspørsmål hvor det er uenighet mellom to departementer, bør begge departementer gi uttrykk for sine vurderinger overfor Lovavdelingen.

Fagdepartementet bør konkretisere hvilke bestemte rettsspørsmål som forelegges for Lovavdelingen, og ikke be om en helt generell vurdering f.eks. av "de rettslige spørsmål som saken reiser". Det vil lette arbeidet med uttalelsen om fagdepartementet redegjør best mulig for problemstillingen.

3.5 Når kan man vente svar?

Lovavdelingen har generelt hatt som siktemål at uttalelser om gjeldende rett skal avgis innen to måneder. Vi antar at det ofte vil bero på sakens art og fagdepartementets situasjon hvor raskt det er behov for å få Lovavdelingens uttalelse. Dersom det er behov for å få en uttalelse vesentlig raskere for at den skal tjene sin hensikt, bør det angis i anmodningen om uttalelse, og Lovavdelingens ledelse (ekspedisjonssjefen eller en av avdelingsdirektørene) kontaktes på forhånd.

3.6 Bør saken heller forelegges for Regjeringsadvokaten eller Utenriksdepartementet?

Fagdepartementet kan iblant stå overfor valget mellom å innhente uttalelse fra Regjeringsadvokaten eller fra Lovavdelingen. Dersom det gjelder en sak som står for eller kan ventes å komme for domstolene, er det naturlig å forelegge den for Regjeringsadvokaten. Innhentes uttalelse før det fremmes forslag om ny lovgivning, er det naturlig å forelegge saken for Lovavdelingen. Hvis det gjelder rettsspørsmål hvor løsningen i hovedsak er basert på rettspraksis (typisk erstatningsrettslige spørsmål) eller kontraktstolking, bør det forelegges for Regjeringsadvokaten. Lovavdelingen ser det imidlertid som en viktig oppgave å gi uttalelse om statsrettslige og alminnelige forvaltningsrettslige spørsmål selv om løsningen av disse til dels beror på rettspraksis.

Bare i særlige tilfeller bør saken forelegges både for Lovavdelingen og Regjeringsadvokaten. Skjer dette, må det gjøres oppmerksom på det.

Det forutsettes at fagdepartementene fortrinnsvis innhenter eventuelle uttalelser om folkerettslige spørsmål og EØS-rettslige spørsmål fra Utenriksdepartementets rettsavdeling. Hvis EØS-rettslige eller menneskerettslige spørsmål kan ventes å oppstå i en sivil sak for norsk domstol, bør Regjeringsadvokaten kontaktes. Når det gjelder norsk lovgivnings forhold til internasjonale menneskerettigheter, kan spørsmålet

forelegges for Utenriksdepartementet eller Lovavdelingen. Hvis en sak reiser statsrettslige spørsmål som blir forelagt for Lovavdelingen, kan det være naturlig å forelegge tilsvarende spørsmål om forholdet til menneskerettskonvensjonen samtidig.

Vi legger imidlertid til grunn at det er fagdepartementets eget ansvar å vurdere sin lovgivning og nye lovforslag på sitt område i forhold til våre forpliktelser etter menneskerettskonvensjonene, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30.

3.7 Offentlighet

En uttalelse fra Lovavdelingen som et annet departement har innhentet for sin interne saksforberedelse, kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 annet ledd bokstav c. Lovavdelingen er som utgangspunkt positiv til at fagdepartementet praktiserer meroffentlighet. Begjærer partsrepresentanter eller massemedia innsyn hos Lovavdelingen, vil avdelingen samrå seg med mottakerdepartementet før det utvises meroffentlighet. Uttalelser som Lovavdelingen gir til andre enn departementene, vil være offentlige dersom de ikke faller inn under særskilte unntaksbestemmelser i offentlighetsloven.

4 **Bistand i lovutredningsutvalg og internasjonale forhandlinger**

Lovavdelingen får iblant anmodning fra et fagdepartement om å bistå med generell juridisk kompetanse ved å delta i et lovutredningsutvalg eller i internasjonale konvensjonsforhandlinger. Lovavdelingen har begrenset kapasitet for slike oppgaver, og må vurdere hver enkelt anmodning bl.a. i lys av avdelingens arbeidssituasjon og bistandens tilknytning til arbeidsoppgaver som avdelingen har ansvaret for.

5 **Om rundskrivet**

Dette rundskrivet erstatter Justisdepartementets tidligere rundskriv G-147/91. Vi ber om at departementene formidler det til underordnede instanser så langt det finnes ønskelig.

Med hilsen


Inge Lorange Backer
ekspedisjonssjef


Hilde Indreberg
avdelingsdirektør