

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
E-mail: anza@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
MOBIL 91325719
MIKL@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/01887-3

18. SEPTEMBER 2023

HØRINGSSVAR OVER UDKAST TIL NY VEJLEDNING OM LOVKVALITET

Justitsministeriet har ved e-mail af 21. august 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til en ny vejledning om lovkvalitet.

Instituttet indleder med at sammenfatte sine væsentligste bemærkninger:

SAMMENFATNING

Instituttet finder det positivt, at Justitsministeriet har taget initiativ til at opdatere den gældende vejledning om lovkvalitet, som senest er blevet opdateret i juni 2018.

Kvaliteten af lovgivning har væsentlig betydning på en række områder. En høj grad af lovkvalitet bidrager således til at mindske rummet for vilkårlig udøvelse af magt, hvilket er en afgørende forudsætning i en retsstat.¹ Derudover er lovkvalitet også afgørende for at sikre, at borgere og virksomheder kan indrette sin adfærd efter de til enhver tid gældende love, hvilket er afgørende for graden af retssikkerhed i samfundet.

Lovkvalitet er også en afgørende forudsætning for efterlevelsen af menneskerettigheder. Det er den danske stat, der har det primære ansvar for at sikre efterlevelsen af menneskerettighederne². Dette statsbegreb skal forstås bredt og betyder, at der påhviler regeringen, Folketinget, forvaltningen og domstolene en forpligtelse til at sikre overholdelse af Danmarks internationale forpligtelser, når lovgivning

¹ Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Hasan og Chaush mod Bulgarien, dom af 26. oktober 2000, præmis 84.

² Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, M.A. mod Danmark, dom af 9. juli 2021, præmis 147.

udformes, anvendes og fortolkes.³ Vejledningen om lov kvalitet er, som det vigtigste redskab i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag, central i denne forbindelse.

Instituttet har bemærkninger til konsekvensvurderinger af Danmarks internationale forpligtelser og ligestillingsmæssige konsekvenser. Her bør der indføres et krav om obligatorisk konsekvensvurdering, så det for alle lovforslag vurderes og fremgår, om lovforslaget har betydning for overholdelsen af Danmarks internationale forpligtelser. Derudover bør det sikres, at alle lovforslag, der kan have ligestillingsmæssige konsekvenser, bliver ligestillingsvurderet.

Instituttet har desuden bemærkninger til retten til respekt for privat- og familieliv m.v., behandling af personoplysninger og offentlig høring af lovforslag.

KONSEKVENSVURDERINGER

Justitsministeriet har i udkastet foretaget større ændringer af punktet om beskrivelsen af de almindelige bemærkninger i et lovforslag (pkt. 4.2). I den forbindelse har Justitsministeriet bl.a. revideret den del, som handler om at foretage konsekvensvurderinger af lovforslag ud over de obligatoriske konsekvensvurderinger. Instituttet har bemærkninger til pkt. 4.2.6.2 om forholdet til Danmarks internationale forpligtelser m.v. og til pkt. 4.2.6.3 om ligestillingsmæssige konsekvenser.

FORHOLDET TIL DANMARKS INTERNATIONALE FORPLIGTELSE M.V.

Det fremgår af udkastet, at der i lovforslag bør redegøres i hovedtræk for mere omfattende overvejelser om bl.a. forholdet til Danmarks internationale forpligtelser. Det fremgår desuden, at en sådan redegørelse er af væsentlig betydning både for Folketingets behandling af det pågældende lovforslag og for den efterfølgende anvendelse af loven i praksis (se pkt. 4.2.6.2).

Instituttet støder ganske jævnlige på udkast til lovforslag, hvor ministerierne forsømmer at foretage en menneskeretlig analyse, hvor denne er relevant, hvilket instituttet ved tidligere lejligheder har gjort opmærksom på.⁴

³ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 6. udgave, 2023, side 36.

⁴ Instituttets høringssvar af 18. august 2017 over udkast til vejledning om lov kvalitet, side 5-6, tilgængelig her, <https://menneskeret.dk/hoeringssvar/vejledning-lovkvalitet>.

Et simpelt initiativ af både praktisk og principiel betydning ville være at indføre et krav om, at der foretages en obligatorisk konsekvensvurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

En sådan ændring vil betyde, at alle lovforslag fremover vil indeholde et standardafsnit om 'forholdet til Danmarks internationale forpligtelser' i tilknytning til eller i stedet for det nugældende afsnit om forholdet til EU-retten. Et sådant afsnit ville være relevant også uden for det menneskeretlige felt, da den internationale retsudvikling har betydning for lovgivningsmagten på en række områder.

Ændringen skal imidlertid foretages i Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag og andre regeringsforslag og om fremgangsmåden ved udarbejdelse af lovforslag, redegørelser, administrative forskrifter m.v., hvoraf det bl.a. fremgår, hvilke forhold som altid skal konsekvensvurderes.⁵

Instituttet nævner det uanset i denne sammenhæng, da vejledningen om lovkvalitet og Statsministeriets cirkulære begge vedrører ministeriernes lovgivningsarbejde og konsekvensvurderinger i den forbindelse.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tager kontakt til Statsministeriet med henblik på at få indført et krav om obligatorisk konsekvensvurdering af forholdet til Danmarks internationale forpligtelser.

LIGESTILLINGSVURDERINGER

Det fremgår af udkastet, at det skal afdækkes ved en relevanstest, om et lovforslag skal ligestillingsvurderes (se pkt. 4.2.6.3). Relevanstesten kan bestå af at identificere målgruppen, herunder om det ene køn er overrepræsenteret, eller om der er væsentlige forskelle mellem kønnene inden for målgruppen. Det fremgår af vejledning nr. 9364 af 1. marts 2013 som udkastet henviser til, at relevanstesten skal være en hurtig overordnet gennemgang.

Hertil bemærker instituttet, at en hurtig overordnet gennemgang sjældent vil kunne afdække, om et lovforslag har ligestillingsmæssige konsekvenser. Det skyldes, at lovgivning som altovervejende udgangspunkt er kønsneutral, hvorfor relevanstestens opgave er at afdække om lovforslagets ligeværdig behandling af mænd og kvinder i

⁵ Statsministeriets cirkulære nr. 159 af 16. september 1998, §§ 4-8, tilgængelig her, <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1998/159>.

praksis fører til en fastholdelse eller forværring af eksisterende uligheder. Lovgivning er ofte rettet mod store målgrupper, såsom elever, forskellige indkomstgrupper, pensionister, iværksættere etc. Det vil kræve en analyse med inddragelse af data og viden om kønsfordeling og -forskelle inden for den pågældende målgruppe for at kunne vurdere, om et lovforslag kan have kønsrelaterede konsekvenser. Det er vigtigt, at dette allerede sker i udarbejdelsesfasen for at sikre, at lovgivning ikke utilsigtet påvirker mænd og kvinder forskelligt.

Det er efter instituttets vurdering tvivlsomt om relevanstesten - som den er beskrevet i udkastet - tilstrækkeligt kan identificere de lovforslag, som kan have ligestillingsmæssige konsekvenser. En analyse fra KVINFO viser, at der de seneste år har været en tydelig fremgang i andelen af relevanstests, mens der ikke er sket en tilsvarende udvikling i andelen af lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet.⁶ Andelen af lovforslag som er blevet relevanstestet, er steget fra 56 pct. til 91 pct. i perioden 2016/17 til 2021/22. Imidlertid er andelen af lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet, kun steget fra 9 pct. til 11 pct. i samme periode.

Ligestillingsvurderinger er et vigtigt redskab til at sikre myndigheders pligt til at indarbejde kønsligestilling i deres forvaltning, som fremgår af ligestillingslovens § 4 (kønsmainstreaming-princippet). Derfor bør det sikres, at alle lovforslag, der kan have ligestillingsmæssige konsekvenser, rent faktisk også bliver ligestillingsvurderet.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet skriver ind i udkastet, at der gælder en pligt for ministerierne til at relevansteste lovforslag, og at dette skal ske med inddragelse af data og viden i videst muligt omfang.

RETEN TIL RESPEKT FOR PRIVATLIV OG FAMILIELIV M.V.

I udkastet er der redegjort overordnet for de krav, som der stilles til indgreb i retten til respekt for privatliv og familieliv m.v. i medfør af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder det menneskeretlige legalitetskrav (pkt. 5.4.4).

Det fremgår imidlertid ikke af det pågældende afsnit i udkastet, at kravet til hjemmelsgrundlaget ikke er entydigt, men afhænger af indgrebets karakter. Et større eller mere intensivt indgreb i en rettighed, stiller således større krav til hjemmelsgrundlaget. Dette er

⁶ KVINFO, "Ligestillingsvurdering af lovforslag", februar 2023. Kan tilgås her: [Ligestillingsvurdering-af-lovforslag_KVINFO_Februar-2023.pdf](#)

efter instituttets erfaring en tilbagevendende problemstilling ved udkast til ny lovgivning.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tilføjer, at kravet til hjemmelsgrundlaget afhænger af karakteren af det indgreb, der foretages i en rettighed.

BEHANDLING AF PERSONOPLYSNINGER

I udkastet er der redegjort for en række bestemmelser i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Foruden at være særskilt reguleret i de to nævnte regelsæt, er personoplysninger omfattet af EU-Chartrets artikel 8 om retten til beskyttelse af personoplysninger, ligesom personoplysninger også kan være omfattet af retten til respekt for privatlivet efter artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

TJEKLISTER TIL FASTSÆTTELSE AF NATIONALE SÆRREGLER

Der fremgår to tjeklister af udkastet i forhold til mulighed for at fastsætte nationale særregler for lovlig behandling af almindelige personoplysninger (pkt. 7.3.6.2) og følsomme personoplysninger (pkt. 7.3.6.3). Institutet finder tjeklisterne brugbare og overskuelige.

Begge lister indeholder en påmindelse om at sikre, at der er den rette balance i forhold til den fri bevægelighed for personoplysninger, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 1.

Databeskyttelsesforordningens artikel 1 formål er imidlertid at sikre en balance mellem fri bevægelighed og grundlæggende rettigheder, særligt retten til beskyttelse af personoplysninger i EU-Chartrets artikel 8. Dette bør efter instituttets opfattelse afspejles i lov kvalitetsvejledningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet præciserer i de to tjeklister, at der skal være den rette balance mellem den fri bevægelighed for personoplysninger og grundlæggende rettigheder, særligt retten til beskyttelse af personoplysninger.

I det indledende afsnit vedrørende fastsættelsen af nationale særregler (pkt. 7.3.6.1) fremgår det, at nationale særregler vedrørende behandling af følsomme oplysninger skal have hjemmel både i databeskyttelsesforordningens artikel 6 og 9.

Dette krav gentages imidlertid ikke i selve tjeklisten vedrørende fastsættelse af nationale særregler vedrørende behandling af følsomme oplysninger (pkt. 7.3.6.3).

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i tjeklisten vedrørende fastsættelse af særregler for behandling af følsomme oplysninger tilføjer kravet om hjemmel i både databeskyttelsesforordningens artikel 6 og 9.

KONSEKVENSANALYSER OG PRINCIPPET OM ANSVARLIGHED

Det beskrives i udkastet, hvornår der opstår en pligt for den dataansvarlige til at foretage en konsekvensanalyse efter forordningens artikel 35 (pkt. 7.3.8.1). Her fremgår det, at der alene indtræder en pligt til at foretage en konsekvensanalyse, når der kan konstateres en høj risiko for fysiske personers rettigheder og frihedsrettigheder.

Der gælder imidlertid altid – og uanset risikoniveauet – en pligt for den dataansvarlige til at sikre overholdelse af princippet om ansvarlighed (som er udtrykt særligt i databeskyttelsesforordningens artikel 24, stk. 1, og artikel 5, stk. 2). Heri ligger, at den dataansvarlige altid må anlægge en risikobaseret tilgang til sin databehandling og tilrettelægge den derefter.

For at sikre, at den dataansvarlige altid anlægger en risikobaseret tilgang til behandling af personoplysninger, vil det være relevant at beskrive princippet om ansvarlighed i lov kvalitetsvejledningen.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i vejledningen redegør for princippet om ansvarlighed.

SAMKØRING AF OPLYSNINGER

Det fremgår af udkastet, at det i forbindelse med samkøring af oplysninger er vigtigt at være opmærksom på, at de generelle principper for databeskyttelse i databeskyttelsesforordningens artikel 5 iagttages (se pkt. 7.3.8.2).

I afsnittet vil det tillige være relevant at tilføje offentlige myndigheders oplysningspligt efter databeskyttelseslovens § 23, 2. pkt., i forbindelse med behandling af personoplysninger til nye formål som led i samkøring.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet tilføjer offentlige myndigheders oplysningspligt i forbindelse med behandling af personoplysninger til nye formål som led i samkøring.

OFFENTLIG HØRING

Det fremgår af udkastets afsnit om høringsparter, at alle høringsparter, organisationer m.v., der – praktisk eller mere principielt eller ideelt – vil blive berørt af lovforslaget, bør høres (pkt. 9.1.3).

Instituttet har set flere eksempler på, at relevante høringsparter, organisationer m.v. ikke har modtaget et lovforslag i høring, selvom de vil blive berørt af det.

Instituttet ønsker på den baggrund at understrege vigtigheden af nøje at overveje, hvem som bør anses for høringspart til et udkast til lovforslag. Dette gælder særligt i situationer, hvor der kan være tale om høringsparter, som ikke normalt berøres af lovgivning fra det pågældende ministerium.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet i udkastet fremhæver vigtigheden i at sende udkast til lovforslag i høring til alle relevante parter.

Med venlig hilsen

Mikkel Lindberg Laursen

SPECIALKONSULENT