

STATENS INFORMATIONSS- VIRKSOMHED

BETÆNKNING

AFGIVET AF DET AF JUSTITSMINISTERIET
DEN 22. MARTS 1965 NEDSATTE UDVALG



BETÆNKNING NR. 469

1967

Indholdsfortegnelse

| | Side |
|---|------|
| Udvalgets nedsættelse og virksomhed. | 5 |
| KAPITEL 1 | |
| <i>Indledende bemærkninger.</i> | 6 |
| KAPITEL 2 | |
| <i>Oversigt over den nuværende informationsvirksomhed.</i> | 8 |
| I. Foranstaltninger som omfatter hele centraladministrationen. | 8 |
| II. Informationsvirksomhed inden for det enkelte ministerium. | 9 |
| A. Orientering af de kommunale og andre lokale myndigheder. | 9 |
| B. Orientering af borgere, virksomheder eller organisationer, hvis retsstilling især berøres af vedkommende retsfor- skrift. | 11 |
| C. Orientering af offentligheden i almindelighed. | 14 |
| KAPITEL 3 | |
| <i>Statslig informationsvirksomhed i andre lande.</i> | 16 |
| I. Forbundsrepublikken Tyskland | 16 |
| II. Norge. | 16 |
| III. Storbritannien. | 17 |
| IV. Sverige. | 18 |
| KAPITEL 4 | |
| <i>Udvalgets overvejelser og forslag.</i> | 19 |
| I. Indledning. | |
| A. Almindelige bemærkninger. | 19 |
| B. Betydningen af forskelle i administrationens opbygning og i gennemførelsen af retsfor- skrifterne. | 19 |
| 1. Gennemførelse uden mellemkommende administration. | 20 |
| 2. Administrative organers medvirken til gennemførelsen. | 21 |
| II. Informationsvirksomhed over for kommunale og andre lokale myndigheder | 21 |
| A. Almindelige undersøgelser af behovet for informationsvirksomhed | 21 |
| Udvalgets forslag side 21 | |
| B. Tidsfaktorens betydning | 21 |
| Udvalgets forslag side 22 | |
| C. Særligt om informationsvirksomheden over for lokale statsorganer (med henvisning til afsnit D for så vidt angår konkrete forslag). | 22 |
| D. Særligt om informationsvirksomheden over for de kommunale myndigheder. | 22 |

| | Side |
|---|------|
| 1. Udsendelse af vejledning i cirkulære- eller anden form | 22 |
| a. Anvendelse af cirkulæreformen | 22 |
| Udvalgets forslag side 23 | |
| b. Cirkulærens udformning m.v. | 24 |
| Udvalgets forslag side 24 | |
| 2. Hyppigere udsendelse af sagsregistre til Lov- og Ministeraltidende . . | 24 |
| Udvalgets forslag side 24 | |
| 3. Kurser, instruktionsmøder o.lign. vedrørende nye retsforskrifter . . | 24 |
| Udvalgets forslag side 25 | |
| III. Informationsvirksomheden over for særligt berørte befolkningsgrupper . . | 25 |
| A. Almindelige undersøgelser af behovet for informationsvirksomhed | 25 |
| Udvalgets forslag side 26 | |
| B. Særlige foranstaltninger | 26 |
| 1. Udsendelse af nye love og andre retsforskrifter, evt. vedlagt vej- | |
| ledende bemærkninger | 26 |
| Udvalgets forslag side 26 | |
| 2. Koordination af informationsvirksomheden i fagblade | 26 |
| Udvalgets forslag side 27 | |
| 3. Orientering af rådgivere, specielt advokater | 27 |
| Udvalgets forslag side 27 | |
| 4. Annoncering | 28 |
| IV. Informationsvirksomhed over for befolkningen i almindelighed | 28 |
| A. Centralt informationsorgan | 28 |
| Udvalgets konklusion side 29 | |
| B. Dagspressen m.v. | 29 |
| 1. Udsendelse af nye retsforskrifter m.v. til dagspressen | 29 |
| Udvalgets forslag side 29 | |
| 2. Udsendelse til pressen af resumeer af nye retsforskrifter | 30 |
| Udvalgets forslag side 30 | |
| 3. Kontaktmænd i de enkelte ministerier med henblik på samarbejde | |
| med pressen m.v. | 30 |
| Udvalgets forslag side 31 | |
| 4. Uddannelse af tjenestemænd i »public relations«. | 31 |
| Udvalgets forslag side 31 | |
| 5. Annoncering af nye love og andre retsforskrifter i dagspressen . . . | 31 |
| Udvalgets forslag side 32 | |
| C. Radio og fjernsyn | 32 |
| Udvalgets forslag side 33 | |
| V. Afsluttende bemærkninger om den praktiske gennemførelse af de stillede | |
| forslag | 33 |
| Bilag. Statsministeriets cirkulære af 16. september 1966 om bemærkninger til | |
| lovforslag | 34 |

Udvalgets nedsættelse og virksomhed

Ved skrivelse af 22. marts 1965 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje:

- 1) en revision af loven af 1870 om Lovtidende og Ministerialtidende og af de administrative bestemmelser, der slutter sig hertil.
- 2) hvilken fremgangsmåde, der bør følges med hensyn til kundgørelse af traktater og ved gennemførelse af lovgivning til traktaters opfyldelse.
- 3) muligheden for at fastsætte retningslinier for den tekniske udformning af lovforslag og administrative retsfor skrifter.
- 4) gennemførelse af praktiske foranstaltninger med henblik på en forbedring af muligheden for at give offentligheden samt de kommunale og andre lokale myndigheder en tilfredsstillende orientering om indholdet af nye love og andre nye retsfor skrifter.

Til medlemmer af udvalget beskikkedes:
Professor, dr. jur. *Max Sørensen*, formand.
Kontorchef *Ruth Bruun-Pedersen*, statsministeriet.
Landsdommer *Bjarne Frandsen*, vestre landsret.
Kontorchef *L. Nordskov Nielsen*, justitsministeriet.
Politimester *P. Stavnstrup*, Frederiksberg.
Økonomidirektør *Erik Tjørnehøj*, Århus kommune.

Kontorchef Nordskov Nielsen bad sig, efter at være blevet udnævnt til direktør for fængselsvæsenet, fritaget for hvervet, hvorefter justitsministeriet den 16. juni 1967 udpegede fuldmægtig i justitsministeriet Ole Due til at indtræde i udvalget.

Sekretær i justitsministeriet Ole Espersen er udvalgets sekretær.

Ministeriet anmodede samtidig de øvrige ministerier, de kommunale organisationer samt Danske Dagblades Fællesrepræsentation og Dansk Journalistforbund om at udpege repræsentanter til at deltage i den del af udvalgets arbejde, som særligt vedrører disse ministerier og organisationer.

Udvalget blev endvidere bemyndiget til at tilkalde Lovtidendes udgiver og medarbejdere til at deltage i udvalgets arbejde i det omfang, det fandtes hensigtsmæssigt.

Udvalget har foruden møder blandt medlemmerne afholdt et fællesmøde med de således udpegede repræsentanter og flere møder med deltagelse af Lovtidendes udgiver og medarbejdere. Man har endvidere haft møder med repræsentanter fra Advokatrådet, Danmarks Radio og en række erhvervsorganisationer.

Under hensyn til, at løsningen af opgaven under kommissoriets pkt. 4 adskiller sig væsentligt fra udvalgets øvrige opgaver, blandt andet derved, at der primært er tale om at foreslå *praktiske foranstaltninger*, som efter udvalgets opfattelse ikke kræver gennemførelse af lov, har man besluttet at udskille denne opgave til behandling i en særlig betænkning.

Udvalget vil senere i en eller flere betænkninger redegøre for dets overvejelser og forslag vedrørende kommissoriets øvrige dele. Som et foreløbigt resultat af overvejelserne vedrørende pkt. 3 foreligger en vejledning for den nærmere udformning af bemærkninger til lovforslag. Denne vejledning udsendtes som bilag til statsministeriets cirkulære af 16. september 1966 om bemærkninger til lovforslag og er sammen med cirkulæret gengivet som bifag til denne betænkning.

København, december, 1967.

Ruth Bruun-Pedersen

Max Sørensen
formand

Ole Due

P. Stavnstrup

Bjarne Frandsen

Erik Tjørnehøj

/ Ole Espersen

KAPITEL 1

Indledende bemærkninger

Informationskanalerne mellem regeringen og befolkningen er mangfoldige, og de benyttes til at formidle oplysning såvel om gældende love og forskrifter og deres praktisering som om regeringens politik i bred almindelighed.

Som eksempler på disse informationskanaler kan nævnes *henvendelser til ministrene*, fremsat gennem et folketingsmedlem eller spørgsmål rettet til ministrene af medlemmerne under spørgetiden i tinget. Endvidere kan nævnes pressens medvirken til gennem interviews med ministre og embedsmænd eller ved selvstændige undersøgelser at klarlægge aktuelle problemer.

Initiativet til oplysningsvirksomheden udgår ofte fra ministrene eller embedsmændene, f.eks. i form af indkaldelse til pressekonferencer eller udarbejdelse af kronikker og artikler til dagspressen og fagpressen.

Det er imidlertid ikke udvalgets opgave at beskæftige sig med denne brede kontakt mellem statsorganerne og befolkningen. Kommis-soriet er begrænset i to relationer.

Udvalget har for det første kun til opgave at beskæftige sig med *den informationsvirksomhed, hvortil administrationen tager eller bør tage initiativet*.

For det andet er *opgaven sagligt begrænset* derved, at den kun vedrører informationsvirksomhed om nye love og andre nye retsfor-skrifter.

Efter § 2 i Lovtidendeloven af 1870 skal love og anordninger (kgf. anordninger og ministerielle bekendtgørelser) kundgøres i Lovtidende. Herved opfyldes kravet i grundlovens § 22 om, at »Kongen befaler lovens kundgørelse«. Kundgørelsen i Lovtidende er, medmindre en lov bestemmer andet, som hovedregel afgørende for retsfor-skriftens ikrafttræden. Kundgørelsen er den eneste betingelse for denne ikrafttræden,

og det er derfor uden betydning for retsfor-skriftens håndhævelse, om den, der overtræder den, har kendskab til forskriften.

Det er imidlertid klart, at Lovtidende i praksis kun vil blive læst af et fåtal af de personer, der kan blive berørt af love og anordninger. Kundgørelsen i Lovtidende kan i øvrigt næppe siges i første række at have funktion som informationskilde; Lovtidendes funktion er vel først og fremmest at tilgodese retssikkerheden.

Uanset at offentliggørelsen i Lovtidende fra et rent retligt synspunkt er tilstrækkelig, har samfundet en væsentlig interesse i at bidrage til borgernes faktiske kendskab til indholdet af de retsregler, hvorunder de lever. Hertil medvirker administrationen på forskellig måde.

Betænkningen tager bl.a. sigte på at søge fastlagt, i hvilket omfang en sådan informationsvirksomhed i øjeblikket finder sted, først og fremmest i Danmark, men også i et vist omfang i enkelte andre lande.

Udvalget vil derudover gøre rede for de overvejelser, undersøgelsen har givet anledning til, og fremkomme med forslag til ændrede fremgangsmåder.

Behandlingen af de statsretligt betonede problemer omkring den lovpligtige kundgørelse er af de grunde, der anføres s. 5, udskudt til behandling i en senere betænkning. Dette gælder, hvad enten den finder sted i Lovtidende, hvilket den som altovervejende hovedregel gør, eller undtagelsesvis (med hjemmel i Lovtidendelovens § 2, stk. 2) på anden måde.

Der hersker en nær forbindelse mellem på den ene side retsreglernes sproglige udformning og tekniske opbygning, og på den anden side borgernes muligheder for at kende og forstå reglerne. Allerede ved at tage hensyn hertil kan administrationen bidrage væsentligt til

en bedre, faktisk information. Også disse spørgsmål vil blive behandlet i en kommende betænkning.

Cirkulærens offentliggørelse, som efter Lovtidendelovens § 5 i reglen skal finde sted i Ministerialtidende, vil ligeledes blive holdt uden for denne fremstilling og vil blive behandlet senere. Dette gælder dog kun i det omfang, cirkulærer, således som de formentlig principielt bør være det, er udtryk for *tjenestebefalinger* til underordnede myndigheder. Der har, især i de senere år, været en tendens til i cirkulæreform at give (ikke-bindende) vejledning til myndighederne. Dette er mindre heldigt, idet det kan være vanskeligt for den myndighed, til hvem cirkulæret retter sig, at afgøre, om der er tale om en tjenestebefaling eller blot vejledende udtalelser (se nærmere nedenfor s. 23).

Den informationsvirksomhed, som rent faktisk sker i cirkulærets form, falder inden for rammerne af denne betænkning.

Kommissoriets pkt. 4 nævner ikke de *enkelt-afgørelser*, der træffes af ministerier og styrelser. Behovet for at give orientering herom er naturligvis ikke så stort som for de generelle retsfor skrifter vedkommende. På den anden side er kendskab til de nævnte afgørelser af væsentlig betydning for forståelsen af love og anordninger, og en informationsvirksomhed

vedrørende disse afgørelser danner derfor et naturligt supplement til den øvrige virksomhed. I praksis har der heller ikke fundet nogen skarp adskillelse sted, og betænkningen vil i et vist omfang også beskæftige sig hermed, idet man dog til senere principiel behandling udskyder reglen i Lovtidendelovens § 5, hvorefter enkeltafgørelser, der kan have almindelig interesse, i reglen bør optages i Ministerialtidende.

Udvalget har i sine undersøgelser og overvejelser medinddraget orientering af offentligheden om *kommissionsbetænkninger*, idet en sådan orientering forøger muligheden for i så god tid som muligt at blive bekendt med forestående ændringer i lovgivning m.v.

Den informationsvirksomhed, som herefter behandles i denne betænkning, vil kunne rette sig **til** tre grupper, nemlig for det første de kommunale og andre lokale myndigheder, for det andet personer og virksomheder, som særligt berøres af en bestemt retsfor skrift og endelig for det tredje offentligheden i almindelighed. E>a den måde, hvorpå informationen bør gives, kan variere fra gruppe til gruppe, vil fremstillingen som hovedregel følge denne opdeling.

KAPITEL 2

Oversigt over den nuværende informationsvirksomhed

I. Foranstaltninger som omfatter hele centraladministrationen.

A. Der findes ikke i Danmark noget centralt informations- eller »public-relations-kontor for statsadministrationen, men en mere teknisk betonet bistand for administrationen ydes af Statens annonce- og reklamekontor og Statens trykningskontor.

Statens annonce- og reklamekontor.

Kontoret, som blev oprettet den 1. maj 1937, har til opgave at være rådgivende for statsinstitutionerne (med undtagelse af statsbanerne) med hensyn til alle former for reklame, herunder tilrettelæggelse af reklamekampagner, plakater og andre tryksager af reklamemæssig karakter, der udføres for statens regning. Det påhviler kontoret at modtage alle annoncer, der for statens regning skal indrykkes i dagblade, fagblade, ugeblade etc., til videreekspektion til disse, idet det er kontorets opgave at søge annoncerne placeret på den mest hensigtsmæssige måde i såvel reklamemæssig som økonomisk henseende. Kontoret er endvidere rådgivende med hensyn til annoncerens udformning og yder assistance til forudgående udgiftsberegninger.

Statens trykningskontor.

Ved kgl. resolution af 10. februar 1948 blev det bestemt, at spørgsmål om tilrettelæggelsen af statsmyndighedernes indkøb og forbrug af tryksager samt udgivelse af trykte publikationer skulle henlægges til finansministeriet. I tilslutning hertil er der af finansministeriet udsendt en bekendtgørelse af 28. februar 1948 vedrørende iværksættelse af trykningsarbejder inden for statsforvaltningen.

Statens trykningskontor, der ledes af en »kommitteret for papir og tryksager«, har til

opgave at være rådgivende for statsmyndighederne ved iværksættelse af trykningsarbejder, at udføre rotaprint- og lyskopieringsarbejder samt at forestå forhandlingen af statens kommissions- og udvalgsbetænkninger m.v.

Arbejdet omfatter regningsrevision og bedømmelse af tilbud, indhentet af såvel trykningskontoret som andre statsmyndigheder, indkøb af tryksager, papir, standardblanketter og -protokoller m.v. for andre statsmyndigheder, arbejde med standardisering af blanketmateriale, selvstændigt mangfoldiggørelsesarbejde (rotaprint og lyskopiering) og bestilling på bogtrykarbejde til kommissioner, udvalg og nævn.

Et særligt nævn behandler alle spørgsmål af principiel eller almindelig interesse vedrørende forvaltningen af statens trykningsudgifter.

Begge institutioner blev overført fra finansministeriets ressort til økonomiministeriet i 1965.

Ingen af institutionerne anvendes i praksis til informationsvirksomhed vedrørende nye retsforskrifter.

B. I en skrivelse af 15. april 1948 fra statsministeriet til samtlige øvrige ministerier og styrelser blev det overladt til hvert enkelt ministerium og styrelse at drage omsorg for, at *hovedstadsbladene og de provinsblade, som har repræsentanter i København, snarest gøres bekendt med de anordninger og cirkulærer, der er af mere almen interesse.* Denne ordning blev i 1951 udvidet til at omfatte udsendelse af trykte betænkninger, der er bestemt til offentliggørelse. Samtidig blev det bestemt, at materialet yderligere skulle sendes til de politiske partiers sekretariater m.v.

I 1959 blev det meddelt ministerierne og sty-

relserne, at Statens trykningskontor er villigt til efter anmodning at forestå distributionen af betænkninger, og statsministeriet henstillede, at man, for at opnå en ensartet og effektiv distribution af betænkninger, benyttede sig af denne ordning.

Efter at der ved udvalgets foreløbige undersøgelser var fremkommet oplysninger om, at distribution af retsfor skrifter og betænkninger ikke altid fungerede tilfredsstillende, henstillede udvalget, at en ajourføring af listen fandt sted. Herunder opførtes bl.a. medlemmerne af folketingets presseloge på udsendelseslisten, og udvalget anser herefter adressaftegnelsen for at være tilfredsstillende. Statsministeriet har oplyst, at fortegnelsen som hidtil vil blive å jourført, og at anmodninger om optagelse på fortegnelsen vil blive imødekommet i videst muligt omfang.

I praksis udsender ministerierne ikke blot anordninger og cirkulærer til pressen, men også ofte love. (Den første orientering om vedtagne love får pressen gennem sine repræsentanter i folketingets presseloge).

Bortset fra betænkninger foretages udsendelsen af hvert enkelt ministerium på egen hånd, idet dog arbejdsministeriet og socialministeriet har den ordning, at Schultz' bogtrykkeri, hvori materialet trykkes, ofte foretager udsendelsen efter anmodning i hvert enkelt tilfælde.

Trykte betænkninger udsendes af Statens trykningskontor efter aftale i hvert enkelt tilfælde, det vil i praksis sige i 80-90 % af tilfældene. I øvrigt sker udsendelsen, herunder af ikke-trykte betænkninger, af hvert enkelt ministerium.

Efter aftale med statsministeriet sender trykningskontoret endvidere betænkningerne til en stor del af landets biblioteker og enkelte andre institutioner.

II. Informationsvirksomhed inden for det enkelte ministerium.

I skrivelse af 13. september 1965 anmodede udvalget de forskellige ministeriers repræsentanter i udvalget om besvarelse af bl.a. følgende spørgsmål:

»Er der Inden for Deres ministerium - ud over den officielle kundgørelse - truffet særlige foranstaltninger med henblik på at orientere offentligheden og de lokale, herunder kommunale myndigheder om indholdet af nye love og andre nye retsfor skrifter?

Der sigtes herved bl.a. til spørgsmål om

- 1) udsendelser af vejledninger til underordnede myndigheder,
- 2) foredragsvirksomhed, artikler i tidsskrifter m.v.,
- 3) samarbejde med dagspressen og med radio og fjernsyn eller
- 4) samarbejde med interesserede organisationer, f.eks. brancheforeninger og fagblade.«

De modtagne svar på denne henvendelse vil i sammentrængt form blive gengivet i det følgende. Det påpeges, at fremstillingen ikke til sigter at være udtømmende, men alene at give et indtryk af de midler, der for tiden anvendes.

Af de i indledningen til betænkningen nævnte grunde, vil gennemgangen af informationsvirksomheden blive opdelt efter adressaterne. Det er dog ikke i alle tilfælde muligt at foretage en klar adskillelse mellem de enkelte grupper.

Det vil normalt ikke blive særskilt nævnt, at ministerierne udsender retsfor skrifter og betænkninger i overensstemmelse med statsministeriets henstillinger. *)

A. Orientering af de kommunale og andre lokale myndigheder.

Undersøgelsen af den særlige informationsvirksomhed over for disse myndigheder omfatter som lige nævnt i princippet ikke udsendelsen af særtryk af love, anordninger og cirkulærer, men alene virksomhed derudover.

Som det er anført s. 23, er der imidlertid en tendens til i cirkulærets form at fremkomme med almindelige vejledende og eksemplificerende bemærkninger til de underordnede myndigheder, skønt »cirkulære« traditionelt anvendes som betegnelse for den generelle tjenestebefaling, jfr. begrebet »administrative, kongelige eller ministerielle befalinger af almindelig karakter« i Lovtidendelovens § 5. Som eksempler på sådanne vejledende cirkulærer kan nævnes skattedepartementets cirkulære af 24. juni 1965 om ændringer i lov om skattefri afskrivninger m.v., og boligministeriets cirkulære af 29. juni 1965 om lejeloven. I det sidste udtale i indledningen (afsnit 4): » . . . giver dette cirkulære . . . en redegørelse for visse af lovens vigtigste bestemmelser«.

Ministerialtidende for 1965 indeholder mindst 35 cirkulærer af denne art foruden en lang række, som indeholder både vejledning og tje-

*) Det bemærkes, at oplysningerne er indhentet før 1. januar 1967, således at senere informationsvirksomhed, f.eks. den, der er udøvet i forbindelse med gennemførelsen af loven om merværdiafgift, ikke er medtaget.

nestebefalinger. Nogen nøjagtig opgørelse er det ikke muligt at foretage, da det ofte er vanskeligt at udskille det vejledende stof fra de egentlige tjenestebefalinger.

Om de enkelte ministeriers praksis kan i øvrigt oplyses følgende:

Arbejdsministeriet.

Arbejdsdirektoratet har i samarbejde med arbejdsløshedskassernes samvirke udarbejdet en kommenteret udgave af loven om arbejdsanvisning og arbejdsløshedsforsikring. Håndbogen, som er udarbejdet efter løbsladsystemet, sendes til tillidsmændene i de statsanerkendte arbejdsløshedskasser til støtte under den daglige administration af arbejdsløshedskasserne.

Arbejdsdirektøren orienterer årligt i en betretning tillidsmændene for arbejdsløshedskasserne om lovændringer og vigtige cirkulærer. Beretningen sendes til de offentlige arbejdsanvisningskontorer og de statsanerkendte arbejdsløshedskasser.

Kontorbestyrelserne i de offentlige arbejdsanvisningskontorer vejledes ved møder om ændringer i love og andre retsfor skrifter.

Der udsendes i stort omfang vejledninger til de stedlige tilsynskredse under *arbejderbeskyttelseslovgivningen*.

Boligministeriet.

Lovændringer, der henvender sig til en større kreds, eller som skal administreres af andre myndigheder, suppleres i almindelighed ved udsendelse af cirkulærer, der uddyber og forklarer den stedfundne ændring af loven. Dette gælder således bl.a. for alle de i de senere år skete ændringer af lov om leje og lov om boligbyggeri.

Sammenslutningen af tekniske og juridiske medarbejdere ved amtsrådenes administration af bygge lovgivningen har indledt et samarbejde, hvorved man holder hinanden å jour med afgørelser af principiel karakter vedrørende landsbygge loven. For at støtte disse bestræbelser på at opnå en ensartethed i amtsrådenes praksis og i administrationen i det hele taget, yder ministeriet bidrag til disse publikationer ved tilsendelse af ministerielle afgørelser i anonym form, der kan medvirke til en sådan ensartethed i byggeadministrationen.

De nedenfor s. 11 nævnte »grønne kort« sendes til bygningsmyndighederne.

Finansministeriet.

Skattedepartementet har siden 1. januar 1967

i publikationen »Meddelelser fra Skattedepartementet« orienteret amtsligningsinspektørerne, amtsstuerne, skatteinspektørerne, skatterådsfor eningen og de større kommuner om afgørelser, der må antages at have mere almen interesse.

En omfattende vejledning af lokale myndigheder om nye retsfor skrifter sker i cirkulæreform.

Direktoratet for toldvæsenet har til brug for personalet udarbejdet en samling tjenestereglementer, som til stadighed ved hjælp af løb blade føres å jour under hensyntagen til nye love og bekendtgørelser.

Direktoratet udfolder en omfattende oplysende virksomhed over for de lokale myndigheder (toldkamre m.v.) med hensyn til *lovgivningsarbejdet*. Lovforslag udsendes, og ved hjælp af cirkulærer holdes myndighederne orienteret om lovforslagets gang. Efter stadfæstelsen sendes der straks cirkulærer med nærmere vejledning til myndighederne.

Forsvarsministeriet.

Ministeriet udsender vejledning til underordnede myndigheder vedrørende love og andre for skrifter i »Kundgørelser for forsvaret«, der sendes til samtlige militære myndigheder, civile institutioner under forsvaret samt til visse faglige organisationer. Der udgives efter behov samlinger af bestemmelser og reglementer, systematisk ordnet i hæfter.

Indenrigsministeriet.

Ministeriets medarbejdere orienterer i et vist omfang medlemmer af kommunalbestyrelser og sundhedskommissioner, kommunale tjenestemænd m.fl. om nye love gennem foredrag eller artikler i kommunale tidsskrifter, herunder Sognerådstidende, Kommunal Årbog, Sundhedsplejen og andre fagblade.

Sundhedsstyrelsen udgiver en samling af bestemmelser angående medicinalvæsenet. Samlingen udgives som en del af tidsskriftet Sundhedsplejen, der sendes til landets sundhedskommissioner. Det udgives af Selskabet for sundhedsplejen med støtte fra sundhedsstyrelsen. Som følgeblad til Ugeskriftet for Læger sendes »Meddelelser fra sundhedsstyrelsen«.

Civilforsvarsstyrelsen udsender 9-10 gange årligt »Orientering fra Civilforsvarsstyrelsen« til bl.a. samtlige civilforsvarsmyndigheder. Bladet giver orientering om aktuelle civilforsvarsspørgsmål, herunder om nye love, bemærkninger hertil o.s.v.

Justitsministeriet.

Inden for færdselsområdet holdes der årligt instruktionsmøder for bilinspektørerne. Om ændringer i love m.v. af interesse specielt for politivæsenet sendes jævnligt vejledende cirkulæreskrivelser til de lokale politimyndigheder. Endvidere foranlediges der optaget meddelelser af denne karakter i tidsskriftet Politiet og i rigspolitechefens landsarbejdskartotek. Der afholdes for politimestre og politifuldmægtige jævnlige kurser, hvor ændringer i lovgivningen gennemgås af ministeriets tjenestemænd eller andre. *Fængselsdirektoratet* sender vejledninger til fængselsanstalterne og politimestrene i form af cirkulæreskrivelser m.v., som hvert år samles i »Bestemmelser vedrørende fængselsvæsenet i Danmark«.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Vejdirektoratets tjenestemænd gør i et vist omfang rede for ny lovgivning ved foredragsvirksomhed inden for de faglige sammenslutninger under vejdirektoratets ressort, såsom amtsvejinspektørforeningen, stads- og havneingeniørforeningen og Kæmnerforeningen. I tilknytning til amtsvejinspektørforeningens årsmøde redegør repræsentanter for vejdirektoratet for problemer i forbindelse med administrationen af vejlovgivningen m.v.

Vejdirektoratets lovgivning, bekendtgørelser og cirkulærer samt visse enkeltafgørelser optages såvel i Dansk Vejtidsskrift (hvor materialet kommenteres af vejdirektoratets medarbejder ved bladet) som i Sognerådstidende.

Socialministeriet.

Ministeriet sender vejledende cirkulærer til de lokale myndigheder (amter, kommuner, sygekasser m.v.) vedrørende de fleste nye love (herunder ændringslove). Der udøves endvidere en orienterende foredragsvirksomhed inden for de lokale organisationer. En tjenestemand er tilknyttet »Sognerådstidende«, og han drager omsorg for, at der i bladet optages de væsentligste nye forskrifter fra socialministeriet, herunder cirkulærer og konkrete afgørelser af almindelig interesse.

B. Orientering af borgere, virksomheder eller organisationer, hvis retsstilling især berøres af vedkommende retsforskrift.

Arbejdsministeriet.

Arbejdsdirektøren afgiver en årlig beretning til arbejdsministeren, hvori der bl.a. gøres rede for ændringer i love og andre forskrifter, ligesom der gives en orientering om mere principielle afgørelser. Beretningen offentliggøres i »Socialt Tidsskrift« og udsendes i særtryk til arbejdsløshedskasserne, de offentlige arbejdsløshedskontorer m.fl.

Særligt for så vidt angår *arbejderbeskyttelsesområdet* kan det nævnes, at der i stort omfang udsendes vejledninger til de stedlige tilsynskredse med anmodning om at videregive oplysninger til de interesserede virksomheder m.v.

Der udfoldes en ret betydelig foredragsvirksomhed af arbejdstilsynets medarbejdere gennem Dansk Arbejdsgiverforening, A.O.F., fagforbund, sikkerhedskongresser m.v., og i det af arbejderbeskyttelsesfonden i samarbejde med Rådel: for større Færdselssikkerhed udgivne månedsblad »Pas på« skrives mange artikler om arbejderbeskyttelse.

Boligministeriet.

På »grønne kort« tilsender ministeriet bygningsmyndighederne, institutioner og fagblade underretning om sådanne afgørelser eller udtalelser, der uddyber, supplerer eller fortolker bestemmelser i landsbyggeloven eller i bygningsreglementet.

Cirkulærer udsendes af hvert enkelt kontor på grundlag af en udsendelsesliste, som blandt andre omfatter fagpressen.

Et enkelt tidsskrift, »Byggeindustrien«, lader samtlige cirkulærer optrykke som tillæg til bladet, og det er almindeligt, at andre tidsskrifter bringer udførlig omtale af de cirkulærer, der særligt vedrører det pågældende blads læserkreds.

Ministeriets administrative og tekniske medarbejdere orienterer om lovgivningen bl.a. ved foredrags- og forfattervirksomhed og ved medvirken i kurser og foredragsrækker arrangeret af faglige foreninger og interesserede organisationer..

Finansministeriet.

Direktoratet for toldvæsenet udgiver i visse tilfælde publikationer til brug for de virksomheder, som er anmeldt over for toldvæsenet. Således har man udgivet »Bestemmelser vedrørende Parfumebeskatningen« og »Vejledning for Kreditoplagshavere«.

Man udgiver endvidere følgende publikationer til brug for bl.a. importører og eksportører: Handelsstatistisk Varefortegnelse.

Forklarende bemærkninger til Bruxelles-Nomenklaturen (en oversættelse af den af Told-samarbejdsrådet i Bruxelles udgivne »Explanatory Notes to the Brussels Nomenclature«).

Bemærkninger til Toldtariffen (Ta. C), indeholdende uddrag af tariferingsafgørelser.

Førstnævnte publikation udleveres gratis, de sidstnævnte forhandles gennem Statens trykningskontor.

Ændringer i forbrugsafgiftslovgivningen berører først og fremmest de virksomheder, der er anmeldt som afgiftspligtige. Disse virksomheder underrettes ved en meddelelse til hver enkelt virksomhed om de nye bestemmelser. Der vedlægges nærmere vejledning og instrukser.

Man samarbejder desuden med erhvervenes hovedorganisationer og brancheforeninger med henblik på orientering af erhvervslivet om nye bestemmelser, dels ved udsendelse af meddelelser fra organisationerne til medlemmerne, dels ved artikler i de pågældende fagblade. Orientering ad denne vej har navnlig betydning inden for toldområdet samt inden for forbrugsafgiftsområdet, når det drejer sig om at orientere virksomheder, som ikke er anmeldt over for toldvæsenet.

Skattedepartementet har samarbejde med bl.a. Foreningen af statsautoriserede revisorer, Erhvervenes skatteseekretariat, Advokatrådet, Assurandør-Societetet og bankernes og sparekassernes organisationer. Afgørelser af principiel betydning offentliggøres således i tidsskrifterne »Revision og Regnskabsvæsen«, »Skattepolitisk oversigt« og »Advokatbladet«, ligesom forsikringselskabernes, bankernes og sparekassernes organisationer løbende orienterer de pågældende institutioner om spørgsmål, der har interesse for dem.

En vis informationsvirksomhed udfoldes også i de foran nævnte publikationer og i »Ugeskrift for retsvæsen« og »Juristen«.

En del af skattedepartementets og ligningsdirektoratets tjenestemænd deltager i foredrags- og undervisningsvirksomhed af forskellig art, f.eks. på Forvaltningshøjskolen.

Fiskeriministeriet.

Ministeriet sender særtryk af love m.v. til alle interesserede brancheorganisationer, og det

er almindeligt, at bestemmelserne offentliggøres i disses fagblade.

Handelsministeriet.

Ministeriet udfolder en omfattende informationsvirksomhed over for særligt berørte virksomheder, brancheforeninger m.v. Alle bekendtgørelser og cirkulærer sendes til interesse-rede institutioner og organisationer. Tjenestemænd fra handelsministeriet og eksportkreditrådet stiller sig til rådighed for foredragsvirksomhed i brancheforeninger og organisationer samt ved udarbejdelse af artikler i fagtidsskrifter i forbindelse med gennemførelse af nye bestemmelser i erhvervslovgivningen.

Ved foredrag, som tjenestemænd fra eksportkreditrådets sekretariat holder i erhvervsorganisationerne (Industrirådet, Håndværksrådet, Provinshandelskammeret), Dansk Ingeniørforening og Junior Chamber of Commerce orienteres om almindelige og specielle spørgsmål i forbindelse med eksportkreditordningen. Tilsvarende har sekretariatets tjenestemænd i artikler i bl.a. Udenrigsministeriets Tidsskrift, Tidsskrift for Industri og Danmarks Sparekasseforenings Håndbog om Lån til Erhvervslivet givet større kredse orientering om eksportkreditordningen.

En række af de under ministeriet hørende institutioner udsender årsberetninger, der tilstilles de interesserede institutioner og organisationer m.v. Dette gælder således monopoltilsynets årsberetning, beretning fra forsikringsrådet, beretninger fra tilsynet med banker og sparekasser henholdsvis om de danske bankers virksomhed og om sparekasserne i Danmark, beretning fra eksportkreditrådet, beretning fra handelsministeriets rådgivende udvalg vedrørende eksportfremmende foranstaltninger og beretning fra handelsministeriets produktivitetsudvalg.

Når monopoltilsynet udsteder almindelige forskrifter, sender tilsynet straks meddelelse om indholdet til radioavisen, TV-avisen og Ritzau Bureau. Endvidere sendes eksemplarer af tilsynets bekendtgørelser til vedkommende brancheorganisationer, der anmodes om at gøre deres medlemmer bekendt med bestemmelserne, eventuelt ved offentliggørelse i de respektive fagblade.

Til de i handelsministeriets licenskontor registrerede firmaer samt til erhvervsorganisationerne og dagspressen udsender licenskontoret en publikation benævnt »Meddelelser fra han-

delsministeriets licenskontor«. Her orienteres im- og eksportører om alle generelle ind- og udførselsspørgsmål, f.eks. om kontingenter i indgåede handelsaftaler, indkaldelse af begæringer, udvidelse af frilisterne og gældende undtagelsesbestemmelser. Til eksportørerne, som tildels er en anden og mindre kreds af firmaer end de, som får tilsendt »Meddelelser fra handelsministeriets licenskontor«, udsender og ajourfører licenskontoret en publikation benævnt »Vejledning for eksportører angående vareudførselen«. Vejledningen giver eksportørerne og de udførselskontrollerende myndigheder en *samlet oversigt over de udførselsbestemmelser, der er udsendt af handelsministeriet, landbrugsministeriet og fiskeriministeriet*. I vejledningen er ligeledes anført de gældende undtagelsesbestemmelser for udførsel af varer.

Justitsministeriet.

Ministeriet sender bekendtgørelser og cirkulærer vedrørende brand- og færdselsforhold til alle interesserede organisationer og fagblade, ligesom ministeriets medarbejdere undertiden skriver artikler i fagbladene. Bestemmelser, der særligt vedrører advokater, foranlediges ofte optaget i »Advokatbladet«.

Landbrugsministeriet.

Vildtfredningsbekendtgørelser sendes til Foreningen af vildt- og fjerkrægrossister.

Forskrifter om eksport sendes i særtryk til alle interesserede landbrugs- og brancheforeninger og andre interesserede institutioner.

Matrikeldirektoratet har samarbejdet med Den danske Landinspektørforening m.fl. om udarbejdelsen af den »Vejledning for praktiserende landinspektører«, som foreningen har udsendt i 1962. Direktoratet giver på landinspektørforeningens faglige møder i foredragsform orientering om indholdet af nye forskrifter, ligesom der gives orientering i »Landinspektøren« og foreningens månedspublikation »Meddelelsesbladet«.

Ministeriet for offentlige arbejder.

Departementet orienterer de interesserede organisationer om havne- og brotakster. Ændringer i stærkstrømsreglementet optages i fagblade og fagtidskrifter.

Turistvognmænd bliver holdt orienteret om nye bestemmelser for passagerkørsel gennem Turistvognmændenes Landsorganisation. Med henblik på informationsvirksomhed om regler

for godskørsel er der etableret samarbejde med Landsforeningen af danske eksportvognmænd, Dansk speditørforening, Industrirådet, Landbrugsrådet, Provinshandelskammeret, Grosse-er-Societetet og Den danske Fiskeeksportørforening.

Generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet udøver orienterende virksomhed over for særligt interesserede organisationer, herunder ved samarbejde om orientering i disse fagblade.

Vejdirektoratet. Tjenestemænd i direktoratet gør rede for ny lovgivning gennem foredrag for de faglige sammenslutninger under vejdirektoratets ressort, amtsvej inspektørforeningen, stads- og havneingeniørforeningen og kærnerforeningen.

Love, bekendtgørelser og cirkulærer, der er udfærdiget gennem vejdirektoratet, optages med kommentarer i »Dansk Vejtidskrift« og »Sognerådstidende«. Vejdirektoratet har en fast medarbejder ved disse tidsskrifter.

Luftfartsdirektoratet udsender til samtlige indehavere af certifikater, luftfartskoncessioner og godkendte værkstedsvirksomheder »Meddelelser fra luftfartsdirektoratet«, hvor der optages nye love og andre retsforskrifter, samt »Bestemmelser for luftfarten«, der indeholder direktoratets bestemmelser af teknisk art. Den pågældende meddelelse ledsages, hvor det skønnes nødvendigt, af en kortfattet gengivelse af de vigtigste nye eller ændrede regler i vedkommende forskrift.

Socialministeriet.

Cirkulærer og andre publikationer sendes til interesserede organisationer, herunder kommunalforvaltningens sammenslutninger, ligesom tjenestemænd ofte holder foredrag for disse. Nye love kommenteres regelmæssigt i artikler i tidsskrifter især i »Socialt Tidsskrift«. Ministeriet har en fast korrespondent til »Sognerådstidende«.

For at få et indtryk af *de større erhvervsorganisationers vurdering af den informationsvirksomhed, som behandles i dette afsnit*, har udvalget afholdt møde med repræsentanter for en række af disse organisationer. Man har fundet det hensigtsmæssigt på dette sted kort at viderebringe et mere almindeligt indtryk af organisationernes synspunkter.

Blandt de fremmødte repræsentanter var der enighed om, at forholdet til de ministerier, som

hver enkelt organisation har særlig nær forbindelse med, i det store og hele er upåklageligt. Disse ministerier er i første række de egentlige erhvervsministerier og finansministeriets tolddepartement. Enkelte mangler har kunnet påpeges, men har normalt ladet sig afhjælpe efter forhandling med vedkommende ministerium.

Det var på den anden side den almindelige opfattelse, at forbindelsen med de ministerier, hvis fagområde normalt ikke har umiddelbar tilknytning til organisationerne eller enkelte af disse, gennemgående er mindre tilfredsstillende. Det blev fremhævet, at dette antagelig skyldes tilfældigheder og ikke manglende vilje, idet ministerierne efter opfordring sædvanligvis yder tilstrækkelig information.

Det blev nævnt, at oplysningerne om nye retsfor skrifter ofte *udsendes på et relativt sent tidspunkt*. Det blev i denne forbindelse påpeget, at der vil gå et vist tidsrum mellem organisationens modtagelse af materialet og videregivelsen til medlemmerne i fagblade eller på anden måde. Toldvæsenets brug af annoncering på mere iøjnefaldende plads i dagbladene (*ikke* under »officielle kundgørelser«) af nye retsfor skrifter fremhævedes som forbilledlig, bl.a. fordi en sådan annoncering kan gennemføres meget hurtigt.

Orienteringen om *konkrete afgørelser* blev med særlig henblik på indførelsen af merværdi-afgiften kritiseret som for langsom. Det fremhævedes som ønskeligt, om orienteringen af administrationens og forskellige nævns afgørelser af større rækkevidde skete med betydeligt kortere mellemrum.

Det anførtes endvidere, at en informationsvirksomhed, der går ud over den blotte udsendelse af retsfor skrifter og eventuelt enkeltafgørelser, er ønskværdig. Enkelte ministerier, bl.a. landbrugsministeriet, fremsender ofte sammen med det nævnte materiale *følgeskrivelser*, hvori de skete ændringer fremhæves. Dette letter organisationernes arbejde med at besvare forespørgsler fra medlemmer og med omtalen af den nye retsfor skrift i vedkommende organisations blad.

Organisationernes repræsentanter mente ikke, at det skal være informationsvirksomhedens formål at *popularisere materialet*. I følgeskrivelser o.lign. bør særligt relevante forhold fremhæves i et forståeligt sprog, men selve tilrettelæggelsen af orienteringen, herunder af dens sproglige form, over for medlemmerne ønskede organisationerne selv at foretage.

C. Orientering af offentligheden i almindelighed.

Arbejdsministeriet.

Der finder i et vist omfang samarbejde sted med dagspresse, radio og TV. Således fremsendes hertil arbejdsdirektørens årlige beretning til tillidsmændene, ligesom meddelelsen om det årlige »sommerstop« for offentlige arbejder efter ministeriets anmodning offentliggøres herigennem.

Boligministeriet.

Lovændringer, der henvender sig til en større kreds af borgere, suppleres ofte ved udsendelse af cirkulære, der uddyber og forklarer den stedfundne ændring af loven. Disse cirkulærer sendes til dagspressen, radio og fjernsyn.

Finansministeriet.

I forbindelse med bevillingsloves fremsættelse udarbejdes presseoversigter.

Direktoratet for toldvæsenet offentliggør i visse tilfælde nye afgiftsbestemmelser i dagspressen under overskriften »Overordentlige foranstaltninger«.

Fiskeriministeriet.

I et vist omfang udsendes særtryk af nye love og bekendtgørelser til dagspressen og Ritzaus Bureau.

Indenrigsministeriet.

Der udsendes særtryk af love, bekendtgørelser og cirkulærer til dagspressen, medmindre bestemmelserne ikke skønnes at have tilstrækkelig almen interesse. Civilforsvarsstyrelsen udsender bl.a. til pressebureauerne og vigtigere dagblade »Orientering fra Civilforsvarsstyrelsen«, hvis formål er at holde modtagerne orienteret om aktuelle civilforsvarsspørgsmål.

Handelsministeriet.

Ministeriet udsender bekendtgørelser og cirkulærer m.v. til dagspressen. Man udsender ligeledes betænkninger, beretninger m.v. og drager omsorg for, at publikationerne kommer pressen i hænde *nogle dage forinden, omtale i pressen må ske*. Monopolrådets almindelige for skrifter sendes straks til radioavisen, TV-avisen og Ritzaus Bureau.

Der henvises i øvrigt til oplysningerne under b), idet en del af de foranstaltninger, der nævnes der, tager sigte på orientering såvel af

offentligheden som af specielt interesserede virksomheder m.v.

Justitsministeriet.

Alle love og mange bekendtgørelser og cirkulærer, især vedrørende færdsels- og brandvæsen, sendes til dagspressen samt radio og fjernsyn. Ministeriets lovkontor udarbejder undertiden efter vedtagelse af love, udfærdigelse af bekendtgørelser eller afgivelse af betænkninger resumeer af indholdet, som sendes til folketingets bureau med anmodning om udlevering til pressens repræsentanter eller, når det drejer sig om bekendtgørelser og betænkninger, direkte til dagspressen.

Landbrugsministeriet.

Vildtfredningsbekendtgørelser sendes til jagtforeninger, jagtblade og til landbrugets informationskontor.

Forskrifter vedrørende im- og eksport sendes i særtryk til Ritzaus Bureau.

Ministeriet for Grønland.

Ministeriet foranlediger gennem landshøvdingen, at samtlige love m.v. af mere almindelig interesse optages i »Atuagadliutit/Grønlandsposten«, der er dobbeltsproget og udkommer 2 gange månedligt. Der sendes samtidig underretning til Grønlands radio. Undertiden

finder en bredere orientering sted gennem avisartikler og foredrag. (Den officielle kundgørelse finder sted i særlige grønlandske lovsamlinger. Ikrafttrædelsen er dog knyttet til optagelsen i »Lovtidende«).

Ministeriet for offentlige arbejder.

Generaldirektoratet for post- og telegrafvæsenet udsender brochurer, vejledninger og opslagsværker. Desuden orienteres offentligheden og posthusene af »Postens kundetjeneste«. Man har nært samarbejde med dagspressen, TV og radio gennem en særlig presstjeneste. Desuden findes der vejledninger på posthusenes forskellige formularer. Man stiller endvidere materiale til rådighed for folke- og andre skoler, og på handels- og fagskoler holdes foredrag.

Generaldirektoratet for statsbanerne udøver almindelig »kundereklame«.

Socialministeriet.

Ministeriet sender cirkulærer m.v. til radioen og dagspressen. Det er ret almindeligt, at ministeren eller tjenestemænd fra ministeriet giver en kort orientering i radioens eller TV's aktualitetsudsendelser om nye love m.v.

Økonomiministeriet.

Lønningsdepartementet orienterer pressen om vigtigere afgørelser.

KAPITEL 3

Statslig informationsvirksomhed i andre lande

Udvalget har anmodet udenrigsministeriet om bistand til at tilvejebringe oplysninger fra udlandet om, i hvilket omfang og på hvilken måde der fra det offentlige side er gennemført praktiske foranstaltninger med henblik på at orientere offentligheden og andre myndigheder om indholdet af nye love m.v., f.eks. ved et nærmere fastlagt samarbejde med presse, radio og fjernsyn.

Der blev bedt om oplysninger fra følgende lande: Belgien, Tyskland, Frankrig, Holland, Schweiz og Storbritannien.

Udvalget har endvidere ved direkte henvendelse til justitsministerierne i Finland, Norge og Sverige anmodet om noget mere udførlige oplysninger.

Efter de modtagne besvarelser synes en systematisk drevet informationsvirksomhed kun at finde sted i Forbundsrepublikken Tyskland, Norge og Storbritannien.

I. Forbundsrepublikken Tyskland.

Informationsvirksomheden kan deles i to grupper:

- a) Der findes til brug for den *løbende orientering* 2 organer, nemlig »Bulletin des Presse- und Informationsamts« og en for nylig i »Bundesanzeiger« (som tildels svarer til det danske Lovtidende) indrettet »Nicht-amtlicher Teil«. Bulletinen udgives af forbundsregeringens Presse- og informationstjeneste. Begge steder bringes beretninger over forhandlinger i de lovgivende forsamlinger og artikler af embedsmænd vedrørende nye love og andre bestemmelser. Der er således tale om en orientering både før og efter nye forskrifters gennemførelse.
- b) For at lette *overblikket*, herunder for pressen, over gennemførte foranstaltninger ud-

gives efter hver valgperiodes udløb en systematisk oversigt over valgperiodens vedtagne love i kommentarform. Oversigten udkommer som bilag til »Bundesanzeiger«.

Det bidrager ligeledes til at holde kendskabet til gældende ret vedlige, at der med mellemrum udgives en 3. del af »Bundesgesetzblatt«, der indeholder gældende forbundsret systematisk ordnet.

II. Norge.

Som et kontor under Lønn- og prisdepartementet oprettedes i 1965 »Statens Informationstjeneste«.

Kontorets hovedopgave er at bidrage til, at statsforvaltningen løser sine informationsopgaver over for befolkningen på bedst mulig måde. Kontoret afgør, hvorledes forvaltningens informationer bør gives og giver råd og vejledning om former for kontakt med pressen.

I kontoret er for tiden ansat en informationsleder, en konsulent, en førstesekretær og en oplysningssekretær.

Blandt de større opgaver, som informationstjenesten hidtil har haft, er en bredt anlagt kampagne om »folketrygdloven«, som trådte i kraft 1. januar 1967.

Der blev til oplysning om den nye lov trykt brochurer, som blev uddelt til samtlige husholdninger, indrykket annoncer og artikler i dags- og ugepressen, ligesom radio og fjernsyn blev anvendt. Før kampagnen gennemførtes en markedsundersøgelse, og en sådan foretoges på ny senere for at erfare, hvordan kampagnen havde virket. Der drages ikke i den seneste undersøgelse almindelige konklusioner, men procenten af de adspurgte, som var i tvivl om besvarelsen af de stillede spørgsmål om folketrygden, eller som ikke kunne svare, var faldet betydeligt for de fleste spørgsmåls vedkommende.

Informationstjenesten har i marts 1966 udsendt et *cirkulære til samtlige ministerier om annoncering af nye love og lovændringer*. Cirkulæret er foranlediget af, at Stortinget for en periode på et år har bevilget 500.000 kr. til annoncering af nye love.

I cirkulæret udtales det, at informationstjenesten, når det gælder annoncering, vil arbejde efter følgende retningslinier:

- a) Der bør i almindelighed i annoncen blot refereres et sammendrag af de vigtigste bestemmelser i loven. Der vil blive henvist til det sted i Norsk Lovtidende, hvor loven er optaget.
- b) I almindelighed vil annoncen blive indrykket i hele dagspressen, d.v.s. ca. 160 aviser. Hvor loven i det væsentlige vedrører befolkningen i enkelte dele af landet, indrykkes annoncen eventuelt kun i de lokale aviser. Har loven speciel interesse for fag- eller andre organisationsgrupper, vil der kunne blive tale om også at benytte fagtidsskrifter o.lign.
- c) Annonceringen bør ske lige før loven træder i kraft.
- d) Informationstjenesten påtager sig at redigere annoncen, men vedkommende ministerium bør redegøre for, hvad der er det væsentlige i loven og - ved ændringslove - hvori ændringen består i forhold til gældende ret. Det pågældende ministerium skal kontrollere annoncens rigtighed.

III. Storbritannien.

Den engelske centraladministration driver en informationsvirksomhed af ganske betydeligt omfang. Dette skyldes bl.a., at begge verdenskrige krævede anvendelse af et stort informationsapparat.

Informationsvirksomheden drives på to fronter. Hvert ministerium har en særlig informationsafdeling, og for centraladministrationen som helhed er der oprettet et centralt informationskontor (Central Office of Information).

De departementale informationsafdelinger.

Der kan intet generelt siges hverken om disse størrelse, opbygning eller fremgangsmåder, der vil afhænge af ministeriets opgaver og af ministerens og informationschefens indstilling.

Oftes er afdelingen dog inddelt i følgende 3 kontorer:

a. Pressekontoret.

Dette kontor tager sig af forbindelserne til pressen såvel på eget initiativ som efter pressens ønske. Kontoret sikrer koordineringen af embedsmændenes og ministerens udtalelser til pressen. Når f.eks. ministeren har udtalt sig om et emne til et blad, får kontoret orientering om, hvad der er sagt, således at embedsmændene altid vil kunne erhverve kendskab hertil. De enkelte embedsmænd sørger for at holde kontoret orienteret om bestemte spørgsmål, som det kan forudses, at pressen vil interessere sig for. Derudover holdes kontoret løbende orienteret på områder, hvor erfaringen viser, at pressen regelmæssigt ønsker information.

På denne måde lettes de øvrige tjenestemænd for besvarelsen af rutinemæssige spørgsmål, og pressen ved, hvem den skal henvende sig til. Hertil kommer, at medarbejderne i pressekontoret får erfaring i at betjene pressen på den bedste måde.

I tilfælde, hvor vedkommende ministerium hurtigt har brug for pressens bistand, er det endvidere en fordel at kunne anvende et særligt kontor "med speciel erfaring i presserelationer.

b. Reklamekontoret (The Publicity Section).

Dette kontor tager sig af alle former for betalt »publicity«.

Der kan være tale om annoncekampagner for tilgang til bestemte stillinger (herunder i forsvaret), for uddannelse, for færdselsikkerhed og for at begrænse rygning.

Kontoret lægger endvidere i nyere tid megen vægt på mere servicebetonede opgaver, f.eks. udsendelse af brochurer og annoncering om ændrede forsørgsregler, meddelelse om udtrækning af sparebeviser og præmieobligationer og om ændrede regler for statslig livsforsikring. Endvidere prøver man at opnå mere direkte kontakt med enkeltpersoner, som berøres af en bestemt offentlig foranstaltning; f.eks. har man i socialministeriets »reklamekontor« udarbejdet en brochure om enkepension, som er udsendt til alle skiftekontorer med anmodning om videregivelse i de relevante tilfælde.

Man tilstræber endelig fra kontorets side at undgå besværlige klagesager og unødvendige processer, f.eks. ved i annoncer og brochurer at gøre befolkningen opmærksom på ansøgningsfrister m.v.

Pressekontorets samarbejde med dagbladene (f.eks. interviews med embedsmænd om en ny

lovgivning) følges ofte op af mere intensive og detaljerede kampagner gennem reklamekontoret.

c. »Efterretningskontoret« (*The Intelligence Section*).

Dette kontor (som ikke findes inden for alle informationsafdelinger) har til opgave til brug for vedkommende ministerium og undertiden for det centrale informationskontor at indsamle oplysninger af forskellig art. Ofte foregår udarbejdelse af statistikker, årsberetninger m.v. i dette kontor, som endvidere i flere tilfælde udgiver (interne) personaleblade. I tilfælde, hvor en embedsmand eller ministeren mangler oplysninger, f.eks. til brug for en tale, vil det ofte være efterretningskontoret, der søger at indsamle disse.

Informationsafdelingerne har enkelte opgaver af mere administrativ karakter. Flere af dem optræder som »filtre« for klager. Klager til ministerier skyldes ofte misforståelser, og der er i nogle tilfælde, bl.a. og især hvor klageren har henvendt sig til pressen, tradition for, at sagen først forelægges for vedkommende informationsafdeling.

Det centrale informationskontor.

»Kontoret«, der sorterer under finansministeriet, beskæftiger i alt 1.300 mennesker, hvoraf mange dog er optaget af opgaver i forhold til Commonwealth og de britiske oversøiske besiddelser.

Kontoret handler alene efter anmodning fra et ministerium. Bistanden ydes oftest til en departemental informationsafdeling og vil ofte bestå i den tekniske udformning og ekspedition af »paid publicity« (annoncer, brochurer m.v.). Kontoret engagerer ikke sjældent private reklamebureauer til løsning af bestemte opgaver.

Det centrale informationskontor er opdelt i 10 sektioner. Der findes eksempelvis en annonce-, en udstillings-, en film- og en publikationssektion.

Her Majesty's Stationary Office.

Denne institution svarer nærmest til »Statens trykningskontor«, jfr. ovenfor s. 8. Dets op-

gave består væsentligst i bistand til lay-out, omkostningsberegning for så vidt angår trykning m.v. Dets virksomhed starter normalt først, når færdigt manuskript foreligger.

Selve trykningen besørges oftest af private trykkerier efter licitation.

Den engelske regerings indenlandske informationsvirksomhed kostede i finansåret 1963/64 i alt £ 5.156.000, der fordeler sig med henholdsvis £ 2.430.000, 2.347.000 og 379.000 på de enkelte ministerier, det centrale informationskontor og Her Majesty's Stationary Office. (Oplysningerne om Storbritannien stammer fra bogen »The Government Explains«, A Report of the Royal Institute of Public Administration, George Allen and Unwin Ltd., 1965).

IV. Sverige.

Der findes ingen organiseret oplysningsvirksomhed angående nye retsfor skrifter.

Statens Upplysningsbyrå udgiver hver anden uge »Från Departement och Nämnder«, som tilstræber at give en almen orientering om statens virksomhed, herunder om afgivelse af betænkninger fra kommissioner og udvalg. Tidsskriftet sendes til alle myndigheder, og der kan tegnes abonnement af private.

Derudover beskæftiger bureauet sig alene med indsamling af oplysninger til regeringen.

Bureauet, der sorterer under finansministeriet, beskæftiger 6 medarbejdere.

Det har været overvejet at støtte pressen gennem *annoncering* af bl.a. nye retsfor skrifter. Dette vakte imidlertid modstand blandt dagspressen, og det blev derfor afvist af en pressekommission. (En indirekte støtte til dagspressen er gennemført ved en rigsdagsbeslutning af 15. december 1965 om *støtte til de politiske partier*).

I maj 1967 er der nedsat en kommission til undersøgelse af behovet for en udvidet statslig informationsvirksomhed. Kommissionen har specielt fået til opgave at udtale sig om, hvorvidt der bør oprettes et centralt informationskontor og ske annoncering i dagspressen i større omfang end hidtil.

KAPITEL 4

Udvalgets overvejelser og forslag

I. Indledning.

A. Almindelige bemærkninger.

Det er ikke muligt med sikkerhed at konstatere, hvad der kræves, for at informationsvirksomheden over for offentligheden og de lokale myndigheder om nye love og andre retsfor skrifter kan siges at være »tilfredsstillende«. Hertil ville sociologisk-juridiske studier af kompliceret natur være nødvendige.

Udvalgets undersøgelser og drøftelserne med repræsentanter for de øvrige ministerier, pressen, de kommunale og erhvervenes organisationer har efterladt det indtryk, at der i almindelighed ikke findes alvorlige mangler ved informationsvirksomheden som sådan.

Det er imidlertid gentagne gange påpeget over for udvalget, at love og andre retsfor skrifter hyppigt sættes i kraft med så kort varsel, at befolkningen og de myndigheder, der skal administrere forskrifterne, får betydelige vanskeligheder med at indrette sig betids på ændringerne.

Det ligger uden for udvalgets kommissorium at søge indført forbedringer på dette område, i det omfang det overhovedet kan ske. De korte ikrafttrædelsesfrister har ofte årsager, som centraladministrationen ikke har indflydelse på.

Det er på den anden side klart, at netop i tilfælde, hvor ikrafttrædelsen sker hurtigt efter forskriftens udfærdigelse, vil en effektiv informationsvirksomhed over for såvel befolkningen som de berørte myndigheder være af særlig betydning. Dette forhold rejser spørgsmålet, om en orientering om *forventede ændringer* ikke undertiden med fordel kunne iværksættes udover det nuværende omfang (pressens referater af arbejdet i folketinget repræsenterer en form for oplysningsvirksomhed af denne art). Især bør det overvejes, om der i særlige tilfælde

måtte være anledning til på de forberedende stadier at holde kommunale og andre lokale myndigheder orienteret om planlagte ændringer, hvor disse må forudses at bevirke betydelige forandringer i myndighedernes arbejdsopgaver med kort varsel. Problemet ligger i ud kanten af udvalgets kommissorium og vil kun blive flygtigt berørt (udsendelse af betænkninger, udlevering af forelæggelsestaler m.v.).

Selv om udvalget som nævnt ikke har fundet alvorlige mangler ved den nuværende informationsvirksomhed, er udvalget dog af den opfattelse, at virksomheden bør udbygges.

Man vil i det følgende pege på forskellige muligheder for forbedringer. Selve den praktiske tilrettelægning af virksomheden falder uden for udvalgets kommissorium, men under hen syn til, at der ved udformningen af de principielle retningslinier selvsagt må lægges vægt på muligheden for en rationel administration af oplysningsvirksomheden, har udvalget haft kontakt med *administrationsrådets sekretariat*. Det er herved konstateret, at de forslag, som udvalget fremsætter, ikke kan anses som uhen sigtsmæssige ud fra hensynet til en rationel administration.

B. Betydningen af forskelle i den administrative organisations opbygning og i gennemførelsen af retsfor skrifter.

1. En betydelig gruppe retsfor skrifter er således udformet, at de umiddelbart skal efterleves, *uden at nogen mellemkommende administration er nødvendig*. Dette gælder således helt eller delvis straffe- og politilove, færdselslove, brandlove, bygningslove og næringslove.

En informationsvirksomhed vil her væsentligst henvende sig direkte til dem, reglerne er rettet til, oftest befolkningen i almindelighed, og

alene have til hensigt at uddybe indholdet af retsfor skrifterne.

2. En række retsfor skrifter forudsætter til deres gennemførelse medvirken af lokale, administrative organer.

a) Disse organer kan være et *led i de statslige myndigheders hierarki*. I disse tilfælde er der normalt ikke tillagt organerne beføjelse til selv at udforme den lokale administration af for skrifterne. Dette gælder således de lokale toldmyndigheders administration af toldloven, vareforsyningsbekendtgørelser, forbrugsafgiftslove m.v., politiets administration af vægtafgiftsregler og hundelov og amtskontorenes administration af bidrags-, adoptions- og anden familieretlig lovgivning. Som eksempler kan endvidere nævnes de lokale postkontorers og jernbanemyndigheders administration af post- og jernbanelovgivningen.

I disse tilfælde vil informationsvirksomheden kunne rettes til såvel de lokale myndigheder som borgerne. Over for begge adressatgrupper vil virksomheden tilstræbe at uddybe retsfor skrifternes indhold, samt eventuelt derudover af hensyn til de lokale myndigheder indeholde instruktioner med henblik på for skrifternes administration.

b) De organer, hvis medvirken er nødvendig til for skrifternes gennemførelse, kan endvidere være *lokale selvstyreorganer* (kommuner, amtskommuner m.v.). I visse tilfælde optræder disse, som om de var led i statsmyndighedernes hierarki, f.eks. ved opkrævningen af statskat, prøvelse af bevisligheder før ægteskabsindgåelse og foretagelse af vielser samt tidligere ved gennemførelsen af rationeringsordninger. I andre situationer udfører selvstyreorganerne funktioner i henhold til retsfor skrifter, der gælder for hele landet, men som dog levner organet valgfrihed med hensyn til, på hvilke måder og i hvilket omfang, for skriftens bestemmelser skal gennemføres. Det gælder en række sociale love, love om undervisning, lejelove m.v.

Forskellen mellem disse to grupper af tilfælde må nødvendigvis medføre forskelle også i udformningen af de informative foranstaltninger. I den sidst nævnte gruppe, hvor man befinder sig inden for det *partielle selvstyre*, må den vejledning, der ydes fra centraladministrationens side, afpasses under hensyn hertil, således at det fremgår, hvornår der er tale om uforbindende oplysninger og hvornår om instruktionsfor skrifter. Der er derimod næppe

grund til at antage, at den praktiske tilrettelægning bør være forskellig, alt eftersom de lokale selvstyreorganer optræder som led i det statslige hierarki, eller de handler inden for deres selvstyre i henhold til rammelovgivning.

c) Administrationen af forskellige dele af lovgivningen påhviler endelig særlige lokale organer, som ikke lader sig indpasse i de ovenfor nævnte grupper, og som besidder større eller mindre selvstændighed.

Ofte har disse organer et slæt fra såvel den statslige som den kommunale administration.

Dette gælder således *brandkommissionerne* i købstæderne, hvis medlemmer udpeges af kommunalbestyrelsen, men hvis formand er politimesteren, medmindre byrådet med indenrigsministeriets samtykke har udpeget borgmesteren til formandshvervet. Det samme gælder *sundheds- og epidemikommissionerne*.

Boligkommissioner vælges af kommunalbestyrelsen, men sammensætningen skal godkendes af boligministeren, der skal påse, at der er tilstrækkelig sagkundskab til stede i kommissionen.

Amtsarbejdsanvisningskontorer ledes af en bestyrer, der er udpeget af arbejdsministeren, men med kontorets virksomhed føres der tilsyn af et råd, hvis formand er udpeget af amtmanden, og hvis medlemmer vælges af kommunalbestyrelsen.

Børne- og ungdomsværnene, som i øvrigt er valgt af kommunalbestyrelserne, tiltrædes uden for København ved visse sagers behandling af den stedlige underrettsdommer.

Vurderingsrådenes formænd udpeges af finansministeren efter indstilling af amtsrådet eller i visse tilfælde en kommunalbestyrelse, hvorimod rådenes menige medlemmer er valgt af kommunalbestyrelsen.

Andre organer har blandet kommunal og »privat« sammensætning. *Mødrehjælpsinstitutionernes bestyrelse* vælges som hovedregel af amts- og byråd, men såfremt der er dannet en forening, som har til formål økonomisk og på anden måde at støtte institutionen, kan socialministeren tillade, at denne vælger indtil 2 medlemmer af bestyrelsen. Mødrehjælpsinstitutionerne har forskellige opgaver af forvaltningsmæssig karakter, bl.a. i forhold til bidrags- og børnelovgivningen.

De nævnte organer og andre med lignende blandet sammensætning kan være undergivet statslig instruktionsmyndighed i større eller mindre omfang, og statslig information kan na-

turligvis udøves over for dem. Deres sammen-sætning vil imidlertid ofte indicere et ønske fra lovgivningsmagtens side om en afbalancering af statslig, kommunal eller anden indflydelse, og der må ved instruktions- og informations-virksomhedens tilrettelæggelse tages tilstrækkeligt hensyn hertil. Med dette forbehold er der næppe grund til at antage, at virksomheden i øvrigt skal tilrettelægges på anden måde end virksomhed over for kommunale myndigheder.

II. Informationsvirksomheden over for kommunale og andre lokale myndigheder.

A. Almindelig undersøgelse af behovet for informationsvirksomhed.

Det er udvalgets indtryk, at der foregår en ganske betydelig virksomhed af denne art fra centraladministrationens side. Ministerierne føler sig foranlediget hertil, idet lovgivningens gennemførelse ofte er afhængig af de lokale myndigheder og dermed af disses muligheder for selv at erhverve det rette kendskab til retsfor skrifternes indhold og formål.

Udvalget har imidlertid fået opfattelsen af, at der i mange tilfælde er tale om en informationsvirksomhed, som er påbegyndt under et aktuelt behov og derefter undertiden videreudviklet, men ofte uden nogen systematisk tilrettelæggelse.

Det synes i alle tilfælde at være formålstjenligt, om det enkelte ministerium med mellemrum undersøger omfanget af den igangværende informationsvirksomhed, om denne er systematisk og rationelt tilrettelagt, om informationsvirksomhed savnes på visse områder og i bekræftende fald, hvordan virksomheden på disse områder bør tilrettelægges. Det er klart, at et væsentligt led i en sådan undersøgelse vil være drøftelser med de lokale myndigheder eller disses organisationer.

Udvalget foreslår derfor, at det med jævne mellemrum tages op til systematisk undersøgelse, om den informationsvirksomhed, der drives over for kommunale og andre lokale myndigheder, er dækkende og effektiv, og at undersøgelsen foretages i samarbejde med de pågældende myndigheder.

Hvert enkelt ministerium må vælge den metode til udøvelse af oplysningsvirksomheden., som efter forskriftens art og myndighedens organisation er mest hensigtsmæssig. Det ligger

som ovenfor nævnt uden for udvalgets kommissorium og muligheder i øvrigt at fremkomme med forslag til *rationalisering* af informationsvirksomheden.

B. Tidsfaktorens betydning.

Udvalget har, bl.a. under drøftelser med repræsentanter for kommunale organisationer, fået et stærkt indtryk af, at de lokale myndigheds væsentligste vanskelighed med at sætte sig ind i indholdet af nye retsfor skrifter og den måde, hvorpå de skal administreres, er, at ny lovgivning ofte træder i kraft med ganske kort varsel, og at centraladministrationens for skrifter og vejledninger i tilslutning til den ny lovgivning ofte udsendes umiddelbart før lovens ikrafttræden eller måske efter.

Som nævnt s. 19 falder det uden for udvalgets kommissorium at fremsætte forslag om, hvorledes love og anordninger kan udfærdiges i tilstrækkelig tid før ikrafttrædelsestidspunktet. Ofte er centraladministrationen uden mulighed for at øve indflydelse herpå

Det er imidlertid klart, at værdien af en informationsvirksomhed både i almindelighed og specielt i forhold til de lokale myndigheder afhænger af, om den finder sted så lang tid før retsfor skrifternes ikrafttræden, at myndighederne under hensyn til forskriftens art har rimelig tid til at sætte sig ind i den meddelte information, søge supplerende oplysninger, indrette den ændrede administrationsform m.v.

Med henblik herpå er det vigtigt, at de anordninger, cirkulærer, vejledninger o.s.v., som skal udsendes til lokale myndigheder, foreligger udarbejdede så tidligt som muligt. Udarbejdelsen bør som hovedregel ske i forbindelse med udarbejdelse af det lovforslag eller udkast til anordning, hvortil det pågældende materiale skal knytte sig. Ændringer af lovforslaget i folketinget kan naturligvis medføre behov for ændringer i informationsmaterialet, men ulempen og de eventuelle omkostninger herved må antages at blive opvejet af fordelene ved materialets hurtige udsendelse.

Udvalget er bekendt med, at det i visse ministerier er praksis straks eller relativt hurtigt efter vedtagelse af mere betydende lovforslag at udsende cirkulærer med instrukser og vejledning; ofte går der imidlertid ret lang tid inden udsendelsen, og man kan heller ikke med sikkerhed sige, at udsendelse af sådanne cirkulærer finder sted i alle tilfælde, hvor det er påkrævet.

Udvalget foreslår på denne baggrund, at ministerierne i så vidt omfang, som det er praktisk muligt, sideløbende med udarbejdelse af udkast til lovforslag og anordninger udarbejder udkast til eventuelle nødvendige gennemførelsesanordninger, cirkulærer m.v. og overvejer hvilke særlige informationsforanstaltninger, der måtte være anledning til, jfr. om forskellige muligheder nedenfor.

C. Særligt om informationsvirksomheden over for lokale statsorganer.

De oplysninger, udvalget har modtaget, har ikke givet indtryk af, at den instruktorske og oplysende virksomhed over for underordnede statsorganer skulle være mangelfuld.

Udvalget har ikke følt det som sin opgave at foretage en indgående analyse og kritik af informationsvirksomheden i de enkelte styrelser. Denne opgave må antages bedre at kunne løses af administrationsrådet.

Det må også påpeges, at de underordnede statsmyndigheder ofte er bedre rustet til at varetage den lokale administration, idet disse organers administrationsfelt er mere begrænset og specialiseret end de kommunale myndigheders, ligesom personalet i mange tilfælde vil have fået en særlig uddannelse inden for deres arbejdsområde eller have gennemgået en juridisk eller anden uddannelse med henblik på (bl.a.) administrativ virksomhed.

Udvalget må derfor, for så vidt angår informationsvirksomheden over for denne del af de lokale myndigheder, i det væsentlige indskrænke sig til at henvise til de almindelige bemærkninger ovenfor. Adskillige af de nedenfor fremførte overvejelser og forslag angående de kommunale myndigheder vil også kunne finde anvendelse over for de lokale statsmyndigheder.

D. Særligt om informationsvirksomheden over for de kommunale myndigheder.

Som det tidligere er nævnt, synes erfaringen at vise, at de væsentligste mangler ved informationsvirksomheden findes inden for dette område.

En hovedårsag til, at de kommunale myndigheder ofte føler sig stillet i en vanskelig situation ved nye retsfor skrifers ikrafttræden, er utvivlsomt, at lovgivningsmagten ikke altid har overvejet de administrative problemer tilstrækkeligt. Dette rejser især problemer for de kommunale myndigheder, som gang på gang skal forvalte helt nye former for lovgivning.

Statsministeriet har i et cirkulære af 10. september 1966, hvorom der har været forhandlet med udvalget, bl.a. henstillet, at der i bemærkninger til lovforslag gives et skøn over, hvilke administrative konsekvenser lovforslaget vil medføre for kommuner og andre lokale forvaltningsorganer.

Det er ikke udvalgets opgave at søge gennemført en bedre, forudgående planlægning af administrationen af nye retsfor skrifter. Man ønsker dog at påpege, at selv den bedst organiserede informationsvirksomhed ikke vil kunne afhjælpe mangler ved en ikke tilstrækkeligt gennemtænkt og planlagt administration.

Det er imidlertid af afgørende betydning, at centraladministrationen så hurtigt som det overhovedet er muligt vejleder de kommunale myndigheder om de administrationsformer, der måtte være truffet beslutning om.

Der kan i øvrigt herom henvises til s. 21 om tidsfaktorens betydning for de underordnede myndigheder og om, hvad der kan gøres for at reducere de uheldige virkninger af retsfor skrifers hurtige ikrafttræden.

I det følgende vil udvalget fremkomme med nogle bemærkninger om, på hvilke måder informationsvirksomheden kan udøves. Som nævnt ovenfor er der særligt sigtet på de kommunale myndigheder, men forslagene vil ofte være lige anvendelige over for andre lokale organer.

1. Udsendelse af vejledning i cirkulære- eller anden form.

a. Anvendelse af cirkulærefor men.

Det fremgår af undersøgelsen af ministeriernes informationspraksis, at cirkulærefor men hyppigt benyttes, især over for de kommunale myndigheder. Dette bekræftes ved en gennemgang af Ministerialtidende, jfr. ovenfor s. 9.

Sådanne redegørelser for lovændringer, lovmotiver, illustration af de praktiske situationer, loven behandler, forslag til rationel administration af loven m.v., synes at være en hensigtsmæssig form for information over for de lokale myndigheder.

Udvalget har fået indtryk af, at de kommunale myndigheder værdsætter disse cirkulærer, og det er derfor udvalgets opfattelse, at de bør anvendes i videst muligt omfang.

Samtidig med udsendelse af dette materiale vil der ofte være anledning til udstedelse af egentlige tjenestebefalinger.

Af praktiske hensyn vælger ministeriet da

ofte at udsende såvel vejledningen som tjenesteforskrifterne i samme cirkulære. For den lokale myndighed har denne sammenkædning den praktiske fordel, at de fleste oplysninger af betydning for lovens administration findes samlet ét sted. På den anden side kan den gøre det vanskeligt for myndigheden at skelne mellem, hvad der er tjenestebefalinger, og hvad der blot skal opfattes som vejledende bemærkninger, fordi denne sondring undertiden hverken fremgår klart af cirkulærets opbygning eller af ordvalget.

For den lokale myndighed medfører det selv sagt usikkerhed ikke at vide, hvad der er udtryk for et ønske om at vejlede, og hvad der skal følges. Dette forhold er gentagne gange fra kommunal side blevet fremhævet.

Udvalget, der som nævnt i princippet finder udsendelsen af de vejledende redegørelser særdeles værdifuld, og som også lægger vægt på, at de oplysninger, som den lokale myndighed har brug for under den daglige administration af et lovgivningsområde, samles mest muligt, er på den anden side af den opfattelse, at det af hensyn både til de lokale myndigheder og til retssikkerheden i det hele taget er uheldigt, hvis tjenestebefalinger og vejledninger ikke klart lader sig adskille.

I enkelte tilfælde har man benyttet den fremgangsmåde, at loven og de eventuelle anordninger samt eventuelle cirkulærer med tjenestebefalinger optages som bilag til de udsendte særtryk af vejledningen. Det er udvalgets opfattelse, at denne løsning på bedste måde forener de forskellige hensyn, der er nævnt ovenfor. De lokale myndigheder, der oftest vil benytte sig af særtryk ved den daglige administration, får herved ikke blot tjenestebefalinger og vejledende bemærkninger, men også alle retsreglerne på området samlet ét sted, uden at der opstår nogen vanskelighed ved at skelne mellem bindende regler og vejledende bemærkninger. Fremgangsmåden vil ikke medføre væsentligt forøgede omkostninger, hvis de nævnte særtryk bestilles på et tidspunkt, hvor satsen til loven m.v. endnu findes.

Fremgangsmåden synes også at kunne bidrage til en løsning af et andet problem. De vejledende cirkulærer indeholder ofte ikke blot en kortere oversigt over de nye reglers indhold, men også udførlige gengivelser af de enkelte bestemmelser i loven og de eventuelle anordninger. Hvor en sådan gengivelse sker i form af et ordret citat, er der alene tale om en mindre rimelig overproduktion af regelstof i Lov-

og Ministerialtidende. Hvor reglen gentages med andre ord, frembyder forholdet yderligere betænkeligheder af principiel karakter. Hvis de bindende regler optages som bilag til vejledningen, vil disse gengivelser uden større praktiske ulemper for læseren kunne udelades eller erstattes af henvisninger til den originale tekst.

Når tjenestebefalinger og vejledende bemærkninger adskilles på denne måde, foreslås det alene at anvende betegnelsen »cirkulære« for tjenestebefalinger. For de blot informative meddelelser bør der anvendes en anden betegnelse, og udtrykket »vejledning« synes at dække de pågældende meddelelsers karakter.

For yderligere at tydeliggøre forskellen mellem de to typer af meddelelser bør man ved tjenestebefalinger konsekvent benytte opdeling i paragraffer. Denne opdelingsmåde, der anvendes i love og anordninger, virker naturlig, når der er tale om fastsættelse af regler, men er ikke velegnet til rent informative meddelelser.

Det kunne også overvejes at forbeholde den angivelse af adressaterne, der normalt findes i parentes umiddelbart under cirkulærers titel, for tjenestebefalingerne. Ved disse er det af særlig betydning hurtigt at kunne se, hvilke myndigheder de er rettet til, medens vejledende meddelelser ofte har stor interesse for andre end de angivne adressater.

Udvalget henstiller derfor, at tjenestebefalinger og vejledende meddelelser ikke optages i samme skrivelser, og at det fremgår af skrivelserens titel, hvilken type meddelelser, der er tale om. Med henblik på en sådan tydeliggørelse foreslår udvalget følgende retningslinier:

- a) *I skrivelser, der indeholder oplysende meddelelser, angives dette i titlen, f.eks. »Vejledning om Indeholder vejledningen oplysning om ny lovgivning, optages loven, eventuelle anordninger i henhold til denne og eventuelle cirkulærer normalt som bilag.*
- b) *I skrivelser, der indeholder tjenestebefalinger anvendes sædvanlig titel (»Cirkulære om«) og under titlen tilføjes tjenestebefalingernes adressater i en parentes, f.eks. (»til samtlige kommunalbestyrelser og politimestre«). Cirkulæret opdeles i paragraffer og stykker.*
- c) *Indholdets karakter tydeliggøres i ordvalget, oftest gennem brug af henholdsvis »kan« og »skal« og så vidt muligt uden anvendelse af »bør«. Hvor man refererer lovmotiver, oplyses dette udtrykkeligt.*

b. Cirkulærernes udformning m.v.

Det er en selvfølge, at cirkulærernes og vejledningernes *sproglige udformning* bør være så klar, at de lokale myndigheder får de bedste muligheder for at forstå dem. Det er i denne forbindelse af største betydning at gøre sig klart, om cirkulærerne eller vejledningerne henvender sig til myndigheder med juridisk uddannet personale.

Udvalget vil imidlertid beskæftige sig med den sproglige udformning i en senere betænkning.

Henvisninger til love, anordninger og andre cirkulærer vil ofte være nødvendige. Hvor der i vejledningerne henvises til den lov eller den anordning, som vejledningen knytter sig til, vil der som foran nævnt ofte være grund til at optage loven og anordningen som bilag til særtrykkene. Henvises der til andre love m.v., kan det være hensigtsmæssigt at gengive indholdet af det, hvortil der henvises. Gengivelsen bør normalt være ordret og anført inden for citationstegn. Er der tale om gengivelse af andre bestemmelser i større omfang, bør de for at begrænse stoffet i Ministerialtidende udskilles til et bilag, der kun medtages i særtrykkene.

Det er over for udvalget blevet påpeget, at det store antal love, anordninger og cirkulærer m.v. ofte gør det vanskeligt for de kommunale myndigheder at bevare *oversigten over stoffet*.

Den foran foreslåede optagelse af bilag i vejledningerne vil delvis afhjælpe disse vanskeligheder. Endvidere vil det efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt i et cirkulære eller en vejledning at indarbejde tidligere udfærdigede cirkulærer og vejledninger i større omfang, end det sker nu. Det materiale, som således indarbejdes, bør naturligvis udtrykkeligt ophæves. Ønsker man at foretage ændringer i et cirkulære, der er opdelt i paragraffer, og finder man det ikke hensigtsmæssigt at udsende et helt nyt cirkulære, bør ændringscirkulæret udformes efter tilsvarende retningslinier som ændringslove, således at ændringerne let kan indføres i det oprindelige cirkulære.

Derudover vil det formentlig ofte være til betydelig hjælp at afslutte vejledninger med en opregning af de love, anordninger og tidligere cirkulærer m.v., som vejledningen enten direkte berører, eller som dog er af væsentlig interesse i forhold til det administrationsfelt, vejledningen vedrører.

Selve den lov eller anordning, som cirkulæ-

ret eller vejledningen knytter sig til, bør dog angives i indledningen.

Udvalget foreslår således, at det i forbindelse med udarbejdelse af vejledninger overvejes, at t gengive relevante dele af love, anordninger eller cirkulærer, hvortil visse af vejledningens specielle bemærkninger måtte henvise, i et bilag, der optages i særtryk, eller — hvis der kun er tale om gengivelse af enkelte korte bestemmelser — at medtage disse ordret og inden for citationstegn i selve teksten, og at t opregne de love, anordninger og tidligere cirkulærer m.v., som vejledningen knytter sig til eller berører.

Endvidere foreslår udvalget for såvel cirkulærer som vejledninger, at t det ved ændringer i tidligere cirkulærer eller vejledninger overvejes i stedet at udsende et helt nyt cirkulære eller en ny vejledning, og at t ændringer i cirkulærer, der er opdelt i paragraffer, i øvrigt udformes efter samme retningslinier som ændringslove.

2. Hyppigere udsendelse af sagregistre til Lov- og Ministerialtidende.

For de lokale myndigheder er det ofte af særlig betydning snarest muligt at få overblik over nyere retsfor skrifter.

For tiden udsendes nogen tid efter hver årgangs afslutning en systematisk og en kronologisk oversigt over Lov- og Ministerialtidendes indhold i forrige år. Derudover udsendes ved hvert kvartals afslutning en *kronologisk* oversigt over tidendernes indhold i den hidtil passerede del af året.

Det kan ikke medføre væsentligt større besvær eller omkostninger også at udsende en systematisk oversigt efter hvert kvartals forløb af *såvel Lov- som Ministerialtidendes indhold*, og en systematisk oversigt må antages at være betydeligt mere værdifuld end en kronologisk. Meromkostninger vil udover papirforbruget alene bestå i udgifter til ombrydningsarbejdet 3 gange hvert år.

Udvalget foreslår derfor, at der hvert kvartal udsendes systematiske registre til Lov- og Ministerialtidende enten i forbindelse med eller i stedet for de nuværende kronologiske registre.

3. Kurser, instruktionsmøder o.lign. vedrørende nye retsfor skrifter.

En sådan virksomhed finder allerede sted i et vist omfang.

Fra kommunal side er der over for udvalget givet udtryk for, at denne virksomhed er meget værdifuld, og at den bør udvides.

Det kunne overvejes, om disse kurser og instruktionsmøder (det sidste vil formentlig være det, der hyppigst er behov for) kunne kombineres med Dansk kommunalkursus eller Forvaltningshøjskolens almindelige forvaltningskurser, som afholdes forskellige steder i landet.

Da disse kurser imidlertid primært har til formål at give forvaltningens personale en mere generel uddannelse og ikke at orientere om nye retsfor skrifter, er denne løsning dog næppe praktisk.

De kommunale sammenslutninger og Københavns og Frederiksberg kommuner er for tiden i færd med at oprette en kommunal højskole i Grenå. Denne højskole skal virke som samlingssted for den kommunale oplysnings- og informationsvirksomhed. Det er bl.a. tanken, at skolen skal have til formål at holde kommunalbestyrelsesmedlemmerne samt tjenestemændene underrettet om aktuelle spørgsmål inden for den kommunale forvaltning og informere om nye retsfor skrifter og ændringer i den administrative praksis. Der er næppe tvivl om, at oprettelsen af denne højskole vil tjene til at fremme den informationsvirksomhed, som man fra kommunal side føler et stærkt behov for.

Den informationsvirksomhed, der hidtil har været praktiseret i form af kurser og instruktionsmøder, har for det kommunale områdes vedkommende hovedsagelig fundet sted på foranledning af de kommunale sammenslutninger og de kommunale tjenestemandforeninger. Såfremt denne virksomhed skal udvides og effektiviseres, bør den imidlertid indgå som et led i centraladministrationens normale funktioner. Det bør være centraladministrationens opgave at foranstalte afholdt kurser og instruktionsmøder i det omfang, vedtagelse af nye retsfor skrifter eller indførelse af ny administrativ praksis gør det fornødent.

Den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse af sådanne kurser og instruktionsmøder vil formentlig mest hensigtsmæssigt kunne ske i samarbejde med de kommunale sammenslutninger og tjenestemandforeninger. Selv om en vis del af informationsvirksomheden fremtidig vil kunne henlægges til den kommende kommunale højskole, må det forudses, at det i mange tilfælde vil være nødvendigt at afholde regionale kurser og instruktionsmøder, og her vil

det være naturligt at søge bistand hos de kommunale sammenslutninger og tjenestemandforeninger med hensyn til den praktiske tilrettelæggelse og gennemførelse.

For så vidt angår de lokale statstjenestemænd er der næppe nogen mulighed for en egentlig institutionalisering af kursusvirksomheden, men centraladministrationen må formodes også her at kunne hente bistand hos tjenestemændenes organisationer ved tilrettelæggelsen af kurser m.v.

Det vil være værdifuldt at følge instruktionsmøder *før en retsfor skrifts ikrafttræden* op med et senere møde, når forskriften *har været i kraft en vis kortere tid*, idet de lokale myndigheders mulighed for dybere forståelse af enkeltproblemer da formentlig vil være større, ligesom instruktionen i højere grad da vil kunne koncentrere sig om de problemer, der i praksis har voldt usikkerhed. En virksomhed af denne art vil i høj grad kunne bidrage til en ensartet administration fra myndighedsområde til myndighedsområde.

Det ligger uden for udvalgets opgave at fremlægge en detaljeret plan for kurser og instruktionsmøder, idet de forhold, der herved skal tages i betragtning, vil være forskellige fra ministerium til ministerium og fra retsfor skrift til retsfor skrift.

Udvalget foreslår, at ministerierne foranstalter kurser og instruktionsmøder for de lokale myndigheder i det omfang, iværksættelse af nye retsfor skrifter eller ny administrativ praksis gør det ønskeligt. Ved tilrettelæggelsen og gennemførelsen af sådanne kurser og instruktionsmøder vil det være hensigtsmæssigt at søge bistand hos de kommunale sammenslutninger eller tjenestemandsfør en inger.

III. Informationsvirksomheden over for særligt berørte befolkningsgrupper.

A. Almindelig undersøgelse af behovet for informationsvirksomhed.

De befolkningsgrupper, der her er tænkt på, kan opdeles i to kategorier.

Den første kategori omfatter personer eller virksomheder, der direkte berøres af retsfor skriften, og som enten lader sig identificere af vedkommende styrelse, f.eks. fordi virksomheden er registreret, eller med hvem der dog kan etableres kontakt gennem fagblade e.lign.

Den anden kategori er *personer, beskæftiget med rådgivende virksomhed*, der har relation

til retsforskrifter af forskellig art. Der tænkes på f.eks. advokater, revisorer, arkitekter, ingeniører, landinspektører og landbrugskonsulenter. En informationsvirksomhed over for udøvere af disse erhverv vil naturligvis i praksis være til fordel for vide grupper af befolkningen og formentlig endda være mere effektiv, end hvis den var rettet direkte til dem, som berøres umiddelbart af den pågældende retsforskrift. *Det er derfor af afgørende betydning, at ministerierne har nær kontakt med disse rådgivende erhverv.*

Undersøgelsen af ministeriernes nuværende praksis giver umiddelbart indtryk af, at der foregår en ret omfattende informationsvirksomhed såvel over for direkte berørte virksomheder og disses organisationer som over for rådgivere. Det har ikke været muligt at konstatere, om der i alle tilfælde er foretaget en tilstrækkelig systematisk tilrettelægning af orienteringen med henblik på at gøre denne udtømmende - både sagligt og med hensyn til kredsen af de interesserede organisationer m.v.

At dette ikke fuldtud er tilfældet, synes at fremgå af oplysningerne på s. 14. En række erhvervsorganisationer har over for udvalget givet udtryk for, at medens informationsvirksomheden over for de organisationer, med hvilke et ministerium løbende har nær forbindelse, er tilfredsstillende, synes virksomheden i andre tilfælde at være af mere tilfældig karakter.

I modsætning til hvad gælder ved den almindelige orientering af offentligheden, skulle det imidlertid ikke her være forbundet med større vanskelighed eller omkostninger at konstatere behovet for en yderligere informationsvirksomhed.

Udvalget foreslår derfor, at ministerierne såvel med henblik på en almindelig tilrettelægning af virksomheden som i konkrete tilfælde foretager en undersøgelse af, hvilke organisationer, virksomheder, rådgivere m.v., der berøres af ministeriets lovgivning, og af om disse særligt interesserede med nogenlunde sikkerhed kan siges at blive tilstrækkeligt orienteret om nye retsforskrifter. I benægtende fald bør der optages kontakt med de pågældende om en udbygning af virksomheden.

Vedkommende ministerium vil utvivlsomt til brug for en sådan undersøgelse kunne påregne betydelig bistand fra brancheorganisationer, fagblade m.v. i det omfang, der bliver tale om

at indhente udtalelser og forslag fra virksomheder og enkeltpersoner.

B. Særlige foranstaltninger.

1. Udsendelse af nye love og andre retsforskrifter, eventuelt vedlagt vejledende bemærkninger.

En sådan udsendelse sker allerede i ret vidt omfang, jfr. kap. 2. Om det bør ske i større omfang eller efter andre retningslinier vil kunne konstateres i forbindelse med den ovenfor foreslåede undersøgelse af informationsbehovet.

Hvert enkelt ministerium må i hvert tilfælde eller hver gruppe af tilfælde tage stilling til udsendelsen. På ministeriernes »udsendelseslister« bør optages også sådanne organisationer, som vel ikke jævnlige berøres af ministeriets lovgivning, men hvor dette dog ikke helt sjældent er tilfældet. Man vil herved kunne sikre sig mod, at disse organisationer ikke får det materiale, de med rimelighed har krav på.

Det er meget vel tænkeligt, at der i visse tilfælde, især hvor *adressatantallet* er stort, med fordel kan etableres et nærmere samarbejde med trykkeriet, således at dette foretager udsendelsen efter en i forvejen udarbejdet liste og efter begæring fra vedkommende ministerium i de konkrete tilfælde.

Organisationerne har over for udvalget udtrykt ønske om, at fremsendelsen af nye retsforskrifter i videre omfang, end det nu er tilfældet, ledsages af en orientering, især hvor det drejer sig om ændringer i forhold til tidligere gældende regler. Vejledningen bør ikke nødvendigvis popularisere stoffet. Dens formål skal især være på overskuelig måde at fremhæve de skete ændringer og disses konsekvenser. Organisationerne får herved bedre mulighed for i deres fagblade og på anden måde hurtigt at orientere medlemmerne.

Udvalget foreslår derfor, at ministerierne påser, at retsforskrifter udsendes til såvidt muligt enhver organisation, som må antages at have interesse i dem, og at forskrifterne, hvor der må antages at være behov herfor, ledsages af en nærmere uddybning eller eventuelt blot konstatering af den skete ændring i retstilstanden.

2. Koordination af informationsvirksomheden i fagblade.

Det fremgår af undersøgelsen i kap. 2, at der allerede i et vist, ringe omfang er etableret ordninger med korrespondenter fra forskellige mi-

nisterier **til** samme tidsskrift. Udvalget er ikke i besiddelse af tilstrækkeligt materiale til at vurdere, i hvilket omfang en udbygning af sådanne ordninger vil være hensigtsmæssig. Man må vel normalt forvente, at der i tilfælde, hvor behovet herfor klart er til stede, vil blive taget et initiativ af redaktionen af vedkommende fagtidsskrift.

Der vil formentlig ofte kunne være behov for, at en artikel udarbejdet til brug for et bestemt tidsskrift også trykkes i et andet blad, hvis abonnenter - som naturligvis forudsættes ikke at være identiske eller praktisk taget identiske med det førstnævnte tidsskrifts — kan drage nytte af artiklen. Det kunne f.eks. tænkes, at en artikel om ændringer i skattelovgivningen eller udstykningslovgivningen til brug for »Juristen« med fordel kunne trykkes også i henholdsvis tidsskriftet »Revision og regnskabsvæsen« og »Landinspektøren«.

Udvalget foreslår derfor, at tjenestemænd i ministerierne opfordres til ved udarbejdelse af artikler m.v. om nye retsforskrifter til brug i fagtidsskrifter at have opmærksomheden henledt på, om andre tidsskrifter kan have nytte af samme information, således at der om fornødent kan tilvejebringes aftale herom mellem redaktionerne.

3. Orientering af rådgivere, specielt advokater.

Betydningen af denne informationsvirksomhed er tidligere fremhævet. Der er næppe nogen gruppe af professionelle rådgivere, som man ikke nemt kan komme i forbindelse med enten ved henvendelse til deres organisation eller direkte til deres fagblad. Det må antages, at organisationen eller den pågældende redaktion som regel vil være interesseret i at medvirke.

Da *advokaterne* i særlig grad yder private vejledning om retsforskrifter, vil udvalget især beskæftige sig med orienteringsvirksomheden over for advokater.

Orientering om nye love gives i »Juristen« og undertiden i Ugeskrift for Retsvæsenets afd. B.

I den senere tid er orienteringsvirksomheden koncentreret i »Juristen«, der udsendes til alle medlemmer af Juristforbundet, og hvor redaktionen for nogle år siden oprettede rubrikken »Nye love«.

Der foretages her, normalt af tjenestemænd fra vedkommende ministerium, en gennemgang af vigtigere nye love og andre retsforskrifter. Initiativet til de enkelte optagelser udgår fra rubrikkens redaktør, som siden oprettelsen har

været en tjenestemand i justitsministeriets lovafdeling.

Behandlingen af stoffet har, måske især i starten, undertiden været noget heterogen, idet afhandlingerne i visse tilfælde tager form af en mere principiel undersøgelse og i andre tilfælde udformes som en vejledning for praktikere.

Det er udvalgets opfattelse, at »Nye love« er et betydningsfuldt led i informationsvirksomheden over for jurister, en opfattelse, der deles af de repræsentanter fra advokatrådet, som udvalget har haft kontakt med.

Det må antages, at orienteringen er af størst betydning for advokater, og dette bør have sin erindring ved udarbejdelsen af artiklerne, således at redegørelserne udformes mere ud fra et skøn over advokaters behov end ud fra videnskabelige synspunkter.

Med henblik på en konsolidering og udbygning af informationsvirksomheden

foreslår udvalget, at tjenestemændene i ministerier i så vid udstrækning som muligt i artikler til »Juristen« eller »Ugeskrift for Retsvæsen« redegør for ny lovgivning, såvel efter anmodning fra redaktørerne som på eget initiativ, men efter aftale med redaktørerne, og således at artiklerne som hovedregel udformes efter den ovenfor nævnte retningslinje.

Det vil formentlig i adskillige tilfælde være praktisk at udsende særtryk af disse artikler til lokale myndigheder eller andre, som særligt har interesse i dem. Dette vil kunne ske efter aftale med redaktionerne. Det bør endvidere overvejes, om andre fagblade i visse tilfælde kan have interesse i at optrykke artiklerne, jfr. ovenfor s. 26.

Som et tillæg til »Advokatbladet« udsender advokatrådet »Faglig Nyt«, hvor man i koncentreret form, undertiden blot ved henvisninger, henleder advokaters opmærksomhed på nye love, anordninger, bekendtgørelser, cirkulærer, domme og juridisk litteratur. *Under hensyn hertil har udvalget foranlediget, at advokatrådet optages på statsministeriets udsendelsesliste, jfr. ovenfor s. 8.*

Erhvervslovgivningen er i almindelighed et for specielt område til, at en særlig informationsvirksomhed (som den drives over for de erhvervsdrivendes organisationer m.v.) er påkrævet over for advokater. Der er dog fra rådets side givet udtryk for, at man er interesseret i at modtage mere udførlig vejledning fra *landbrugsministeriet* for så vidt angår dette mini-

steriums jordlovgivning, f.eks. udstykningslove.

Advokatrådets repræsentanter har over for udvalget påpeget de særlige problemer, der opstår ved reguleringer i henhold til bemyndigelseslove, hvor de berørte borgere på grund af en ikke helt tilstrækkelig informationsvirksomhed ikke bliver klar over, at den pågældende regulering har fundet sted, før de frister, inden for hvilke klager kan fremføres eller erstatningskrav rejses, er udløbet. Som eksempel kan anføres inddelingen i byggezoneområder.

I tilfælde, hvor reguleringer af denne art berører et stort antal mennesker, vil det efter advokatrådets opfattelse være rimeligt, at radio og fjernsyn medvirker til orienteringen, f.eks. derved at en tjenestemand i det pågældende ministerium i en aktualitetsudsendelse eller et særligt foredrag redegør for reguleringens betydning, muligheden for at indgive klager, klagefristers længde m.v.

Det foreliggende problem falder næppe inden for udvalgets kommissorium, men man har dog ønsket at pege på dets eksistens. Det er udvalgets opfattelse, at omend der ikke er tale om ikraftsættelse af nye »almindelige« retsfor skrifter, svarer iværksættelsen af sådanne reguleringer dog på væsentlige punkter til gennemførelse af retsfor skrifter, der griber ind i privates rådighedsfærer, og man finder det rimeligt, om ministerierne under hensyn hertil selv tager initiativ til eller stiller sig imødekommende over for ønsker om en mere intensiv informationsvirksomhed i de aktuelle situationer, eventuelt i radio eller fjernsyn.

4. Annoncering.

Problemerne omkring annoncering af nye retsfor skrifter behandles i afsnit IV. Det skal blot her nævnes, at erhvervsorganisationerne har påpeget det ønskelige i, at annoncering benyttes i videre omfang og helst på fremtrædende plads i bladene. Teksten bør normalt ikke (alene) bestå af selve forskriften, men snarere af en forklaring, især af ændringer.

Annonceringen vil for organisationerne betyde en aflastning i den informationsvirksomhed, de udøver, og være en fordel for medlemmerne, fordi den kan ske hurtigere, end hvis oplysningerne skal gå gennem organisationerne.

IV. Informationsvirksomhed over for befolkningen i almindelighed.

Denne del af statens informationsvirksom-

hed vil først og fremmest omfatte retsfor skrifter, som er direkte anvendelige over for befolkningen, f.eks. færdselslovgivningen, jfr. ovenfor s. 19, men er naturligvis ikke begrænset hertil. Centraladministrationen har således udøvet en betydelig oplysende virksomhed over for offentligheden forud for gennemførelsen af loven om merværdiafgiften, som forudsætter en mellemkommende lokal administration.

De midler, der kan tænkes bragt i anvendelse, og som udvalget vil pege på i det følgende, er især velegnede til informationsvirksomhed over for offentligheden, men vil ofte også med fordel kunne anvendes i forhold til lokale myndigheder og særligt berørte grupper af befolkningen.

A. Centralt informationsorgan.

Der eksisterer som bekendt intet centralt informationsorgan her i landet. Det kan formentlig ikke bestrides, at der undertiden er behov herfor. Forklaringen på, at et sådant organ ikke er oprettet, er vel bl.a., at statens organer oprindeligt ikke på væsentlige områder greb ind i de enkelte borgers daglige liv, og at de reguleringer, der fandt sted, skete i form af forbudsnormer af grundlæggende og ikke særlig kompliceret natur eller inden for privatrettens område.

Hertil kommer sikkert en traditionel uvilje mod den styrkelse af statsmagten, som en stærkt udbygget informationstjeneste ville betyde. Man kan heller ikke se bort fra, at der herved kunne skabes et propagandaapparat, som i givne situationer ville kunne misbruges.

Efterhånden som det offentlige griber ind på flere og flere områder med komplicerede reguleringer, herunder især i det økonomiske liv, og derudover påtager sig service- og forsorgsopgaver i voksende omfang, må nytten af og behovet for en organiseret, central informationsvirksomhed vokse.

Udvalget har ikke noget nøjagtigt indtryk af behovet for en statslig informationstjeneste og det omfang og sigte, den bør have.

Man nærer imidlertid ingen tvivl om, at hvis en central informationstjeneste oprettes, vil den i væsentlig grad kunne bidrage til at give offentligheden en mere tilfredsstillende orientering om indholdet af nye love og andre retsfor skrifter. Den vil derimod næppe være af større betydning for så vidt angår orienteringen af erhvervsorganisationer o.lign., hvortil en direkte

forbindelse fra ministerierne formentlig bør foretrækkes, først og fremmest fordi et mellemkomme-ende led vil medføre unødigt forsinkelse.

En central informationstjeneste burde dog utvivlsomt drive informationsvirksomhed inden for mange andre felter end netop ny lovgivning. Der kan herom henvises til de mangeartede opgaver, som de engelske informationsorganer løser, jfr. ovenfor s. 17. Oprettelse af en sådan tjeneste måtte således formentlig have et sigte, der går udover grænserne for udvalgets kommissorium.

Udvalget har derfor ikke ment at burde tage stilling til oprettelse af et centralt informationsorgan, men vil dog pege på, at et sådant organ vil kunne yde et betydningsfuldt bidrag til befolkningens orientering om nye retsfor- skrifter.

B. Dagspressen m.v.

Pressen har som nyhedsformidler en selvstændig interesse i at holde læserne orienteret om nye retsfor skrifter og vil derfor i vidt omfang selv tage initiativet og fremskaffe materiale hertil.

Centraladministrationen bør imidlertid ikke forholde sig passiv over for denne interesse eller nøjes med at bistå pressen efter anmodning i de konkrete tilfælde.

Det må være administrationens opgave at interessere dagspressen i en omtale af nye retsfor skrifter og samtidig bidrage til, at grundlaget for denne behandling bliver det bedst mulige. Dette er særlig vigtigt for det *politiske set mindre interessante stof*, som måske ikke vil være af så stor pressemæssig betydning.

Et meget væsentligt led i informationsvirksomheden er således forsyningen af pressen med det nødvendige materiale.

1. Udsendelse af nye retsfor skrifter m.v. til dagspressen.

Det er nævnt side 8, at statsministeriet har udarbejdet en liste over adressater, bl.a. inden for dagspressen, som bør have tilsendt kgl. anordninger, ministerielle bekendtgørelser, cirkulærer af mere almen interesse samt betænkninger, som ønskes offentliggjort. Det nævntes endvidere, at ministerierne i et vist omfang også udsender love efter denne liste. *Udsendelsen sker på de enkelte ministeriers initiativ i hvert enkelt tilfælde.*

Efter de oplysninger, udvalget har indhentet, sker udsendelsen i praksis ikke i fuld overens-

stemmelse med de statsministerielle retningslinier, idet vedkommende ministerium dels undertiden udskiller stof, der skønnes at være uden interesse for pressen, dels ikke i alle tilfælde benytter de senest udsendte lister.

Under hensyn til, at trykningen af kgl. anordninger, ministerielle bekendtgørelser og cirkulærer, sker samme sted, nemlig hos Schultz' bogtrykkeri, og under hensyn til, at det pågældende stof næsten undtagelsesfrit bør udsendes til pressen,

foreslår udvalget, at der søges tilvejebragt en ordning, hvorefter udsendelser foretages fra trykkeriet uden særskilt anmodning fra det enkelte ministerium.

Denne fremgangsmåde vil betyde en sikrere og hurtigere udsendelse af materialet. At udsendelse sker i alle tilfælde vil medføre en vis »spildprocent«, idet ganske enkelte retsfor skrifter kan tænkes at være uden nogen pressemæssig interesse overhovedet, men udgiften til dette spild må, antages at blive rigeligt opvejet af fordelene ved centraliseringen.

Tidspunktet for udsendelsen bør formentlig være sammenfaldende med trykkeriets afsendelse af særtryk af retsfor skriften til ministeriet.

Udsendelsen bør efter udvalgets opfattelse også omfatte love. Disse vil ganske vist først og fremmest have nyhedens interesse under folketingsbehandlingen og umiddelbart efter vedtagelsen, på hvilket tidspunkt de når pressen gennem tingets presseloge. Det vil imidlertid kunne være en fordel, at de også sendes til bladene andre medarbejdere med henblik på behandling ud fra andre synsvinkler end de »folketingsmæssige«. Hertil kommer, at statsministeriets adressefortegnelse omfatter blade, der ikke har repræsentanter i presselogen.

For så vidt angår *kommissionsbetænkninger* er det udvalgets opfattelse, at det næppe er hensigtsmæssigt at etablere en *automatisk* udsendelse fra Statens trykningskontor, idet tidspunktet for offentliggørelsen skal fastsættes af vedkommende ministerium. Udvalget finder det på den anden side hensigtsmæssigt, at *ministerierne altid overlader det til Statens trykningskontor at forestå udsendelsen.*

Udsendelse af betænkninger til pressen er en del af det generelle problem om orientering af offentligheden om nye retsfor skrifter eller påtænkte ændringer i retsfor skrifter på et så tidligt tidspunkt som muligt, især hvor det må

forventes, at retsforskriften skal træde i kraft med kort varsel. Problemet har især betydning ved nye love.

Udvalget har dog ikke ment at kunne tage stilling til spørgsmålet om offentlighedens forhåndsorientering om nye love.

Om og i hvilket omfang sådan orientering, f.eks. i forbindelse med fremsættelse af lovforslag i folketinget, bør finde sted, må afhænge af tingets bestemmelse. Fra fremsættelsestidspunktet og til lovforslagets vedtagelse eller forkastelse er forslaget i tingets hænder, og en orienteringsvirksomhed fra administrationens side ville kunne kritiseres som et uberettiget forsøg på at påvirke den offentlige mening om et forslag, som det alene tilkommer folketinget at træffe bestemmelse om.

For at give pressen det bedst mulige grundlag, når den skal behandle det materiale, den får udleveret af tinget, er det vigtigt, at bemærkninger til lovforslag er så udførlige og let forståelige som muligt.

Bl.a. for at opnå dette har statsministeriet efter samråd med justitsministeriet og udvalget den 16. september 1966 udsendt et cirkulære til ministerierne om *bemærkninger til lovforslag*. Cirkulæret er trykt som bilag til denne betænkning.

Herudover vil presselovens medlemmer normalt blive orienteret om hovedlinierne i lovforslagene gennem udlevering af *ministerens fremsættelsestale*.

Udvalget finder som nævnt herefter ikke at kunne fremsætte forslag om yderligere orientering af offentligheden før loves vedtagelse.

Anordningers tilbivelsesform bevirker, at problemet ikke eller i alt fald kun ganske undtagelsesvis vil opstå her.

Det er udvalgets opfattelse, at der *ikke bør vises tilbageholdenhed fra administrationens side med udsendelse af nye retsforskrifter m.v. til pressen*.

Fremsætter andre repræsentanter for pressen end de, som er nævnt på statsministeriets udsendelsesliste, ønske om tilsendelse af materiale i enkelte tilfælde, bør dette normalt uden videre imødekommes.

I betragtning af pressens meget betydelige rolle i informationsvirksomheden forekommer det på forhånd mindre hensigtsmæssigt, at administrationen indskrænker sig til blot at fremsende nye retsforskrifter til dagbladene. Udvalget vil i det følgende give udtryk for, på hvilke

områder et nærmere samarbejde med fordel synes at kunne etableres.

2. Udsendelse til pressen af resumeer af nye retsforskrifter.

I den korte tid, der er til rådighed for pressen, vil det ofte være vanskeligt at sætte sig ind i nye retsforskrifter, især ændringslove. Resultatet kan blive misforståelser eller undladelser af at give presse-mæssig dækning for vigtige ændringer, som måske skjuler sig bag lovtekniske udtryk, der ikke i sig selv oplyser noget om, hvori ændringen består.

Det er blevet oplyst for udvalget, at justitsministeriet i enkelte tilfælde har udarbejdet resumeer til brug for pressen i forbindelse med udsendelse af betænkninger og bekendtgørelser samt efter vedtagelse af love.

Dansk Journalistforbunds repræsentant har over for udvalget givet udtryk for stor tilfredshed med denne fremgangsmåde.

Det er udvalgets opfattelse, at udsendelse af presseoversigter i mange tilfælde vil kunne medvirke til en hurtigere, fyldigere og en indholdsmæssigt mere korrekt presse-mæssig behandling af nye love, andre retsforskrifter samt betænkninger.

Udvalget foreslår derfor, at ministerierne udsender presseoversigter sammen med vedkommende retsforskrift eller betænkning, når retsforskriften eller betænkningen er af større betydning, og dens indhold ikke er kortfattet og umiddelbart tilgængeligt.

For retsforskrifters vedkommende vil dette især være af værdi, når ikrafttrædelsesfristen er kort, men betydningen af resumeer er naturligvis ikke indskrænket til disse tilfælde.

Det skal ikke være hensigten med presseoversigten, at den nødvendigvis skal gengives uændret i bladene. Dens formål skal først og fremmest være at lette den selvstændige journalistiske behandling af stoffet.

Presseoversigten bør medfølge de særtryk af retsforskriften, som sendes til organisationer m.v., og vil formentlig undertiden kunne erstatte en særlig vejledning til disse, jfr. forslag herom ovenfor s. 26.

3. Kontaktmænd i de enkelte ministerier med henblik på samarbejde med pressen m.v.

En kontaktmandsordning mellem enkelte ministerier og visse fagblade eksisterer i øjeblikket. I et par ministerier er en sådan ordning

under dannelse. Ofte vil dagspressen henvende sig til ministersekretæren.

En fast kontaktmands- eller pressesekretær-ordning synes at være fordelagtig af flere grunde.

I tilfælde, hvor *ministeriet tager initiativet* til en henvendelse til pressen om bistand til information af offentligheden, vil kontaktmanden på grund af den erfaring, han efterhånden erhverver sig, og den uddannelse han måtte have gennemgået, jfr. nedenfor, antagelig kunne sikre et bedre resultat, end hvis henvendelsen sker på mindre »professionel« basis. Han vil ikke blot have et bedre kendskab til de rette kanaler, men også være i stand til at yde en bedre service gennem udarbejdelse af baggrundsmateriale, tilrettelægning af pressemøder m.v.

Denne mulige fordel vil naturligvis ikke alene vedrøre informationsvirksomhed om nye retsforskrifter, men alle tilfælde, hvor der ønskes kontakt med pressen.

I den omvendte situation, hvor *pressen tager initiativet*, vil det gøre kontakten hurtigere og sikrere for pressens repræsentanter, hvis disse på forhånd ved, til hvilken tjenestemand henvendelse kan ske — hvad enten denne selv kan meddele de ønskede oplysninger, udlevere adækvat materiale o.s.v. eller må henvise til en kollega.

Kontaktmandens opgaver vil formentlig med fordel kunne udstrækkes til også at vedrøre ministeriets relationer til fagblade, brancheorganisationer m.v.

Efter de oplysninger, udvalget har modtaget fra justitsministeriet og redaktionen af Lovtidende, vil det også være hensigtsmæssigt, om en bestemt tjenestemand i ministeriet har til opgave at sikre den rette ekspedition fra ministeriet til Lov- og Ministerialtidendes redaktion med henblik på kundgørelse af love og anordninger samt cirkulærer.

Såfremt denne opgave tildeles pressens kontaktmænd, vil man ikke blot herved sikre et konstant og efterhånden erfarent forbindelsesled mellem ministerierne og Lovtidende, men også opnå, at kontaktmanden holdes å jour med udfærdigelsen af nye retsforskrifter.

Ud fra de nævnte betragtninger

foreslår udvalget, at ministerierne overvejer etablering af en kontaktmandsordning i forhold til pressen, således at kontaktmanden evt. også får tildelt opgaver i forhold til brancheforeninger, fagblade m.v. samt Lov- og Ministerialtidende.

Ordningen må tilrettelægges af det enkelte ministerium, formentlig i samarbejde med repræsentanter fra pressen. I nogle tilfælde kan det være hensigtsmæssigt at lade ministersekretæren, som i forvejen ofte i kraft af sin stilling har kendskab til vigtigere udsnit af de enkelte kontorers aktuelle arbejde, overtage den mere udbyggede kontaktmandsstilling. Det må dog også fremhæves som værdifuldt, at udøveren af dette hverv beklæder hvervet i et ikke for kort tidsrum, således at den fornødne kontinuitet i forholdet til pressen opnås.

4. Uddannelse af tjenestemænd i »public relations«.

Der er næppe tvivl om, at en professionel vejledning af ministeriets tjenestemænd i de mest hensigtsmæssige former for kontakt med offentligheden (ansøgere, klagere, personer, der blot søger vejledning, og repræsentanter fra pressen) ville være fordelagtig.

Det gælder kontorpersonale såvel som det akademisk uddannede personale.

Danmarks Forvaltningshøjskole er opmærksom herpå, og der har på skolen været holdt enkelte foredrag om public relations på chef- og sekretærkurser.

Det er formentlig hensigtsmæssigt, at der finder en mere intensiv uddannelse sted af i alt fald de tjenestemænd, som særlig har berøring med offentligheden, herunder eventuelle kontaktmænd til pressen. Uddannelsen bør muligvis ske ved særlige kurser på forvaltningshøjskolen.

Udvalget foreslår derfor, at ministerierne og Danmarks Forvaltningshøjskole overvejer en mere intensiv uddannelse i public relations af de tjenestemænd i ministerierne, hvis arbejdsområde i særlig grad bringer dem i berøring med offentligheden, herunder specielt med pressens repræsentanter.

5. Annoncering af nye love og andre retsforskrifter i dagspressen.

Det fremgår af gennemgangen i kap. 2, at sådan annoncering for tiden kun finder sted i et ringe omfang. Baggrunden herfor må antages først og fremmest at være de økonomiske hensyn.

Foranlediget af en henvendelse fra Danske Dagblades Fællesrepræsentation har statsministeren i 1966 besluttet at undersøge muligheder-

ne for en afhjælpning af pressens økonomiske vanskeligheder. Det drøftes i denne forbindelse at anvende statslig annoncering i dagbladene. Der er ikke truffet afgørelser herom.

Omend annoncering af nye love og andre retsforskrifter i adskillige tilfælde vil kunne bidrage væsentligt til at udbrede kendskabet til dem, er det klart, at der må ske en udskillelse af det materiale, som bør annonceres, idet den praktiske betydning ikke er den samme i alle tilfælde.

Annoncering vil især med fordel kunne ske med hensyn til retsforskrifter, der skal træde i kraft med kort varsel, og som berører en større, ubestemt kreds af befolkningen, uden at administrationen af loven i sig selv gennemfører dens formål. Eksempelvis vil der næppe være grund til at annoncere en lov om forhøjelse af hundeafgifter eller af ansvarsforsikringssummen for biler, men derimod nok en lov, som forbyder oplagring af petroleum i private hjem udover visse maksima.

Som tilfældigt valgte eksempler på anordninger, som sikkert med fordel kunne annonceres, kan i øvrigt nævnes boligministeriets bekendtgørelser om byggeregulering, monopolrådets almindelige forskrifter, landbrugsministeriets afgifts- og fredningsbekendtgørelser og socialministeriets fastsættelse af størrelsen af forskellige sociale ydelser.

Et samarbejde med dagspressen af denne karakter vil måske bidrage til større interesse hos pressen for tekstomtale af nye retsforskrifter, ligesom annonceringen vil give baggrundsmateriale for tekstomtalen. Det bør undgås, at annonceringen *træder i stedet* for informationsvirksomheden i pressen i øvrigt; der bør være tale om et samvirke mellem de to former for oplysning.

En annoncering vil være ret bekostelig, og det omfang, hvori den kan ske, vil formentlig i stor udstrækning afhænge af, om de bevilgende myndigheder træffer bestemmelse om økonomisk støtte til pressen ad denne vej.

Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at hvad enten der træffes beslutning herom eller ej, bør annoncering bringes i anvendelse i de tilfælde, hvor behovet herfor uomtvisteligt er til stede.

Udvalget indstiller derfor, at det tages op til overvejelse i særlige tilfælde at gøre befolkningen bekendt med nye retsforskrifter gennem annoncer i dagspressen.

Den praktiske tilrettelægning af en sådan annoncering vil formentlig, i alt fald forsøgsvis, kunne følge de retningslinier, der foreløbig er anlagt i Norge, jfr. ovenfor s. 16.

Indtil videre må Statens annonce- og reklamekontor antages at kunne medvirke som teknisk bistand.

C. Radio og fjernsyn.

De overvejelser og forslag, som er gengivet ovenfor, angår i princippet nyhedsformidlingen i vid forstand og herunder også den, som foretages af radio og fjernsyn. Det gælder således fremsendelse af nye retsforskrifter og presseoversigter samt kontaktmandsordningen.

Under hensyn til radioens og fjernsynets særligt betydningsfulde stilling som massekommunikationsmidler har udvalget imidlertid specielt behandlet radioens og fjernsynets rolle som formidlere af orientering om nye retsforskrifter og undersøgt, om denne rolle kunne forøges.

Medarbejdere fra Danmarks Radio har under møder givet udtryk for, at dagspressen må anses for at være mere egnet som medium i informationsvirksomheden end radio og fjernsyn, hvis udsendelser har en alt for flygtig karakter.

Det blev anført, at radioen er velegnet til at gøre befolkningen opmærksom på, at der er kommet »noget nyt«, men en dyberegående orientering om indholdet af den nye retsforskrift ville det være vanskeligt at give med større resultat i radioen.

Om fjernsynet blev det fremhævet, at fjernsynets sendetid er så begrænset, at det skal dreje sig om meget væsentligt stof, før man kan forvente optagelse heri. Hertil kommer, at produktionstiden er meget lang, og at fjernsynet derfor må have en betydelig længere forberedelsestid end dagspressen. Der vil dog være en vis mulighed for i nyhedsudsendelser at optage ganske korte meddelelser om nye love m.v., også med kort varsel, såfremt dette kan ske på en enkel måde.

Det blev oplyst over for udvalget, at radioen og fjernsynet har en selvstændig, intern informationsvirksomhed i form af en informations-tjeneste, som udsender lister over dagens, ugens og månedens begivenheder. I tilfælde hvor ministerier ønsker nye love m.v. behandlet af radio eller fjernsyn, vil det være af stor betydning at få optaget en notits herom på disse lister. Oplysninger til listerne bør om muligt gives i så god tid, at der bliver mulighed for en

forberedende behandling af stoffet inden udsendelsen. *)

I betragtning af radioens og fjernsynets afgørende rolle som kommunikationsmiddel er det udvalgets opfattelse, at disse medier bør benyttes i så vid udstrækning som muligt. Man har noteret sig den ovenfor refererede opfattelse hos repræsentanterne fra Danmarks Radio, hvorefter en væsentlig udbygning af informationsvirksomhed i radio og fjernsyn kan støde på vanskeligheder, dels fordi nye love m.v. ikke anses for at være særligt »godt stof«, dels fordi radio og fjernsyn ikke skønnes at være nogen specielt god formidler af dette stof.

På denne baggrund må det efter udvalgets opfattelse, i tilfælde hvor et ministerium ønsker en omtale af en ny retsforordning i radioen og eventuelt i fjernsynet, være ministeriets opgave at søge Danmarks Radio gjort interesseret i en udsendelse herom gennem et oplæg, hvor man fremhæver det, som radio og fjernsyn måtte være velegnet til at formidle.

Om omtalen af retsforordningen bør ske i nyhedsudsendelser eller i særlige foredrag e.lign. må afhænge af, hvor udførlig en omtale der ønskes, sammenholdt med radioens og fjernsynets mulighed for og ønske om at medvirke.

Oftentimes vil det dog nok være formålstjenligt blot at nævne i radio eller fjernsyn, at en ny retsforordning vedrørende et bestemt emne er udfærdiget, og i ganske få sætninger redegøre for hovedindholdet af forordningen samt dens ikrafttrædelsestidspunkt. I disse tilfælde må de almindelige nyhedsudsendelser være mest egnede.

I andre, formentlig ret sjældne, tilfælde, bør den blotte meddelelse om retsforordningens udfærdigelse suppleres med en udsendelse, hvori indhold og konsekvenser nærmere belyses. Der behøver ikke nødvendigvis være tale om et foredrag; man kan udmærket tænke sig stoffet mere levendegjort, f.eks. i form af en diskussion mellem folketingsmedlemmer, mellem medlemmer af det udvalg, hvis betænkning loven måtte hvile på, eller en diskussion om lovens forventede betydning mellem advokater eller andre særligt sagkyndige.

Udvalget erkender, at det, som fremhævet

*) Henvendelser om optagelse på informationslisten kan sendes til informationstjenesten, Radiohuset, København V. Hvis det drejer sig om »dagsaktuelle« ting, bør man dog derudover også sende dem til radioavisen, TV-avisen og aktuelt kvarter samt eventuelt musikradioen, alle med adressen: Radiohuset, København V.

af repræsentanterne fra Danmarks Radio, på grund af den lange forberedelsestid for udsendelser i dagblade er ønskeligt, at Danmarks Radio orienteres i så god tid som overhovedet muligt, om hvad der ønskes udsendt, og at denne orientering er så udtømmende som muligt. Der vil derudover i nogle tilfælde være behov for, at en tjenestemand fra vedkommende ministerium stilles til rådighed for Danmarks Radio med henblik på bistand under udsendelsens tilrettelæggelse. Gennemførelsen af de ovenfor fremsatte forslag om udarbejdelse af resumeer af indholdet af den ny retsforordning og om etablering af en kontaktskema- eller pressesekretærordning vil her være af ganske særlig betydning.

På denne baggrund

foreslår udvalget, at ministerierne søger at etablere en aktiv kontakt med Danmarks Radio med henblik på informationsvirksomhed om nye love og andre retsforordninger i radio og fjernsyn, bl.a. ved gennem udarbejdelse af hensigtsmæssige forslag og oplæg at gøre radio og fjernsyn interesseret i formidlingen og lette tilrettelæggelsen heraf.

V. Afsluttende bemærkninger om den praktiske gennemførelse af de stillede forslag.

Intet af forslagene kræver lovgivningsinitiativ bortset fra, at der muligvis skal skabes særlig finansiel hjemmel til statslig annoncering af nye retsforordninger.

Som det er påpeget flere gange, mener udvalget ikke at kunne fremkomme med mere konkret udformede forslag end sket, idet formen for den mest hensigtsmæssige gennemførelse vil veksle fra sag til sag og fra ministerium til ministerium.

Udvalget må derfor sammenfattende indskrænke sig til at henstille, at betænkningen distribueres i videst muligt omfang i ministerierne og i andre institutioner, som berøres af de stillede forslag, og at ministerierne opfordres til at overveje at søge forslagene gennemført.

Det ligger i de fremsatte forslags natur, at deres gennemførelse vil kræve fortløbende overvejelser og tilpasning til skiftende forhold. Det vil derfor efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt om et dertil egnet, centralt placeret organ kunne påtage sig den opgave at følge den videre udvikling på dette område.

Statsministeriets cirkulære af 16. september 1966.

Cirkulære om bemærkninger til lovforslag

Det henstilles, at de nedenfor anførte retningslinier følges ved udarbejdelsen af bemærkninger til lovforslag.

§ 1. Lovforslagets bemærkninger bør udformes således, at de over for folketingets medlemmer og offentligheden uddyber lovforslagets indhold og giver et fyldestgørende grundlag for vurdering af forslagets begrundelse og forventede virkninger.

Stk. 2. Der bør endvidere ved udarbejdelsen af bemærkningerne tages hensyn til, at de kan forventes at få vejledende betydning for de myndigheder, der skal administrere loven eller medvirke herved, og for domstolene.

§ 2. Bemærkningerne bør indeholde et skøn over de statsfinansielle konsekvenser, som lovforslagets gennemførelse vil medføre dels i det finansår, hvor loven skal træde i kraft, dels i de nærmest følgende finansår.

Stk. 2. For så vidt det er muligt, bør bemærkningerne tillige indeholde en vurdering af forslagets eventuelle finansielle konsekvenser for kommunerne.

§ 3. Bemærkningerne bør så vidt muligt indeholde et skøn over forslagets konsekvenser for den statslige administration, herunder navnlig over, om det vil blive nødvendigt at oprette nye administrative organer eller at udvide bestående organer væsentligt. Er dette tilfældet, bør der gives et skøn over de forventede merudgifter til administration, herunder til personale og lokaler.

Stk. 2. For så vidt det er muligt, bør der tillige gives et skøn over, hvilke administrative konsekvenser lovforslaget vil medføre for kommuner og andre lokale forvaltningsorganer. Vil sådanne administrative ændringer medføre udgifter for staten, bør der, hvis størrelsen heraf allerede kan anslås, gives særskilt oplysning herom.

Stk. 3. Såfremt lovforslaget må antages at ville medføre begrænsning eller udvidelse af de krav, der stilles til erhvervslivet eller private personer i forbindelse med administrationen af den pågældende lovgivning, bør der i bemærkningerne redegøres nærmere herfor.

§ 4. Såfremt der under behandlingen af et i folketinget fremsat lovforslag af regeringen fremsættes ændringsforslag, bør der i forbindelse hermed gives oplysninger af den i §§ 2 og 3 omtalte art.

§ 5. Er der som grundlag for lovforslaget foretaget undersøgelse, herunder undersøgelse af administrativ praksis, statistiske bearbejdelser, økonomiske beregninger m.v., som er af betydning for vurdering af lovforslagets begrundelse og virkninger, bør der redegøres for undersøgelseerne i bemærkningerne eller i bilag hertil.

Stk. 2. Bemærkningerne bør angive de myndigheder, organisationer m.v., der har afgivet udtalelser til brug ved lovforberedelsen. Er sådanne udtalelser af en særlig betydning for vurdering af lovforslaget, bør de i almindelighed optages som bilag til forslaget. Såfremt forslaget bygger på en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, bør denne sendes til folketinget i 250 eksemplarer senest samtidig med lovforslagets fremsættelse.

§ 6. Med hensyn til oplysninger i bemærkningerne om indholdet af gældende lovbestemmelser m.v., herunder om disses optagelse som bilag til lovforslaget, og med hensyn til bemærkningernes tekniske udformning bør den vejledning, der indeholdes i cirkulærets bilag, følges.

§ 7. Cirkulæret gælder for lovforslag, der fremsættes efter den 1. januar 1967.

Statsministeriet, den 16. september 1966.

J. O. Krag.

/ Ruth Bruun-Pedersen.

Vejledning for den nærmere udformning af bemærkninger til lovforslag

1. Oplysninger om indholdet af lovbestemmelser m.v.

§ 1. I bemærkninger til lovforslag, der indeholder bestemmelser, som ændrer, ophæver eller afløser en gældende lov, bør tidligere ændringslove til denne lov angives. Er der udstedt en lovbekendtgørelse af loven, vil det dog være tilstrækkeligt at angive de ændringslove, der er gennemført efter lovbekendtgørelsen, samt sådanne tidligere ændringslove, som har særlig betydning for bedømmelsen af lovforslaget.

Stk. 2. For den oprindelige lov og for alle tidligere ændringslove, der har særlig betydning for lovforslagets bedømmelse, bør i almindelighed angives spaltehenvisninger til Folketingstidende (Rigsdagstidende) om disse loves behandling i folketinget (rigsdagen). Henvisningerne bør omfatte såvel folketingets (og landstingets) forhandlinger som tillæg A, B og C.

Stk. 3. Angår et lovforslag i øvrigt spørgsmål, der tidligere har været behandlet i folketinget, f.eks. under behandlingen af andre lovforslag, herunder finansloven, under åbningsdebat eller i forbindelse med spørgsmål eller forespørgsler, vil der jævnligt være grund til at henvise til Folketingstidende herom.

§ 2. I forslag til ændringslove bør der i almindelighed i et bilag optages paralleltekster, således at der i sidens venstre spalte citeres indholdet af de bestemmelser, der foreslås ændret, og i højre spalte anføres de foreslåede ændringer.

Stk. 2. I forslag til love, der indeholder bestemmelser, som ophæver eller afløser en gældende lov, bør denne, eventuelt sammen med lovforslaget i en paralleltekst, optages som bilag, medmindre dette på grund af lovens omfang skønnes at ville medføre uforholdsmæssige trykningsudgifter.

Stk. 3. Nedsættes der et folketingsudvalg til behandling af et lovforslag, der indeholder bestemmelser, som ændrer, ophæver eller afløser en gældende lov, og er denne lov ikke optaget som bilag til forslaget, bør særtryk af loven så vidt muligt sendes til udvalget straks efter dets nedsættelse.

§ 3. I bemærkninger til forslag til ændringslove vil det ofte være påkrævet at give en kort, almindelig fremstilling af den gældende ordning på det pågældende område for at klargøre den sammenhæng, hvori ændringsforslaget skal vurderes.

§ 4. I forslag til love om gennemførelse af traktater bør traktatteksten i almindelighed optages som bilag. Er dansk ikke et autentisk traktatsprog, bør en dansk oversættelse optages parallelt med traktatens autentiske ordlyd.

§ 5. Hvis der i lovforslaget eller dets bemærkninger henvises til bestemmelser i andre love eller i administrative forskrifter, skal bemærkningerne indeholde citat af bestemmelserne eller de oplysninger om deres indhold, som er nødvendige for forståelsen af lovforslagets indhold og bemærkninger.

//. Bemærkningernes tekniske udformning.

§ 6» Det bør tilstræbes at give bemærkningerne den sproglige og systematiske form, som er bedst egnet til at lette tilegnelsen af deres indhold. En fremstillingsform, der medfører, at forståelsen af bemærkningerne forudsætter en speciel faglig viden, bør søges undgået.

§ 7., Bemærkningerne bør i almindelighed opdeles i to hovedafsnit: »Almindelige bemærkninger« og »Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser«.

§ 8. I afsnittet »Almindelige bemærkninger« bør redegøres for hovedpunkterne i lovforslaget, grunden til dets fremsættelse og hovedlinierne i lovforberedelsen (udvalgsbehandling, indstillinger fra myndigheder, organisationer m.v.).

Stk. 2. Det vil i almindelighed være mest hensigtsmæssigt, at de oplysninger, der omtales i cirkulærets §§ 2-3 og § 5, stk. 1 og 2, og i denne vejlednings §§ 1 og 3, gives under »Almindelige bemærkninger«.

§ 9. I afsnittet »Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser« bør bemærkningerne

ne i den typografiske opstilling knyttes til de enkelte kapitler og paragraffer. Ofte bør der også knyttes bemærkninger til de enkelte stykker i en paragraf og til eventuelle numre inden for stykkerne. Det vil jævnligt være hensigtsmæssigt at knytte visse fællesbemærkninger til et kapitel, før der gøres bemærkninger til de enkelte paragraffer, og på tilsvarende måde at knytte fællesbemærkninger til en paragraf, før bemærkningerne til paragraffens enkelte stykker anføres.

§ 10. Bemærkningerne til de enkelte bestemmelser bør i almindelighed indeholde oplysninger om indholdet af de hidtil gældende regler om det pågældende spørgsmål, om de ændringer heri, lovforslaget vil medføre, samt om begrundelsen herfor og eventuelt i denne forbindelse en bedømmelse af, hvilke virkninger den foreslåede ændring kan forventes at få. Bemærkninger, der alene refererer indholdet af den foreslåede bestemmelse, må således anses for utilstrækkelige.

§ 11. Bygger lovforslaget på et lovudkast i en udvalgs- eller kommissionsbetænkning, og er der ingen væsentlig forskel mellem lovforslaget og betænkningens udkast, vil bemærkningerne ofte helt eller delvis kunne erstattes med en henvisning til betænkningen, for så vidt bemærkningerne til dennes lovudkast er udformet efter retningslinierne i dette cirkulære.

Stk. 2. Der bør dog i sådanne tilfælde redegøres for og gøres bemærkninger til de punkter, på hvilke lovforslaget afviger fra betænkningens udkast. Er der sket en forskydning af paragrafnumre, bør der gives oplysning herom.

§ 12. I bemærkningerne til lovforslag, der genfremsættes, bør anføres spaltehenvisninger til Folketingstidende om forslagens tidligere fremsættelse og behandling. Eventuelle afvigelser i forhold til det tidligere forslag bør fremhæves under lovforslagets almindelige bemærkninger. Er afvigelserne af mere omfattende karakter, bør lovforslaget forsynes med nye fuldstændige bemærkninger.