

CompLex



Senter for rettsinformatikk / Avdeling for forvaltningsinformatikk

Ida Marie Vangen

Lovkvalitet

Om departementenes sikring av teknisk og
språklig kvalitet i lovgivningen

2/2018



UiO : Det juridiske fakultet

Henvendelser om denne bok kan gjøres til:

Senter for rettsinformatikk

Postboks 6706 St. Olavs plass

0130 Oslo

Tlf. 22 85 01 01

© Ida Marie Vangen

År: 2018

Tittel: Lovkvalitet – Om departementenes sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen

Forfatter: Ida Marie Vangen

<http://www.duo.uio.no/>

ISBN 978-82-72261-66-4

ISSN 0806-1912

Grafisk produksjon: 07 Media AS – 07.no

Lovkvalitet

Om departementenes sikring av teknisk og
språklig kvalitet i lovgivningen

Ida Marie Vangen



**Masteroppgave i forvaltningsinformatikk,
Senter for rettsinformatikk, Avdeling for forvaltningsinformatikk,
Det juridiske fakultet**

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2018

«Loven skal være ærlig og rettferdig, tålelig etter landets sedvane, passende og nyttig og tydelig, så at alle kan vite og forstå hva loven sier.»

– Fortalen til den Jyske lov av 1241.

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg spørsmål knyttet til teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. Hovedfokuset har vært å belyse to forskningsspørsmål. Det første forskningsspørsmålet dreier seg om hvilke krav som stilles til utarbeidelsen og utformingen til lover. Jeg har sett på krav som er formulert i lover, instruks, veiledere og andre dokumenter. For utarbeidelsen av lover, stiller særlig Grunnloven og utredningsinstruksen krav til innholdet i og gangen i lovarbeidet. Utredningsinstruksen viser videre til at lover skal utformes med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder «lovteknikk og lovforberedelse» (lovteknikkheftet), se instruksens punkt 4-1. Lovteknikkheftet har vært utgangspunktet for flere av diskusjonene i oppgaven om krav til lovers utforming.

Det andre forskningsspørsmålet jeg har forsøkt å svare på, gjelder departementenes sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. Jeg har i den sammenheng gjennomført undersøkelser om arbeidet med ny kommunelov (Prop. 46 L (2017-2018)) i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og om arbeidet med ny personopplysningslov (Prop. 56 LS (2017-2018)) i Justis- og beredskapsdepartementet. Resultatene fra undersøkelsene har gitt interessante sammenlikninger og diskusjoner om hvordan departementene arbeidet med å sikre teknisk og språklig kvalitet i forslag til lovtekst.

Et annet aspekt av departementenes arbeid med sikring av teknisk og språklig lov kvalitet, er den lovtekniske gjennomgåelsen i Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingen har ansvaret for teknisk kvalitet i lovgivningen, og skal bl.a. bistå andre departementer i deres lovarbeid gjennom råd og synspunkter om lovens utforming. Undersøkelser om hvordan Lovavdelingen bidrar til teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen har gitt meg et innblikk i bl.a. utførelsen av lovtekniske gjennomganger, og hvilke kvalitetsbrister som er viktige å oppdage ved lovtekniske gjennomganger.

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på fem år med studier ved Senter for rettsinformatikk og Avdeling for forvaltningsinformatikk på Universitetet i Oslo. Det ligger mange timer med informasjonssøk, skriving, omskriving og hardt arbeid bak oppgaven. Arbeidsprosessen har vært både krevende, interessant og lærerik. Ikke minst har den gjort meg bedre rustet for arbeidslivet.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder, Dag Schartum, som har gitt meg gode råd, innspill og raske tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Jeg vil også takke miljøet på SERI for hyggelige lunsjer, sammenkomster og ikke minst faglige diskusjoner. En ekstra takk til Oda. Du har gjort studietiden fantastisk!

Jeg vil også takke familie og venner som har heiet på meg gjennom hele utdannelsen og i arbeidet med masteroppgaven. Mamma, pappa og Martin, takk for oppmuntrende ord og gode råd. Kaia og Yngvild, takk for heiarop og hjelp til korrektur. Til sist vil jeg takke min kjære samboer, Geir. Tusen takk for at du har vært så tålmodig, støttende og oppmuntrende gjennom hele arbeidet med masteroppgaven. Du har gitt meg den motivasjonen jeg trengte til å skrive ferdig oppgaven!

Oslo, Juni 2018

Ida Marie Vangen

Innhold

Sammendrag	5
Forord	6
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn og aktualitet	11
1.2 Tema og forskningsspørsmål	12
1.1 Metode	15
1.1.1 Innledning	15
1.1.2 Dokumentanalyse og litteraturstudie	15
1.2.1 Kvalitative intervjuer	16
1.2.2 Kort om bruk av juridisk metode	18
1.2.3 Metodetriangulering	19
1.2.4 Kildekritikk	19
1.2 Videre fremstilling av oppgaven	20
2 Lovkvalitet og regulering av lovgivningsprosessen	23
2.1 Innledning	23
2.2 Regulering av lovgivningsprosessen	23
2.2.1 Oversikt	23
2.2.2 Utredning og utarbeidelse av lovforslag i fagdepartementet ..	25
2.2.3 Behandling i Stortinget	27
2.2.4 Sanksjonering av Kongen i statsråd	28
2.2.5 Kunngjøring og ikrafttredelse	28
2.2.6 Kort om internasjonale forpliktelser	28
2.3 Lovkvalitet	29
2.3.1 Begrepet lovkvalitet	29
2.3.2 Lovers struktur	34
2.3.3 Lovers oppbygging	36
2.3.4 Lovspråk	43
2.3.5 Spesielt om kvalitetskrav til endringslover	47

3	Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet i lovgivningsprosessen	51
3.1	Modell for lovgivningsprosessen	51
3.2	Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet i de ulike fasene i lovgivningsprosessen	53
3.2.1	Initiativ – bakgrunn for ny lov eller lovendring	53
3.2.2	Utredning av lovforslag	54
3.2.3	Offentlig høring.	55
3.2.4	Utarbeidelse av lovproposisjon og lovteknisk gjennomgåelse.	56
3.2.5	Stortingets komitébehandling	59
3.2.6	Lovvedtak i Stortinget	61
3.2.7	Sanksjonering av Kongen i statsråd	61
3.2.8	Kunngjøring.	61
3.2.9	Ikrafttredelse	62
3.3	Sikring av kvalitet i vedtatte lover og oppretting av feil i lovgivningen – en del av lovgivningsprosessen?	62
4	Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet i praksis.	65
4.1	Innledning	65
4.2	Undersøkelsesopplegg	66
4.2.1	Valg av lovproposisjoner og intervjuobjekter.	66
4.2.2	Utforming av intervjuguider.	67
4.2.3	Gjennomføring av intervju	67
4.2.4	Bearbeiding av informasjon fra intervju.	69
4.3	Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet ved utarbeidelse av lovproposisjoner.	69
4.3.1	Oversikt	69
4.3.2	Bakgrunn og utredning	70
4.3.3	Kort om tidsaspektet	73
4.3.4	Organisering av proposisjonsarbeidet.	75
4.3.5	Politiske klareringer, konsultasjoner, departementsforeleggelse, lovteknisk gjennomgåelse mm.	78
4.3.6	Bruk av veiledere o.l. ved utarbeidelse av forslag til lovtekst i proposisjonene	83
4.3.7	Utarbeidelse av forslag til lovtekst, med fokus på tekniske og språklige kvalitetsvurderinger	87

4.4	Lovteknisk gjennomgåelse i Justisdepartementets lovavdeling.	95
4.4.1	Oversikt	95
4.4.2	Organisering av Lovavdelingen	96
4.4.3	Lovavdelingens kriterier for teknisk og språklig lovkvalitet . .	98
4.4.4	Lovtekniske innspill tidligere i lovgivningsprosessen	101
4.4.5	Gjennomføring av lovtekniske gjennomgørelser	103
4.4.6	Oppfølging og dialog med «mottakerdepartement» i ettertid av lovtekniske gjennomgørelser	107
4.4.7	Viktige og hyppige «feil» som påpekes i lovtekniske gjennomgørelser	108
4.5	Kvalitetssikring av vedtatte lover og bruk av Lovdatas regelrapporter	110
4.5.1	Oversikt	110
4.5.2	Kvalitetssikring av vedtatte lover og retting av feil i lovgivningen.	110
4.5.3	Lovdatas regelrapporter	114
4.6	Oppsummerende diskusjon og konklusjoner.	119
5	Avslutning	122
	Litteratur- og kildeliste	125

Liste over figurer

Figur 1: Regulering av lovgivningsprosessen	24
Figur 2: Begrepet lovkvallitet	31
Figur 3: Legislative Drafting Virtues ⁵¹	32
Figur 4: Selvstendige lovers byggesteiner – seks mulige nivåer for inndeling	37
Figur 5: Plassering av ulike typer bestemmelser i lover	41
Figur 6: Krav og tips for å oppnå et godt lovspråk	44
Figur 7: Modell for lovgivningsprosessen	52
Figur 8: Fra utarbeidelse av lovproposisjon i fagdepartementets embetsverk, til overbringelse av lovproposisjon til Stortinget	58
Figur 9: Feil i lovgivningen	64
Figur 10: Tidslinje for arbeidet frem mot ny kommunelov og ny personopplysningslov	74
Figur 11: Intern organisering av proposisjonsarbeidene	76
Figur 12: Politiske klareringer, eksterne klareringer og konsultasjoner, departementsforeleggelse og lovtekniske gjennomgåelse – en del av proposisjonsarbeidet (basert på figur 8)	78
Figur 13: Veiledning brukt for lovtekniske og språklige vurderinger ved utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny kommunelov	86
Figur 14: Fagdepartementets embetsverk utarbeider utkast til lovproposisjon (basert på figur 8)	88
Figur 15: Linjebehandlingen ved lovtekniske gjennomgâelser	97
Figur 16: Retting av feil i lovgivningen	113
Figur 17: kategorisering av innholdet i regelrapportene.	117
Figur 18: Hva skal til for at en lov skal ha god lovkvallitet?	123

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualitet

Lovgivning er noe de fleste har et forhold til. Lover setter grenser for hva vi har lov til å gjøre, og de gir oss visse rettigheter. De skal bl.a. sikre rettferdighet og forutberegnelighet for borgerne. Backer forklarer også at «Loven står sentralt for styring, fordeling og konfliktløsning i samfunnet.»¹ I Norge deles makten mellom Stortinget, regjeringen og domstolene. En av Stortingets viktigste oppgaver er å vedta lover, mens regjeringen skal foreslå, iverksette, håndheve og opprettholde dem. For domstolene er lover det fremste grunnlaget for løsninger og avgjørelser.²

For at lover skal fungere som et effektivt styringsverktøy og en rettssikkerhetsgaranti for borgerne, er det nødvendig at de har god kvalitet. Et tidlig eksempel på krav til lov kvalitet er fortalen i den Jyske lov av 1241: «Loven skal være ærlig og rettferdig, tålelig etter landets sedvane, passende og nyttig og tydelig, så at alle kan vite og forstå hva loven sier.»³ Krav om ærlig og rettferdig lovgivning, samt passende, nyttige og tydelige lovtekster, er kvalitetskrav som fremdeles gjør seg gjeldende.

Det er ingen enhetlig forståelse av hva lov kvalitet er, og det virker heller ikke som det finnes noen helt klare eller kollektivt foretrukne definisjoner. Den danske høyesterettsdommeren dr.jur. Christensen oppsummerer imidlertid spørsmål om lov kvalitet slik:

Alle kan blive enige om, at kvalitet er godt, og at mangel på kvalitet er skidt. Men når man fjerner sig fra abstraktionernes blå luft, vil der ofte være betydelig uenighed om, hvad der er god lov kvalitet, og hvad der er dårlig lov kvalitet. Spørgsmålet om lov kvalitet er et juridisk spørgsmål, men det er i høj grad også et politisk spørgsmål. Realiteten er, at forskellige grupper egner politiske kæpheste ofte føres frem forklædt som en neutral og objektiv kritik af «lov kvaliteten».⁴

1 Backer, *Loven*, s.11.

2 Ibid. s.11.

3 Den Jyske lov er den viktigste av Danmarks eldre lovebøker og har betydning for forståelsen av enkelte artikler i Den Norske lov av 1687. Gisle, «Jyske lov.»

4 Christensen, *Lovgivningskvalitet og enkeltsagsstyret lovgivning*, s. 100.

Selv om de fleste er enige i at lover skal ha god kvalitet og at dårlig kvalitet er «skidt», blir kvalitetssikring i noen tilfeller utfordret og trolig nedprioritert av andre hensyn som f.eks. tidspress og arbeidskapasitet. En slik nedprioritering kan få negative konsekvenser både for borgerne og forvaltningen. Lovtekster med dårlig kvalitet kan gi borgerne problemer med å forstå egen rettsstilling, herunder hvilke forpliktelser og rettigheter de har. For forvaltningen kan kvalitativt svake lover føre til store mengder etterarbeid, f.eks. utarbeidelse av ekstra veiledere, rundskriv og tolkningsuttalelser. I verste fall kan det også bli nødvendig å utarbeide en helt ny lov.

I Norge har vi et nokså omfattende lov- og forskriftsverk. Per i dag er det ca. 700 formelle lover, samt i overkant av 3000 sentrale forskrifter og 9000 lokale forskrifter.⁵ Lover og forskrifter blir i dag kunngjort elektronisk og er tilgjengelige på Lovdatas nettsider.⁶ Før opprettelsen av Lovdata i 1981 og den gradvise overgangen til et elektronisk tilgjengelig regelverk, var lover og forskrifter tilgjengelig kun i papirformat og i et begrenset antall. Den elektroniske tilgangen har gjort det enklere for folk flest å gjøre seg kjent med lovverket, og i dag er det trolig flere som leser lover og forskrifter enn tidligere. Det at flere har tilgang til lovgivningen har en verdi i seg selv. Det styrker trolig både rettsikkerheten og effekten av lovene, men det stiller også *andre* og *strengere* krav til lovenes kvalitet. Det holder ikke at lover er fysisk tilgjengelig for borgerne, dersom ikke borgerne forstår innholdet i dem. God teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen er avgjørende for at innholdet i lovene skal være forståelig, og dermed også mer tilgjengelig for folk flest.

1.2 Tema og forskningsspørsmål

Det overordnede temaet for oppgaven er lov kvalitet, særlig teknisk og språklig. Jeg kommer tilbake til hva begrepene innebærer i avsnitt 2.3. Undersøkelsene i denne oppgaven begrenser seg til å gjelde formelle lover. En formell lov er en lov som er vedtatt i tråd med Grunnlovens §§ 76-79.⁷ Det er likevel mange likheter mellom lover og forskrifter når det gjelder kvalitetsspørsmål. Jeg vil derfor ikke hevde at undersøkelsene er helt uaktuelle for forskrifter, men det er kvaliteten i de formelle lovene som er fokuset i oppgaven.

Innenfor temaet «lov kvalitet» har jeg utformet to forskningsspørsmål:

5 Lovdata, «Lover og forskrifter mv.».

6 Lovdata er en privat stiftelse, men formål å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon. Norge ble i 2001, gjennom Lovdata, det første landet i Europa til å gjøre elektronisk kunngjøring av regelverk til offisiell kunngjøring. Se Lovdata, «Om Lovdata».

7 Giske, «formell lov».

- A. Hvilke kvalitetskrav stilles til utarbeidelsen og utformingen av formelle lover?
- B. På hvilken måte arbeider departementene med sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen?

I det følgende vil jeg forklare hvordan forskningsspørsmålene skal forstås og avgrenses.

A. Hvilke kvalitetskrav stilles til utarbeidelsen og utformingen av formelle lover?

For å besvare dette forskningsspørsmålet best mulig tar jeg sikte på å kartlegge, systematisere og diskutere kvalitetskrav som stilles til både *utarbeidelsen* av lover og til *utformingen* av lover. I tillegg vil jeg diskutere hvordan lovskriver og andre aktører i lovgivningsprosessen, teoretisk sett, kan bidra til å sikre en kvalitativ god utforming i lovforslaget. Med lovskriver mener jeg i denne oppgaven de som utarbeider og formulerer forslag til lovtekst i lovproposisjonen. Andre aktører kan eksempelvis være utredningsutvalg, høringsinstanser og de som utfører lovteknisk gjennomgåelse i Justisdepartementets lovavdeling. Spørsmålet består videre av tre elementer som trenger presisering: *kvalitetskrav*, *utarbeidelse* og *utforming*.

Med *kvalitetskrav til lover* mener jeg både «skal-krav» og «bør-krav» som er formulert i lover, instruksjer, hefter og veiledere. Dette innebærer at jeg i undersøkelsene mine har tatt utgangspunkt i både krav, anbefalinger, råd og tips til hvordan lover skal utarbeides og utformes. Kvalitetskrav til *utarbeidelsen av lover*, er et spørsmål om hvilke krav som stilles til selve prosessen for utarbeidelse av lover. På et overordnet nivå vil jeg ta for meg krav til alle faser i lovarbeidet, dvs. fra lovsaken blir initiert til den er kunngjort og satt i kraft. Fokuset vil imidlertid være på proposisjonsarbeidet i departementene. Årsaken er at det er fagdepartementet som utarbeider og formulerer forslag til lovtekst før det sendes til behandling i Stortinget. I tillegg er det fagdepartementet som har det endelige ansvaret for kvaliteten i loven. Derfor er det trolig også i departementene det grundigste arbeidet med teknisk og språklig kvalitetssikring skjer. Dette har likevel ikke holdt meg tilbake fra å diskutere andre faser i prosessen ytterligere etter hvert som jeg har fått mer kunnskap. Med kvalitetskrav til *utformingen av lover*, sikter jeg til formulerte krav som gjelder lovers tekniske og språklige utforming.

B. På hvilken måte arbeider departementene med sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen?

På hvilken måte departementene arbeider for å sikre teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen betrakter jeg hovedsakelig som et spørsmål om hva departementsansatte gjør for å oppfylle de krav som stilles til lov kvalitet. Besvarelsen av forskningsspørsmålet baserer seg i høy grad på de krav jeg har kartlagt i forskningsspørsmål A. Et annet aspekt av forskningsspørsmål B er hvorvidt departementene gjennomfører kvalitetssikring utover det de faktiske kravene tilsier.

I besvarelsen av forskningsspørsmålet har jeg tatt sikte på å undersøke to utvalgte proposisjonsarbeider, se avsnitt 4.2.1. Begrunnelsen for at jeg fokuserer på departementenes utarbeidelse av lovproposisjoner, er som nevnt ovenfor at det trolig er her det meste av kvalitetssikringen skjer. Jeg har bl.a. undersøkt de aktuelle departementenes rutiner for utarbeidelse av lover, og om lovskriver tar i bruk andre virkemidler eller tiltak for å oppnå tilstrekkelig kvalitet i lovforslaget. Et annet aspekt ved forskningsspørsmålet jeg har valgt å inkludere er *om* og *hvordan* departementene jobber med kvalitetssikring også etter at loven er vedtatt. Diskusjoner knyttet til dette har dreiet seg om hvilke rutiner departementene har for retting av eventuelle feil og mangler i lovgivningen.

Forskningsspørsmålet tar også for seg lovtekniske gjennomganger i Justisdepartementets lovavdeling. Lovavdelingen har ansvar for teknisk kvalitet i lovgivningen. Alle lovforslag skal bli forelagt avdelingen for lovteknisk gjennomgåelse, med unntak av skattelovsaker som gjennomgås av Finansdepartementets skattelovavdeling.⁸ Lovavdelingens arbeidsoppgaver omfatter bl.a. bistand til andre departementers lovarbeid gjennom råd og synspunkter om lovens utforming.⁹ Med bakgrunn i dette er avdelingens arbeid sentralt for sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. For å besvare forskningsspørsmålet på best mulig måte har jeg derfor undersøkt hvordan Lovavdelingen gjennomfører lovtekniske gjennomganger, og på hvilken måte de bistår andre departementer med lovtekniske og språklige innspill.

8 Om Finansdepartementets lovavdeling: <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/avdelinger/sl/id1549/>

9 Regjeringen, «Lovavdelingen».

1.1 Metode

1.1.1 Innledning

Jacobsen påpeker at hensikten med forskning er å frambringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. Videre forklarer han at forskeren må ha en strategi for hvordan han eller hun skal gå fram, og denne strategien er metoden.¹⁰ For å besvare forskningsspørsmålene mine best mulig har jeg benyttet meg av ulike samfunnsvitenskapelige og juridiske metoder for informasjonsinnsamling. Jeg har hovedsakelig samlet inn kvalitative data. Ian Day forklarer at kvalitative data opererer med meninger, som i hovedsak blir formidlet via språk og handlinger.¹¹ Jeg har brukt både skriftlige og muntlige kilder for informasjonsinnsamling. De skriftlige har jeg i hovedsak brukt for å få oversikt over teori, samt hvilke rettskilder og dokumenter som stiller krav til utarbeidelsen og utformingen til lover. Muntlige kilder har jeg brukt for å supplere de skriftlige og for å finne ut hvordan ting fungerer i praksis i departementene. I det følgende vil jeg først forklare og begrunne metodene jeg har anvendt for å besvare forskningsspørsmålene. Deretter vil jeg forklare hvordan og hvorfor jeg har kombinert de ulike metodene, før jeg til slutt går gjennom kildekritiske spørsmål. Selve undersøkelsesopplegget har jeg redegjort for i avsnitt 4.2.

1.1.2 Dokumentanalyse og litteraturstudie

Dokumentanalyser dreier seg om systematisk gjennomgang av innholdet i dokumenter «med sikte på å finne relevant informasjon om de forholdene som skal studeres».¹² Denne metoden har jeg brukt for å samle inn informasjon knyttet til forskningsspørsmål A. Først måtte jeg finne relevante dokumenter som stiller kvalitetskrav til lover. Deretter brukte jeg dokumentene, herunder lover, instruksjer og veiledere, som utgangspunkt for å kartlegge og systematisere krav til lovgivningen. For å tilegne meg kunnskap om dokumentene og utfyllende informasjon om kravene har jeg benyttet meg av litteratur.

Det har vært utfordrende å bruke litteratur om lov kvalitet og om krav til lovgivningen. Årsaken er trolig at flere forfattere bruker nokså like begreper om lov kvalitet, men legger noe ulikt meningsinnhold til dem. Min løsning ble derfor å redegjøre for noe av litteraturen, sammenlikne den, for så å finne min egen forståelse av den. Videre har det også vært en utfordring å ikke bli for bundet til én teoretisk fremstilling. Backer gir en spesielt god og oversiktlig fremstilling av lovgivningsprosessen, noe jeg savner i annen litteratur. Dette har ført til noe ensidig litteraturbruk på noen punkter i oppgaven. På de punktene har jeg imid-

10 Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* s.15.

11 Ibid. s.125.

12 Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder.* s.187.

lertid i høy grad tatt utgangspunkt i de primære kildene (dokumentene) som stiller krav til lovgivningsprosessen og utformingen av lover.

1.2.1 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer har jeg særlig brukt for å belyse forskningsspørsmål B. Med intervjuene ønsket jeg å få informasjon om hvordan kvalitetssikring av lovgivningen skjer i praksis i departementene. Jeg gjennomførte tre intervjuer. To angående sikring av teknisk og språklig kvalitet ved utarbeidelsen av lovproposisjon, og ett om den lovtekniske gjennomgåelsen i Justisdepartementets lovavdeling.

Årsaken til at jeg har valgt å gjøre nærmere undersøkelser av den lovtekniske gjennomgåelsen er fordi den er et viktig steg i lovgivningsprosessen for sikring av teknisk og språklig lovgivningskvalitet. I tillegg ønsket jeg større forståelse av hva som skjer på «begge sider» av lovtekniske gjennomganger. På den ene siden er Lovavdelingen, og på den andre er departementet som har sendt inn proposisjon til gjennomgåelse. Samspillet mellom disse, hvordan innspillene etter lovtekniske gjennomganger følges opp i departementene, og eventuelt om det er ytterligere kommunikasjon med Lovavdelingen i ettertid, kan også ha betydning for lov kvaliteten. Intervjuet om den lovtekniske gjennomgåelsen står derfor ikke alene, men må ses i sammenheng med undersøkelsene om utarbeidelse av lovproposisjoner.

Alle de tre intervjuene var semistrukturerte og åpne. Jeg tror det er den beste fremgangsmåten for å innhente mest og best informasjon på. Ved å stille åpne, vide spørsmål kunne intervjuobjektet tilføre mer til samtalen enn det jeg hadde tenkt til å spørre om på forhånd. Det at intervjuene var semistrukturerte gjorde at jeg ikke ble for knyttet til et «manus», som igjen førte til at samtalen gikk lettere. Jeg benyttet meg av overordnede og vidt formulerte spørsmål. I tillegg hadde jeg en liste med konkrete spørsmål som jeg ønsket svar på under hvert av «hovedspørsmålene». Disse spørsmålene brukte jeg som oppfølgingsspørsmål dersom ikke intervjuobjektene selv kom inn på de aktuelle punktene. Jeg tror raske og gjennomtenkte oppfølgingsspørsmål bidro sterkt til at jeg fikk mye ut av intervjuene. Utover dette stilte jeg også andre oppfølgingsspørsmål bl.a. for å få ytterligere informasjon som jeg ikke hadde tenkt at jeg trengte på forhånd.

I forkant av intervjuene var jeg bekymret for at intervjuobjektene skulle være tilbakeholdene og «redde» for å gi et dårlig inntrykk av eget departement. Jeg var derfor svært tydelig på at de ikke måtte være redde for å si noe «galt», etter som jeg ikke skulle transkribere intervjuet, men utarbeide referat. Ved utarbeidelse av referat kan personen som har blitt intervjuet få tilsendt referatet for

kommentar, og dermed også fange opp eventuelle misforståelser o.l. Jeg tror dette bidro til at de følte seg mindre bundet av det de sa, selv om jeg tok lydopptak av intervjuene. I ett av intervjuene var imidlertid intervjuobjektet noe tilbakeholden på informasjonen, noe jeg har diskutert i gjennomgangen av undersøkelsesopplegget, se avsnitt 4.2.

Jeg tror det var viktig å velge ansikt-til-ansikt-intervju. Jeg tviler på at jeg hadde fått like god informasjon f.eks. gjennom telefonintervju eller e-postutveksling. Det er lettere å forklare spørsmål som kan misforståes eller be om mer informasjon når man faktisk møtes. I tillegg tror jeg ikke de hadde vært like fortrolig med å forklare interne vurderinger og praksis over telefon eller e-post. Særlig ved e-postutveksling tror jeg de hadde følt seg svært bundet av det de svarte, fordi de måtte ha formulert seg skriftlig. Jeg benyttet meg imidlertid av e-post for å oppklare enkelte av spørsmålene i etterkant av intervjuene.

Selv om jeg mener kvalitative intervjuer var det beste metodevalget for å innhente informasjonen, er det også svakheter ved bruk av metoden. Jacobsen påpeker at kvalitative undersøkelser kan by på problemer bl.a. knyttet til ressurser, generalisering, kompleksitet, nærhet, undersøkelseeffekt og fleksibilitet.¹³ Den største utfordringen i mitt tilfelle har trolig vært generalisering, særlig knyttet til intervjuene med departementsansatte om sikring av lovkvallitet i proposisjonsarbeidet. For å øke representativiteten og muligheten for generalisering, burde jeg utført flere undersøkelser av lovarbeider i ulike departementer. Da jeg kun utførte undersøkelser av to arbeider med proposisjoner, har jeg ikke fått et helhetlig inntrykk av hvordan det gjøres i alle departementer. Det er likevel en styrke at jeg har gjort undersøkelser av lovarbeider i to ulike departementer. Dette har bidratt til at jeg kan trekke frem og diskutere likheter og forskjeller. Det tredje intervjuet, med lovrådgiveren fra Lovavdelingen, ga meg også mer overordnet informasjon som kan knyttes til «alle» departementer.

Jeg har også møtt på utfordringer knyttet til det Jacobsen forklarer som utfordringer knyttet til nærhet.¹⁴ Med dette mener jeg at jeg risikerte å bli «fanget» av Lovavdelingens meninger rundt forskningsspørsmålene, og dermed miste evnen til kritisk refleksjon. Lovavdelingen er eksperter på teknisk lovkvallitet, og det var derfor lett å bli litt for knyttet til informasjon jeg fikk derfra. For å unngå dette forsøkte jeg å se forskningsspørsmålene mine i en videre sammenheng med litteratur på området. I tillegg har jeg begrenset bruken av informasjon som jeg innhentet fra intervjuene til kapittel 4 og 5. Dette har også bidratt til at

13 Jacobsen, *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* s.131-132.

14 Ibid. s.132.

gjennomgangen av teori i kapittel 2 og 3 ikke har blitt blandet med praktisering og prioritering i Lovavdelingen, f.eks. av enkelte kvalitetskrav til lovgivningen.

Jeg vil også trekke frem fleksibilitet som en utfordring. Mine åpne og «fleksible» intervjuer resulterte i at det hele tiden dukket opp ny og spennende informasjon. Dette kunne ha resultert i en «ond sirkel» av kontinuerlig informasjon som hadde gjort det vanskelig å avslutte undersøkelsene. Jacobsen utdyper at en slik sirkel kan føre til at man ender opp med en helt annen undersøkelse enn det man i utgangspunktet hadde tenkt seg.¹⁵ Da jeg interesserer meg for de fleste synspunkter knyttet til lov kvalitet generelt, var dette en utfordring for meg. Det ble derfor viktig å holde meg noenlunde til temaet både under intervjuene og under analysen av intervjuene. Til en viss grad vil jeg si at jeg klarte det. Likevel tror jeg det har vært positivt for undersøkelsene mine at intervjuene var nokså «fleksible», fordi jeg fikk informasjon som var relevant for oppgaven, men som jeg ikke hadde tenkt å spørre om.

Til slutt vil jeg påpeke at resultatene fra intervjuene vil være påvirket av hva intervjuobjektene husker fra lovarbeidene. Også deres meninger kan komme til uttrykk på noen punkter, bl.a. når det gjelder hvilke lovtekniske vurderinger de har gjort underveis i arbeidet. Jeg var nøye med å ikke spørre om deres meninger under intervjuene, fordi det ikke er relevant for denne oppgaven. Likevel er det ikke til å unngå at deres oppfatning av virkeligheten er påvirket av meningene deres. Konkrete erfaringer fra intervjuene har jeg diskutert i kapittel 4.

1.2.2 Kort om bruk av juridisk metode

I undersøkelsen av lovproposisjonene og utarbeidelsen av dem, har jeg til dels brukt et juridisk forskningsopplegg. Målet med den juridiske metodebruken var *ikke* å finne frem til gjeldende rett, men å studere rettskildene. Schartum forklarer at en type prosjekt innenfor juridisk forskning kan gjelde rettskildeproduksjon. I et slikt forskningsopplegg vil en benytte seg av kvalitative og kvantitative metoder for å undersøke tilblivelsen av rettskilder.¹⁶ Jeg har benyttet meg av kvalitative intervjuer, dokumentanalyse og litteraturstudie for å undersøke hvordan departementene jobber med sikring av teknisk og språklig kvalitet i utarbeidelsen av lovproposisjon. I tillegg bærer også forskningsopplegget mitt preg av å være en kartlegging av strukturer og sammenhenger mellom rettskilder. Også dette omtaler Schartum som en prosjekttype innenfor juridisk forskning.¹⁷ En slik studie kan gjelde strukturer og sammenhenger både innad i samme rettskilde og mellom rettskilder. Dette er noe jeg bl.a. har benyttet som

15 Ibid. s.132.

16 Schartum, «Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning», s. 11.

17 Ibid. s. 13.

grunnlag for utforming av spørsmål til intervjuene, og for å finne konkrete eksempler på strukturelle valg departementene har gjort i lovproposisjonen.

1.2.3 Metodetriangulering

For å belyse forskningsspørsmålene best mulig har det vært nødvendig å kombinere ulike metoder. Slik kombinasjon av metoder kalles metodetriangulering. Grønmo forklarer at «metodetriangulering går ut på å belyse samme problemstilling ved hjelp av forskjellige data og metoder».¹⁸ De kvalitative intervjuene har gitt utfyllende informasjon og mer mening til dokumentene jeg har undersøkt og litteraturen jeg har gått gjennom. Fokuset i denne oppgaven har i høy grad vært å finne ut hvordan teorien som er basert på dokumenter og litteratur, fungerer i praksis. For finne ut hvordan ting fungerer i praksis måtte jeg først lese meg opp på dokumenter og teori, og sørge for at jeg hadde en forståelse av innholdet. Teorien utgjorde også grunnlaget for utforming av spørsmål i intervjuguidene, se avsnitt 4.2.2.

All informasjonsinnsamling i denne oppgaven har vært viktig på sin måte, men kombinasjonen av de skriftlige og muntlige kildene er det som har gitt de mest interessante diskusjonene. Dersom jeg kun hadde undersøkt hvordan kvalitets-sikring av lovgivningen skjer i teorien basert på dokumenter og litteratur, hadde ikke det gitt noe svar på hvordan det *faktisk* skjer. Motsatt hadde det heller ikke gitt et dekkende svar på forskningsspørsmålene dersom jeg kun hadde gjennomført intervjuer om praktisering av kvalitetskrav osv. Uten teorien i grunn hadde det trolig blitt vanskelig å stille de «rette» spørsmålene.

1.2.4 Kildekritikk

Det har vært mange potensielle kilder for innhenting av informasjon til oppgaven, særlig for valg av intervjuobjekter. I følge Grønmo bør valg av kilder baseres på grundige overveielser, og bruken av kildene bør skje på en faglig forsvarlig måte. Videre er det viktig at kildene ikke brukes ukritisk. Han fremhever spesielt fire kildekritiske vurderinger man bør foreta før valg av kilder: Tilgjengelighet, relevans, autenticitet og troverdighet.¹⁹

I vurderingen av *tilgjengelighet*, var det viktig at det var personer som ville la seg intervju om tema og at det var tilgjengelige dokumenter. Dette var noe jeg vurdererte før jeg bestemte forskningsspørsmål, da jeg hadde vært nødt til å endre vinkling om det ikke var tilgjengelige kilder.

18 Grønmo, *Samfunnsvitenskapelige metoder*. s.55.

19 Ibid. s. 122-123.

Videre forklarer Grønmo at kilder brukt ved undersøkelser må være *relevante* for problemstillingen. Han påpeker også at det ved uformell intervjuing kan være selskapssyke eller snakkesalige personer som gjerne vil konversere med forskeren om ting som ikke har direkte relevans for undersøkelsen. Dette prøvde jeg å unngå bl.a. ved at jeg hadde formulert spørsmål som intervjuene tok utgangspunkt i. Det gjaldt å få til en mellomting av at intervjuobjektet kunne snakke om det han/hun ønsket, samtidig som vi holdt oss til temaet og det jeg ønsket å undersøke. Jeg foretok også en vurdering av om dokumentene og litteraturen jeg har brukt er relevant for besvarelsen i oppgaven.

Om kildene er autentiske, eller ekte, er også viktig å vite før man gjennomfører undersøkelser. Grønmo understreker at en må vurdere om en bestemt aktør eller respondent er den personen han/hun utgir seg for å være. Dette er ikke noe jeg har brukt særlig med tid på. Jeg kjente til to av intervjuobjektene fra tidligere, fordi de har holdt presentasjoner på konferanser og forumer. Det siste intervjuobjektet kontaktet jeg gjennom informasjon som sto på regjeringens og departementenes hjemmeside. Når det gjelder dokumentene jeg har brukt som kilder, kan jeg være sikker på at disse er autentiske. Lovtekster, instruksjoner og veiledere har vært tilgjengelige bl.a. fra Lovdatas, regjeringens og Stortingets nettsider.

Til sist er det også viktig med *troverdighet*. Grønmo forklarer at man må vurdere om man kan ha tillitt til den informasjonen man samler inn. Han trekker bl.a. frem at intervjuobjekter kan gi feilaktige svar fordi de vil imponere intervjueren eller ikke sette seg selv, eller i denne sammenheng departementet, i dårlig lys. Dokumenter kan også inneholde feilaktig informasjon bl.a. for å fremme bestemte interesser. Dette har jeg tatt i betraktning når jeg har bearbeidet informasjonen fra intervjuene og dokumentene.

Nærmere om begrunnelser for valg av dokumenter mm., se avsnitt 2.2. For valg av lovproposisjoner og intervjuobjekter se avsnitt 4.2.1.

1.2 Videre fremstilling av oppgaven

Masteroppgaven er bygd opp som følger:

I *kapittel 2* har jeg først redegjort for hvilke formelle krav som stilles til utarbeidelsen av lover. Deretter har jeg diskutert begrepet lov kvalitet, samt hvilke tekniske og språklige kvalitetskrav som stilles til utformingen av lover. Redegjørelsen av hvilke krav som stilles til utarbeidelsen og utformingen av lover tar i høy

grad utgangspunkt i formulerte krav fra lover, veiledere og andre dokumenter. I diskusjonen av kravene, særlig til lovers utforming, benytter jeg meg også av litteratur. Funnene i dette kapitlet utgjør grunnlaget for videre redegjørelser og diskusjoner i de resterende kapitlene.

I *kapittel 3* beskriver jeg gangen i lovarbeidet, og diskuterer hvordan sikring av teknisk og språklig kvalitet skjer i de ulike stadiene av arbeidet. Oppbyggingen av kapitlet tar utgangspunkt i en modell for lovgivningsprosessen. Modellen og diskusjonen av de ulike stadiene, er basert på kravene som er gjennomgått i kapittel 2. Avslutningsvis i kapitlet har jeg en kort diskusjon om etterkontroll og evaluering av lover.

I *kapittel 4* har jeg først presentert undersøkelsesopplegget knyttet til utarbeidelsen av lovproposisjoner og utføring av lovtekniske gjennomganger. Jeg diskuterer bl.a. valg av lovproposisjoner og intervjuobjekter, utforming av intervjuguide og erfaringer fra gjennomføring av intervjuene. Intervjuguidene ble utformet med bakgrunn i teori som er gjennomgått i kapittel 2 og 3. Kapittel 2 og 3 har dermed vært avgjørende for hva jeg har undersøkt nærmere i kapittel 4. Etter presentasjon av undersøkelsesopplegget, har jeg redegjort, sammenliknet og diskutert resultatene fra undersøkelsene. Først resultatene fra intervjuene om departementenes utarbeidelse av lovproposisjoner, deretter om lovtekniske gjennomganger i Justisdepartementets lovavdeling. Jeg har også inkludert en diskusjon om sikring av kvalitet i lover etter at de har trådt i kraft, herunder hvordan departementene retter opp feil i lovgivningen, og om Lovdatas regelrapporter. Til slutt er det en oppsummering og samlet diskusjon om resultatene fra undersøkelsene.

I *kapittel 5* gis en kort oppsummering og vurdering av resultatene fra oppgavens undersøkelser. Jeg har også gjort noen avsluttende refleksjoner om arbeidet med oppgaven.

Jeg har valgt denne oppbyggingen av oppgaven fordi de ulike kapitlene i høy grad bygger på hverandre. For å forstå bakgrunnen for undersøkelsesoppleggene i kapittel 4, er det nødvendig se proposisjonsarbeidet i sammenheng med resten av lovgivningsprosessen. Arbeidet med lovproposisjon er ikke det eneste stadiet i utarbeidelsen av lover hvor sikring av teknisk og språklig kvalitet er relevant. Basert på gjennomgang og diskusjon om lovgivningsprosessen i kapittel 3, er imidlertid proposisjonsstadiet trolig det viktigste for sikring av lov-kvalitet. Videre utgjør kapittel 2 grunnlaget både for gjennomgangen i kapittel 3 og for innholdet av undersøkelsene i kapittel 4.

2 Lovkvalitet og regulering av lovgivningsprosessen

2.1 Innledning

Vedtatte lover er resultatet etter en lovgivningsprosess. Kvaliteten i loven avhenger derfor bl.a. av hvor god prosessen har vært. I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for hva som er styrende for de ulike stadiene i prosessen for utarbeidelse av lover. Reguleringen av lovgivningsprosessen setter rammer for utarbeidelsen av lover og dermed også for kvalitetssikringen. Jeg vil deretter redegjøre for begrepet lovqualität, samt hvilke tekniske og språklige kvalitetskriterier som stilles til utformingen av lover.

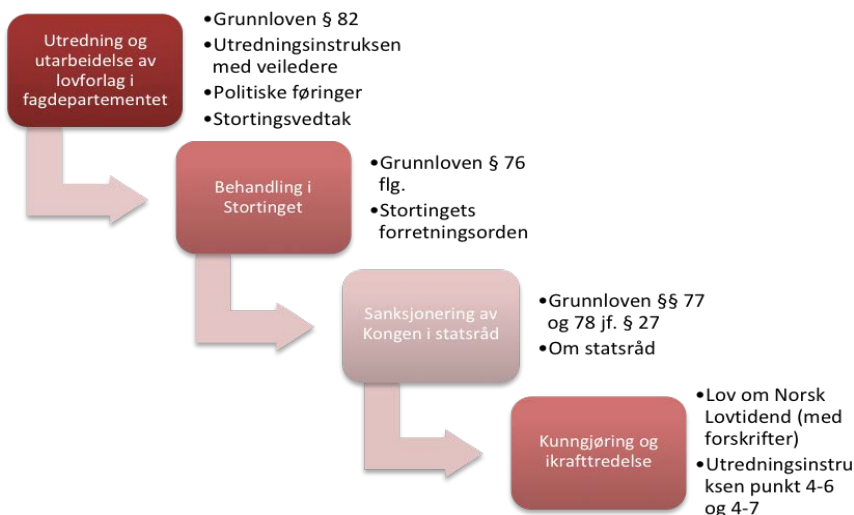
2.2 Regulering av lovgivningsprosessen

2.2.1 Oversikt

Lovgivningsprosessen blir regulert gjennom Grunnloven, andre lover og forskrifter, samt instruks, rundskriv og veiledere. Grunnloven er den høyeste rettskilden vi har i Norge. Dersom bestemmelser i andre lover eller dokumenter strider mot det som står i Grunnloven, har Grunnlovens bestemmelser forrang, jf. Lex-superior prinsippet.²⁰ Lover er gyldig vedtatt når de krav Grunnloven stiller er oppfylt. Andre dokumenter som er styrende for lovgivningsprosessen er bl.a. Stortingets forretningsorden, Lov om Norsk Lovtidend og utredningsinstruksen med veiledere.

For å illustrere hvordan de ulike regelverkene styrer lovgivningsprosessen har jeg satt de inn i en forenklet modell med hovedfasene i lovarbeidet. Fasene i modellen har jeg valgt med utgangspunkt i hva som er regulert i de aktuelle regelverkene. En mer omfattende modell for lovgivningsprosessen er presentert i avsnitt 3.1.

²⁰ Boe, *Grunnleggende juridisk metode*, s. 166.



Figur 1: Regulering av lovgivningsprosessen

Modellen viser fire hovedfaser for lovarbeidet: «Utredning og utarbeidelse av lovforslag i fagdepartementet», «behandling i Stortinget», «sanksjonering av Kongen i statsråd» og «kunngjøring og ikrafttredelse». For hver fase har jeg angitt hvilke regelverk som er styrende for arbeidet. Noen av regelverkene er aktuelle kun for én av fasene, mens andre gjelder flere faser. For eksempel er Grunnloven styrende for hele prosessen. Legg imidlertid merke til at det er ulike grunnlovsbestemmelser som er aktuelle for hver av fasene. På den andre siden er f.eks. Stortingets forretningsorden og Lov om Norsk Lovtidend kun relevante innenfor én fase hver.

Før jeg forklarer nærmere om reguleringen i hver fase, er det nødvendig å si noe mer om forholdet mellom regelverkene. Som nevnt ovenfor, har Grunnloven forrang ovenfor andre regelverk. Rangforholdet mellom de resterende rettsreglene er som følger, rangert fra høyest til lavest: formelle lover, andre stortingsvedtak, kongelige resolusjoner og administrative instruksjoner og veiledere.²¹ Fordi regelverkene og dokumentene som er styrende for lovgivningsprosessen er av ulik art, håndheves de også ulikt. Strider lovarbeidet mot Grunnloven eller formelle lover er det lovbrudd. Dersom det blir oppdaget lovbrudd i lovarbeidet vil trolig vedkommende lov være ugyldig til saken er oppklart og ryddet opp i. Dokumentene som er gitt med regjeringens instruksjonsmyndighet håndheves

²¹ Ibid. s.47.

i praksis internt i forvaltningen, og overtredelse har ingen rettslig betydning utad.²² Dette gjelder bl.a. Utredningsinstruksen.

Alle regelverk og veiledere som blir nevnt i dette kapitlet er relevante for lovgivningsprosessen. Jeg vil imidlertid fokusere på de jeg mener er spesielt viktig for sikring av kvalitet i lovgivningen.

2.2.2 Utredning og utarbeidelse av lovforslag i fagdepartementet

Den første hovedfasen fra modellen ovenfor, «utredning og utarbeidelse av lovforslag i fagdepartementet», er i høy grad styrt av dokumenter som er gitt med regjeringens instruksjonsmyndighet, særlig utredningsinstruksen²³. Den gjeldende utredningsinstruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016. Instruksen skal bl.a. bidra til å oppfylle Grunnlovens krav om opplysningsplikt ovenfor Stortinget, jf. grl. § 82. Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for statlige tiltak, se instruksens punkt 1-1. Statlige tiltak kan f.eks. være regelendringer. Finansdepartementet, som har ansvaret for å forvalte instruksen, påpeker at det er viktig at statlige beslutninger er velbegrunnede og gjennomtenkte.²⁴ Instruksen stiller krav til departementenes utredningsarbeid, men også til arbeid som utføres på oppdrag av statlige forvaltningsorganer, jf. punkt 1-2.²⁵

Etter endringen i utredningsinstruksen i 2016 ble Finansdepartementet tildelt ansvaret for å gi veiledning til bestemmelsene i instruksen, se punkt 1-5. Finansdepartementet har imidlertid delegert det operative forvaltningsansvaret til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).²⁶ I praksis er det dermed DFØ som forvalter og gir veiledning til instruksen. DFØ har utgitt «Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak». I innledningen til veilederen står det at «Formålet med veilederen er å fremme god kvalitet på beslutningsgrunnlaget for statlige tiltak.»²⁷ Videre er det påpekt at veilederen skal bidra til å øke forståelsen av kravene i instruksen, samt gi anbefalinger for hvordan kravene kan oppfylles.

22 Backer, *Loven*, s.30.

23 Utredningsinstruksen, 2016.

24 Regjeringen, «Utredningsinstruksen».

25 Dette innebærer at når fagdepartementet setter ut deler av utredningsarbeidet f.eks. til private virksomheter, eller det blir oppnevnt eksterne lovutredningsutvalg, må gjennomføringen følge kravene til utredningsinstruksen.

26 Regjeringen, «Utredningsinstruksen».

27 Direktoratet for økonomistyring, «Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak», s. 6.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet utga i 2008 «Veileder for utvalgsarbeid i Staten» til utredningsinstruksen. I veilederens forord står det at «Veilederen skal først og fremst være et hjelpemiddel for utvalgets leder, medlemmer og sekretariat.»²⁸ Veilederen gir råd bl.a. om når regjering eller departement bør nedsette utvalg, hvordan sammensetningen i utvalget bør være, og hvordan arbeidet bør foregå. Som forvalter av utredningsinstruksen, skal DFØ bistå KMD og Difi i revisjon av veilederen.²⁹ Den nye veilederen skal utgis av KMD, men jeg er ikke kjent med når.

Når det gjelder instruksens bestemmelser vedrørende lover og forskrifter, er ansvaret for å gi veiledning delegert til Justis- og beredskapsdepartementet. I instruksens punkt 4-1 er det i tillegg fastsatt at alle lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse». Formålet med lovteknikkheftet er bl.a. å bidra til at lover og forskrifter får god kvalitet og enhetlig utforming. I tillegg skal veiledningen forenkle arbeidet for dem som arbeider med lover og forskrifter ved at man i veiledningen kan finne svar på spørsmål som ofte oppstår i forbindelse med slikt arbeid.³⁰ Heftet ble utgitt i år 2000, og det arbeides nå med å revidere innholdet.³¹

I tillegg til Utredningsinstruksen med veiledere, er også politiske føringer et viktig styringsmiddel i fasen. Politiske føringer kan gis som del av mandatet til utredningsgruppen. Det er fagdepartementet som skal utforme mandatet, men det kan imidlertid være gjenstand for nøye gransking og omformulering i regjeringen.³² Mandatet gis med delegeringsmyndighet og fastsettes ved kongelig resolusjon. Dette gjør mandatet bindende for utredningsarbeidet, men det kan likevel gjøres endringer i mandatet underveis. Hvordan mandatet bør utformes er bl.a. beskrevet i «Veileder for utvalgsarbeid i staten».³³ Mandatet skal bl.a. inneholde en klar definering av hvilket område som skal utredes og de viktigste problemstillingene skal være tydelig formulert.³⁴

Stortingsmeldinger kan også inneholde elementer som er styrende for utredning og formulering av lovforslag. Et eksempel er «Stortingsmelding 35 (2007-2008)», der punkt 8.6.5.5 omhandler språket i lover og forskrifter. Her blir det bl.a. påpekt at språket i lover og forskrifter er av særlig interesse og at Språkrådet i

28 Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Veileder for utvalgsarbeid i staten.

29 Direktoratet for økonomistyring, Årsrapport 2017, s. 11.

30 Justisdepartementets lovavdeling, Lovteknikkheftet, s. 12.

31 Personlig kommunikasjon, lovrådgiver i Lovavdelingen.

32 Backer, «Loven», s. 39.

33 Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Veileder for utvalgsarbeid i staten.

34 Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Veileder for utvalgsarbeid i staten, s. 5.

2006 mente det var behov for en formalisering av kontrollen med språket i nye lover.³⁵

Retningslinjene «Om r-konferanser» og «Om statsråd» er også relevante dokumenter for utredning og utforming av lovforslag. «Om r-konferanser» er et sentralt dokument når det er behov for å avklare eller diskutere deler av lovforslaget med regjeringen i lovgivningsprosessen. Hovedregelen er at statsrådene legger frem notater av alle viktige saker til diskusjon i regjeringen. «Som saker av viktighet regnes alltid saker med betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige, og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene.»³⁶ I kapittel 2 er det angitt hvilke saker som er aktuelle for r-konferansene. Igangsetting av utredninger, oppnevning av viktige utredningsutvalg (f.eks. lovutredningsutvalg), foreleggelse før alminnelig høring, og proposisjoner med forslag til lovvedtak er eksempler på saker som ofte bør legges frem for regjeringen. «Om statsråd» skal bidra til å sikre en felles praksis og ensartet utforming av saker som fremmes i statsråd.³⁷ Dokumentet gir retningslinjer for utarbeiding av lovproposisjoner og kongelige resolusjoner.

Til sist i denne fasen vi jeg nevne mållova. Nynorsk og bokmål skal være likeverdige skriftspråk i alle organer i stat, fylkeskommune og kommuner, jf. mållova § 1.³⁸ Det vil si at det er valgfritt om fagdepartementet vil utforme loven på nynorsk eller bokmål. I følge Davidsen er det imidlertid den aktuelle stortingskomiteen som skal ta den endelige avgjørelsen om hvilken målform loven skal ha.³⁹

2.2.3 Behandling i Stortinget

Fasen for «behandling i Stortinget» er bl.a. regulert i Grunnloven. Det er i Grunnloven at Stortinget gis den lovgivende makt, jf. §§ 49 og 75 bokstav a. Videre stiller grl. § 76 flg. krav til hvordan lovforslag skal vedtas i Stortinget. Grunnlovens regler om Stortingets behandling av lovforslag utdypes og suppleres av Stortingets forretningsorden, med hjemmel i grl. § 66. Stortingets forretningsorden «inneholder bl.a. regler om hvordan Stortinget skal konstituere seg, valg av presidentskap og sekretærer, inndelingen av representantene i komiteer, organiseringen av komiteene,».⁴⁰

35 St.meld. nr. 35 (2007-2008)

36 Statsministerens kontor, Om r-konferanser, s. 8.

37 Statsministerens kontor, Om statsråd, s 1.

38 Mållova, § 1, 1980.

39 Davidsen, «Hvorfor er noen lover og forskrifter på nynorsk?»

40 Giske, «Stortingets forretningsorden».

2.2.4 Sanksjonering av Kongen i statsråd

Den neste fasen, «sanksjonering av Kongen i statsråd», er også regulert i Grunnlovens bestemmelser. Når Stortinget har ferdigbehandlet lovforslaget, skal det sendes videre til Kongen for sanksjon, se grl. § 77. Det er i hovedsak grl. § 78 jf. § 27 som er styrende for hvordan sanksjonering av lover skal skje. Retningslinjene «Om statsråd» utdyper og presiserer Grunnlovens bestemmelser om sanksjonering av Kongen i statsråd.

2.2.5 Kunngjøring og ikrafttredelse

Fasen for «kunngjøring og ikrafttredelse» er den siste hovedfasen fra modellen. Det viktigste regelverket for kunngjøring og ikrafttredelse, er Lov om Norsk Lovtidend. Loven med forskrifter inneholder bl.a. bestemmelser om utgivelse og drift av Norsk Lovtidend og om ikrafttredelse av lover. Norsk Lovtidend er en elektronisk publikasjon som står for den offisielle kunngjøringen av «lover og vedtak om lovers ikrafttredelse, oppheving og virksomhetsområde» med mer, jf. Lov om Norsk Lovtidend § 1 bokstav b. Norge var for øvrig det første landet i Europa som gjorde elektronisk kunngjøring av regelverk til offisiell kunngjøring. Dette startet vi med i 2001 gjennom Lovdata og Norsk Lovtidend.⁴¹

Utretningsinstruksen har også noen relevante bestemmelser for ikraftsetting og kunngjøring av lover. Det er bl.a. påpekt at «Beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal samme dag sendes Norsk Lovtidend v/ Lovdata for kunngjøring», se punkt 4-7.

2.2.6 Kort om internasjonale forpliktelser

Internasjonale forpliktelser kan også ha konsekvenser for lovgivningsprosessen ved at de begrenser myndigheten til departementene og Stortinget. I Norge har vi en dualistisk tilnærming til lovgivningen. Dette innebærer at folkerettslige forpliktelser må gjennomføres i nasjonal rett før de blir gjeldende. Gjennomføringen kan skje enten ved inkorporasjon eller transformasjon. Ved inkorporasjon blir den folkerettslige forpliktelsen direkte gjeldende som nasjonal rett med hjemmel i nasjonal lov eller forskrift. Eksempler på inkorporeringslover er EØS-loven og menneskerettsloven, som henholdsvis gir EØS-retten og fem internasjonale menneskerettskonvensjoner direkte anvendelse i norsk rett. Også utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov er eksempel på en inkorporeringslov. Ved transformasjon utarbeides og innføres det en tilsvarende regel i den nasjonale lovgivningen.⁴²

41 Lovdata, «Om Lovdata».

42 Skodvin, Knut Einar. «dualisme-jus».

2.3 Lovkvalitet

2.3.1 Begrepet lovkvalitet

Som nevnt i innledningen er det ingen enhetlig forståelse av hva lovkvalitet er. De fleste kan imidlertid være enige om at lovkvalitet dreier seg om at lovgivningen skal være kvalitativt god. I en av Justisdepartementets lovproposisjoner «om retting av feil mm. i lovverket» viser de til at det kan være mange faktorer som virker inn på kvaliteten i lovverket.⁴³ Lovene skal bl.a. bli oppfattet rettferdige og rimelige, og de bør også ha et klart mål som de oppnår på en effektiv måte. Andre kvalitetsspørsmål som blir nevnt er om lovene er konfliktskapende eller konfliktløsende, og om de er enkle og billige å administrere. I tillegg bør lovverket være lett å forstå og lett å finne frem i. Viktige elementer for å oppnå dette er lovens språkdrakt og dens tekniske utforming og struktur. Sistnevnte kvalitetsaspekt omtaler de i proposisjonen som teknisk lovkvalitet.⁴⁴

Et nærliggende spørsmål om hva god lovkvalitet er, er hva som er en god lov. De fleste som skriver noe om dette temaet, siterer tidligere høyesterettsdommer, Kirsti Coward: «En god lov er en lov som lett og klart forteller alle den har interesse for, hva som skal gjelde, og som oppfattes rettferdig og rimelig av alle den angår, med den virkning at de følger loven.»⁴⁵ Vurderinger knyttet til om loven er rettferdig og rimelig krever god forståelse av det aktuelle rettsområdet. Det kan også være politiske og prinsipielle uenigheter knyttet til slike vurderinger, noe som kan gjøre det utfordrende å diskutere slike kvalitetsaspekter.⁴⁶ Backer hevder på sin side at spørsmål om lovkvalitet er forskjellig fra et spørsmål om man er enig i lovens innhold.⁴⁷ En slik avgrensning av begrepet vil i teorien innebære at en lov som tillater tortur eller dødsstraff omtales som en lov med god kvalitet. Den samme avgrensningen vil også være utgangspunkt for bruk av begrepet i denne oppgaven. Jeg vil bruke begrepet i betydningen formell lovkvalitet, ikke materiell.

Begrepet lovkvalitet kan altså brukes om flere ulike forhold. Min bruk av begrepet lovkvalitet vil i denne oppgaven være nært det Justisdepartementet omtaler som «teknisk kvalitet i lovgivningen». Kvalitetsbrister som blir rettet opp i deres proposisjon er åpenbare feil, som ikke trenger ytterligere diskusjon før de rettes opp. Det er i høy grad denne type kvalitetsbrister jeg vil undersøke nærmere i denne oppgaven. Jeg vil likevel ikke begrense min forståelse og bruk av begrepet lovkvalitet til å kun gjelde det proposisjonen omtaler som teknisk kvalitet i lov-

43 Justis- og politidepartementet, «Om lov om retting av feil mm. i lovverket», 2002-2003, s.6.

44 Ibid. s.7.

45 Coward, «Hva kjennetegner en god lov».

46 Vangen, s. 27.

47 Backer, *Lov og lovgivning*, s.14.

givningen. Jeg vil se teknisk lov kvalitet i sammenheng med krav som stilles i regelverkene og dokumentene gjennomgått i avsnitt 2.2, særlig utredningsinstruksen og lovteknikkheftet. Grovt sett vil jeg fokusere diskusjonene i denne oppgaven rundt følgende temaer:

- Lovers struktur
- Lovers oppbygging
- Lovspråk

Begrepene struktur og oppbygging brukes ofte om hverandre, men jeg har valgt å sette skille mellom begrepene for å tydeliggjøre at de kan gjelde spørsmål av ulik art. Lovers struktur omfatter spørsmål om forholdet mellom lover. Aktuelle problemstillinger er hva som skal stå i hvilken lov, hvilke lover som er og skal være gjeldende, og hvordan det skal henvises mellom ulike lover.⁴⁸ Oppbyggingen til lover gjelder spørsmål både om den formelle inndelingen av lover, og om hvor regler av forskjellig innhold bør plasseres i lover.⁴⁹ Begrepet lovspråk bruker jeg i denne oppgaven om særlige krav til hvordan man bør skrive og formulere lovtekster. Det kan likevel trekkes flere paralleller mellom krav til lovspråk og krav til vanlige skriveregler i norsk.

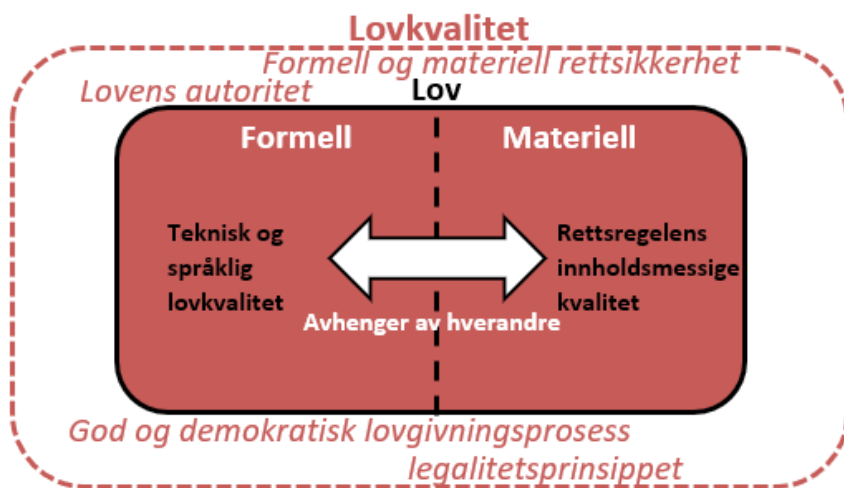
For at en lov skal ha god kvalitet bør det være et kvalitativt bra nivå både for struktur, oppbygging og språk. Det holder f.eks. ikke at en lov har et godt lovspråk om den ikke har en god oppbygging. Det holder heller ikke om en lov har god oppbygging, men er skrevet med et uforståelig lovspråk. Lovers struktur, oppbygging og språk omtaler jeg i denne oppgaven med samlebetegnelsen «teknisk og språklig lov kvalitet». Teknisk og språklig lov kvalitet utgjøres av de formelle kravene til lov kvalitet, dersom en tar utgangspunkt i at begrepet lov kvalitet kan deles inn i en formell del og en materiell del, se figur 2 nedenfor. Jeg mener «teknisk og språklig lov kvalitet» gir en bedre beskrivelse av hva begrepet innebærer, enn om jeg hadde benyttet meg av begrepet «formell lov kvalitet». Hvilke spesifikke krav som stilles til teknisk og språklig lov kvalitet vil jeg komme tilbake til nedenfor i avsnitt 2.3.2 – 2.3.5.

Årsaken til at jeg vil fokusere på teknisk og språklig lov kvalitet er fordi det legger grunnlaget for at det materielle innholdet i lover skal være tydelig og forståelig. Uten god teknisk og språklig kvalitet i bunn vil det trolig være vanskelig å ta i bruk lovgivningen, både for dommere, advokater, forvaltningsansatte og øvrige borgere. Formelle feil i lovgivningen kan bl.a. føre til forvirring og

48 Egen avgrensning av begrepet.

49 Backer, *Loven*, s. 118.

misforståelser om hva som er gjeldende rett. I figuren nedenfor har jeg illustrert hvordan formell og materiell lovkvallitet henger sammen.



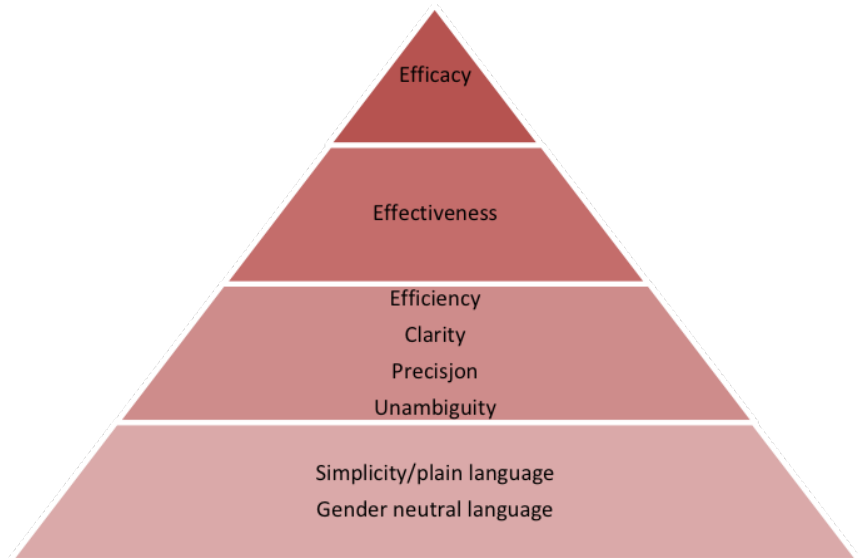
Figur 2: Begrepet lovkvallitet

Den ytterste rammen i rektangelet representerer eksempler på overordnede prinsipper og mål for lovgivningen. I den videre diskusjonen av lovkvallitet er alle disse punktene viktige å ha med seg. Rettsikkerhet og legalitetsprinsippet er mål i seg selv og begrunnelser for hvorfor god teknisk og språklig lovkvallitet er viktig å strebe mot. Jeg har også inkludert en god og demokratisk lovgivningsprosess i den ytre rammen. Årsaken er at en god og demokratisk lovgivningsprosess og utarbeidelse av lover er avgjørende for å oppnå god kvallitet. Jeg vil særlig diskutere lovkvallitet i sammenheng med lovgivningsprosessen i kapittel 3.

Det innerste rektangelet i figuren utgjør formen og innholdet i loven, eller formell og materiell lovkvallitet. De to aspektene av lovkvallitet er i høy grad parallelle prosesser som avhenger av hverandre. Ofte blir imidlertid innholdet satt før teknisk og språklig utforming blir vurdert, men det er en annen diskusjon. Figuren er ment å illustrere innholdet i begrepet, ikke rekkefølger e.l. Formell lovkvallitet er nødvendig for at materiell lovkvallitet skal komme til uttrykk på korrekt måte. Rettsregler må formuleres og utformes med god teknisk og språklig kvallitet for at borgerne skal ha mulighet til å sette seg inn i innholdet og forstå loven. Materiell lovkvallitet dreier seg bl.a. om at rettsreglene skal være rettferdige og rimelige, og ha et politisk og prinsipielt godt innhold. Teknisk og

språklig lovkvallitet dreier seg i praksis om hvordan man skal formulere, utforme og tydeliggjøre lovens materielle innhold.

Xanthaki forklarer det jeg omtaler som teknisk og språklig lovkvallitet, bl.a. som mål for å oppnå kvalitet i lovgivningen. Hun viser med figuren nedenfor hvordan de som utarbeider lover kan bidra til at lovgiver oppnår sitt mål med loven. Målene er satt opp hierarkisk.⁵⁰ De to nederste nivåene i figuren tilsvarer i høy grad formell lovkvallitet, i henhold til beskrivelsen ovenfor. Unntaket er efficiency/kostnadseffektivitet, som jeg ikke betrakter som spørsmål om lovteknikk eller lovspråk. De to øverste nivåene fra figuren kan trolig sammenliknes med både materiell lovkvallitet, og prinsippene som er plassert utenfor selve loven i figur 2.



Figur 3: *Legislative Drafting Virtues*⁵¹

Jeg har valgt å bevare de engelske begrepene i selve figuren, da det var utfordrende å finne presise norske oversettelser som ivaretar nyanseforskjellene mellom enkelte av begrepene. I diskusjonen av figuren vil jeg likevel forsøke å

⁵⁰ Xanthaki, *Drafting legislation*, s.5.

⁵¹ Ibid. s. 5.

oversette begrepene med forbehold om at de *kan* miste noe av det tiltenkte meningsinnholdet.

Det øverste nivået i figuren, *efficacy*, heretter oversatt til virkningskraft, er det ultimate målet for lovgivning. Virkningskraften utgjøres av i hvilken grad lovgiver oppnår målet med loven. Xanthaki forklarer at virkningskraft ikke kan oppnås av lovskriver alene, men at loven også må implementeres på en god måte og anvendes på en rettslig korrekt måte. Xanthaki påpeker videre at begrepet ofte blir blandet med *effectiveness*, på norsk «effektivitet». Effektivitet er det nest øverste nivået i hierarkiet av mål for lovgivningen. For å oppnå ønsket virkningskraft, er effektivitet viktig. Helt konkret innebærer effektivitet, ifølge Xanthaki, at man ved utarbeidelse av lovteksten (1) kan forutse de viktigste utfallene av loven, og at disse blir brukt i utarbeidelsen av loven og i formuleringsprosessen, (2) angir klare mål og formål, (3) sørger for nødvendige og hensiktsmessige håndhevelsesmidler, og (4) kan vurdere og evaluere den virkelige effektiviteten loven vil ha, på en konsekvent og beleilig måte.⁵² For å oppnå slik effektivitet må lovskriver bl.a. ta i bruk virkemidlet, *efficiency*. Forskjellen mellom *effectiveness* og *efficiency* er at sistnevnte er et mål om at loven skal være kostnadseffektiv. Dette innebærer at lovgiver bør velge en finansielt foretrukket løsning, uten at det går utover lovkvaliteten. På det samme nivået i figuren er det også et mål om å oppnå klarhet og presisjon i lovteksten, samt unngå tvetydighet. Figurens nederste nivå gjelder bruk av et enkelt, klart og kjønnsnøytralt språk i lovteksten.⁵³ Dette er både mål i seg selv, og virkemidler for å nå målene lengre opp i hierarkiet. Figuren viser hvordan formell lovkvalitet kan bidra til å nå andre mål for lovgivningen, f.eks. god virkningskraft og effekt.

I diskusjonen av teknisk og språklig lovkvalitet har jeg i hovedsak lagt det frem som virkemidler for å oppnå andre ting. Jeg vil imidlertid også understreke at teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen er verdier i seg selv. Det at lover har formelle krav på plass, og at lovgivningen har et helhetlig uttrykk, er viktig for lovverkets autoritet og troverdighet. Dersom lover inneholder en mengde formelle feil, kan det bl.a. føre til at borgerne ikke tar loven like seriøst.

Nedenfor vil jeg diskutere hvilke kvalitetskrav som stilles innenfor de ulike temaene av formell lovkvalitet: lovers struktur, lovers oppbygging og lovspråk.

⁵² Ibid. s. 8.

⁵³ Ibid. s. 9.

2.3.2 Lovers struktur

2.3.2.1 Oversikt

Lovstruktur er et viktig aspekt av lov kvalitet. Lovstrukturutvalget⁵⁴ kom i sin tid frem til at en av de største strukturutfordringene var lovgivningens *tilgjengelighet*. De påpekte bl.a. at mange regler var vanskelig å få tilgang til. Dette har trolig forbedret seg i ettertid fordi alle lover har blitt elektronisk tilgjengelige gjennom Lovdata. Tilgjengelighet avhenger imidlertid ikke bare av fysisk tilgjengelighet, men også av hvor tilgjengelig budskapet i lovteksten her. Utvalget hevdet at store deler av regelverket var vanskelig å finne frem i og forstå. Den overordnede målsettingen måtte derfor være at «lover og forskrifter er utformet på en slik måte at budskapet i disse når frem til brukerne.»⁵⁵ Dette knytter seg ikke bare til det jeg vil definere som strukturspørsmål, men også til den formelle inndelingen i loven, og at språket skal være forståelig og presist. Som nevnt må struktur, oppbygging og språk ses i sammenheng for å oppnå en kvalitativt god lovgivning.

Spørsmål om lovstruktur omfatter bl.a. forholdet mellom lover. Aktuelle problemstillinger kan være hva som skal stå i hvilken lov, hvilke lover som er og skal være gjeldende, og hvordan det skal henvises innad i loven (interne henvisninger) og til andre lover eller forskrifter (eksterne henvisninger). I tillegg omfattes også forholdet mellom loven og dens forskrift(er) og forarbeider i diskusjoner om struktur. Med det mener jeg vurderinger av hva som skal stå i selve lovteksten, hva som bør gis med forskrift og hva som kan stå i forarbeidene.

2.3.2.2 Henvisninger

Lov- og forskriftsverket har en fragmentarisk struktur. Det innebærer bl.a. at for å løse et juridisk spørsmål må man ofte bruke flere bestemmelser, fra samme lov eller fra andre lover.⁵⁶ I Lovteknikkheftet gis det videre uttrykk for at det ikke er hensiktsmessig eller praktisk gjennomførbart med henvisninger til alle mulige bestemmelser som *kan* ha betydning for spørsmål knyttet til enkeltbestemmelser, bl.a. fordi det kan skape motsetningsslutninger. Motsetningsslutninger innebærer her at den som bruker loven ikke tror andre bestemmelser kan være relevante da de ikke er henvist til. For å unngå dette gir lovteknikkheftet anbefaling om at lovskriver heller bør legge til grunn at de som skal bruke loven kjenner regelverket så godt at de kan finne frem til andre aktuelle bestemmelser selv. Det kan likevel være unntak fra dette hvis lovteksten henvender seg særlig

54 «Lovstrukturutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 8.september 1989 med oppgave å fremme forslag om opprydding i lovverket med sikte på å nå frem til en bedre lovstruktur.», se «forordene» til NOU 1992:32.

55 NOU 1992:32, s. 17.

56 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.66.

til borgere som ikke er vant til å lese lovtekst.⁵⁷ Dersom lover som retter seg til allmenheten ikke inneholder henvisninger til relevante bestemmelser, kan det bl.a. medføre at borgerne ikke klarer å sette seg inn i egen rettsstilling. Med bakgrunn i dette vil jeg tro at det er bedre for kvaliteten i lovverket å legge til en henvisning for mye, enn en for lite. Rettslige informasjonssystemer som f.eks. Lovdata Pro, kan imidlertid sette på henvisninger i sitt system, og på den måten kompensere for manglende henvisninger i selve loven.

I lovteknikkheftet er det påpekt at henvisninger til andre bestemmelser eller lover bør brukes som alternativ til å gjenta bestemmelsen man viser til. Det kan også være nyttig å bruke henvisninger for å presisere innholdet av begreper man bruker i lovteksten.⁵⁸ Dette kan gjøre lovteksten enklere og kortere, og dermed bidra til et bedre lovspråk. En av ulempene ved bruk av henvisninger er imidlertid at den som skal lese loven må sjekke flere steder for å finne ut hva regelen er. En annen bakdel er at henvisninger ikke sjeldent er kilde til feil i lovgivningen. I en analyse av Lovdatas regelrapporter kom jeg frem til at henvisninger virker å være årsaken til en stor andel av feil og mangler i lovgivningen.⁵⁹ En regelrapport er en sammenstilling av feil og mangler som Lovdata oppdager i lovgivningen.⁶⁰ Se nærmere om dette, nedenfor i avsnitt 4.5.3. Backer forklarer at feil knyttet til henvisninger «kan være til stede *fra starten av*, og kan da skyldes en feillesning, feilskrivning eller misforståelse av gjeldende lovgivning.» De fleste henvisningsfeil er imidlertid en konsekvens av senere lovendringer. Slike feil oppstår ofte når «lover eller paragrafer som det er henvist til, er opphevet, endret eller omredigert.»⁶¹

2.3.2.3 Forholdet mellom ulike lover, og mellom loven og dens forskrifter og forarbeider

Lovstruktur handler som nevnt også om hva som skal stå i hvilke lover og hva som kan plasseres i forskrift og forarbeider. Hva som skal stå i hvilke lover er et overordnet spørsmål om selve inndelingen av regelverket. I NOUen «Bedre struktur i lovverket», ble det bl.a. foreslått sammenslåing av flere lover, for å redusere reglemengden og gjøre regelverket mer tydelig og tilgjengelig.⁶² Lovutredningsutvalget var også opptatt av at «flest mulig av de sentrale og praktisk viktige reglene plasseres i lov». Det vil si at sentrale og praktisk viktige regler ikke bør gis med forskrift eller kun nevnes i forarbeidene. Når det gjelder forarbeider, bør man heller ikke regne med at folk flest leser dem. Forarbeider skal

57 Ibid. s.66-67.

58 Ibid. s. 67.

59 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 13.

60 Ibid. s. 4.

61 Backer, *Lov og lovgivning* s. 135.

62 NOU 1992:32.

ikke inneholde materielle regler, men heller forklaringer, presiseringer og eksempler.⁶³ I et kvalitetssikringsperspektiv, er strukturvurderinger f.eks. om hva som skal stå i lovteksten eller i proposisjonsteksten viktige å gjøre tidligst mulig i prosessen for utarbeidelse av lover. Blant annet på grunn av at store strukturelle endringer mot slutten av et lovarbeid, trolig vil være vanskelig å gjennomføre. En liten endring i lovens struktur eller oppbygging, kan føre til at det må gjøres en mengde småendringer andre steder i loven.

2.3.2.4 Ikrafttredelser og opphevinger

En annen side ved det jeg omtaler som lovstruktur, er at det ikke skal være tvil om hvilke lover som gjelder. Misforståelser og feil knyttet til ikrafttredelser og oppheving av lover kan skape forvirring om hva som er gjeldende rett. Det er derfor viktig at ikrafttredelser og opphevinger bl.a. skjer i riktig rekkefølge, til riktig tid, med riktige lover og bestemmelser mm.⁶⁴ Et konkret tilfelle der uriktig ikrafttredelse førte til feil i lovgivningen, ble påpekt i en av Lovdatas regelrapporter fra 2011. I det aktuelle tilfellet ble en paragraf i utlendingsloven endret av to ulike endringslover. Endringslovene trådte i kraft med én ukes mellomrom og tok ikke hensyn til hverandre. Ved konsolidering av lover må Lovdata følge prinsippet om at den siste vedtatte lov skal gjelde, noe som medførte at henvisningen som ble tilføyet i den første endringsloven falt bort.⁶⁵ Slike feil er særlig viktige for departementene å unngå, fordi det kan føre til at lovteksten ikke uttrykker det som er tiltenkt å være gjeldende rett.

2.3.3 Lovers oppbygging

2.3.3.1 Oversikt

Oppbyggingen av en lov gjelder spørsmål både om den formelle inndelingen av loven, og om hvor regler av forskjellig innhold bør plasseres i loven.⁶⁶ En god oppbygging kan gjøre loven lettere å lese og forstå, og på den måten også bidra til et bedre lovspråk. Motsatt kan en dårlig oppbygging gjøre loven vanskelig å lese og dermed utilgjengelig for folk flest.

2.3.3.2 Formell inndeling av loven

For den formelle inndelingen av lover har lovteknikkheftet satt opp en slags oppskrift for hvordan lover bør bygges opp. Da oppskriften er forholdsvis konkret og alle lover skal utformes i tråd med lovteknikkheftet⁶⁷, vil jeg ta utgangspunkt i denne oppskriften i gjennomgangen nedenfor. Gjennomgangen gjelder

63 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 25-26.

64 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s.15.

65 Ibid. s.79.

66 Backer, *Loven*, s. 118.

67 Jf. Utredningsinstruksens punkt 4-1.

for selvstendige lover, ikke endringslover. Særlige krav til endringslover er diskutert nedenfor i avsnitt 2.3.5.

For de som utarbeider lover er det en fordel at det finnes faste *regler* for hvordan loven skal bygges opp. Dette gjør at lovskriver ikke trenger å finne opp kruttet på nytt i hvert lovarbeid. Reglene for lovers formelle inndeling som er formulert i lovteknikkheftet krever likevel at lovskriver må gjøre konkrete vurderinger for hver enkelt lovsak. En stor lov og en liten lov skal i teorien inneholde de samme byggesteinene (se figur 4), men en stor lov skaper trolig behov for flere nivåer av inndeling enn en liten lov. Også for borgere som skal sette seg inn i en lov er det positivt at alle lover følger de samme reglene for inndeling. At alle lover er bygget opp på samme måte bidrar trolig til at de blir mer tilgjengelige og enklere å forstå for borgerne. Det blir bl.a. lettere å finne frem til bestemmelsene man leter etter, og dermed styrker det også forutberegneligheten til borgerne.

Listen nedenfor viser hvilke byggesteiner lovers formelle inndeling skal og kan bestå av, slik det er formulert i lovteknikkheftet kapittel 5.3.

Lov: tittel	
1)	Deler
2)	Kapitler
3)	Avsnitt
4)	Paragrafer
5)	Ledd
6)	Punktum, bokstaver/nummerering, opplister

Figur 4: Selvstendige lovers byggesteiner – seks mulige nivåer for inndeling

Listen viser at en lov kan deles inn i opptil seks nivåer: deler, kapitler, avsnitt, paragrafer, ledd og punktum.⁶⁸ Loven i seg selv er et overordnet nivå for inndelingen. De resterende punktene på listen er plassert i synkende rekkefølge. Det vil i praksis si at et punktum er en del av et ledd, som er en del av en paragraf, som kan være en del av et avsnitt osv. Punkt 1-3 i tabellen er de nivåene som bruksmessig er preget av mest variasjon, mens punkt 4-6 er nokså faste nivåer i enhver lov.

⁶⁸ Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.60-66.

Før jeg jeg beskriver de ulike nivåene for inndeling, vil jeg si noe om hvilke krav som stilles til lovtitler. Lovens tittel skal alltid innledes med «lov om ...». Videre skal lovens offisielle navn bestå av sanksjonsdato, nummer og tittel. Dersom lovens navn blir veldig langt, er det vanlig å tilføre en korttittel.⁶⁹ Backer påpeker viktigheten av at lovens tittel skal gi en klar og kort beskjed om emnet for loven. Tittelen kan også inneholde et politisk budskap. Et eksempel er tittelen til menneskerettsloven, som fremhever styrking av menneskerettighetene: «Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett».⁷⁰ Lovens tittel er særlig viktig for førsteinntrykket av loven og for å få rask informasjon om hvilket område den regulerer. I tillegg vil jeg tro at korrekt formulering av tittel er sentralt for at loven skal være enkel å søke opp i f.eks. Lovdatas systemer.

Det høyeste nivået for inndeling av lover er «deler». Delene blir betegnet ved ordenstall skrevet med bokstaver, f.eks. «første del». Hver del inneholder da et antall kapitler. Denne inndelingen er kun vanlig for svært store lover. Det er få lover som er så store at det er nødvendig med deler, og det er derfor ikke sjeldent at kapitler er det øverste nivået for inndeling av loven. Det er videre påpekt i lovteknikkheftet at «Dersom loven ikke inneholder mer enn 10 til 20 paragrafer, bør man overveie om en kapitteinndeling overhodet er naturlig.»⁷¹ En slik vurdering vil bl.a. avhenge av om loven er oppdelt i klart atskilte tema. For lover med over 20 paragrafer, er det imidlertid vanlig å bruke kapitteinndeling.⁷² Kapitler skal nummeres med romertall eller arabertall. Den vanligste praksisen de siste årene har vært å bruke arabertall. Det er heller ikke uvanlig å gi overskrifter til kapitler, selv om ikke dette er påpekt i lovteknikkheftet.

For enkelte lover kan det være nødvendig med en underinndeling av kapitlene i form av «avsnitt». Avsnitt blir markert med romertall eller store bokstaver. «En slik underinndeling bør bare brukes der strukturen i regelverket tilsier det, og ... kapitteinndelingen må forbeholdes et høyere nivå».⁷³ Dette inndelingsnivået blir i liten grad brukt i norsk lovgivning. Det kan skyldes at en slik inndeling i flere tilfeller vil føre til en mer uoversiktlig og avansert inndeling av loven. Med dette mener jeg at det kan bli vanskeligere bl.a. å henvise til riktig sted i den aktuelle loven når det blir enda flere nivåer, tall og/eller bokstaver å forholde seg til.

Det neste nivået for inndeling av lover er paragrafer (§). Paragrafer kan være en del av et kapittel eller et avsnitt, men de kan også stå uten noen ytterligere inn-

69 Ibid. s.57-58.

70 Backer, *Loven*, s.118.

71 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.60.

72 Backer, *Loven*, s.119.

73 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 60.

deling. Backer forklarer at paragrafene er *grunnenheten* i loven.⁷⁴ Alle lover må inneholde paragrafer, fordi det er her selve lovteksten er formulert. Paragrafer kan nummereres fortløpende eller kapittelvis, med arabertall. Dersom de blir nummerert kapittelvis skal kapittelnummeret og paragrafnummeret slås sammen, f.eks. til § 1-1. I lovteknikkheftet blir det imidlertid påpekt at en slik nummerering ofte kan skape misforståelser, og bør kun vurderes for store lover med tydelig kapittelinndeling. I tillegg til paragrafnummer, kan paragrafer også ha en overskrift som kort forteller hva den handler om. Paragrafoverskrifter kan lette tilgjengeligheten til loven, da det blir enklere å finne frem for den som ikke er så kjent i loven.⁷⁵ Lovteknikkheftet uttrykker også viktigheten av å «formulere overskriften slik at den blir dekkende for hele innholdet i paragrafen, ellers kan leseren bli ledet på avveie.»⁷⁶ Dersom det er vanskelig å formulere en dekkende overskrift, kan et alternativ være å tilføye «m.m.» eller «mv.». Eventuelle overskrifter skal være i kursiv, og kan plasseres i en parentes. Slik som jeg ser det, kan det i noen tilfeller være bedre for tilgjengeligheten og kvaliteten i loven å ikke ha paragrafoverskrifter i tilfeller der en risikerer at den som leser loven hopper over den aktuelle paragrafen fordi overskriften er misvisende.

Paragrafer kan deles inn i ledd. Et ledd tilsvarer det som i vanlig prosa ofte kalles «avsnitt». Hvert ledd skal markeres med innrykk i første linje. Dersom lovens paragrafer gjennomgående har mange ledd, kan leddene nummereres. For å unngå misforståelser og blanding av leddnummerering og nummerering i oppstillinger (se nedenfor), skal nummerering av ledd skrives med tall i parentes. Inndeling i ledd «skal tjene til å gjøre teksten klarere og mer oversiktlig.»⁷⁷ Dersom inndeling i ledd ikke tjener til dette, kan paragrafen med andre ord gis i ett samlet ledd. Videre er det anbefalt i lovteknikkheftet at paragrafer ikke bør inneholde mer enn fire til fem ledd, og lovskriver bør da vurdere å dele opp paragrafen. En slik vurdering må ta hensyn til innholdet og sammenhengen i regelen. Er paragrafen for lang og kompleks kan det være vanskelig for borgerne å forstå innholdet og sammenhengen i regelen.

Hvert ledd deles videre inn i punktum. Et punktum består av teksten mellom to punktumtegn. Teksten i ett ledd kan struktureres ytterligere ved å bruke «bokstaver» eller «nummer» for oppstillinger. For bokstaver skal det brukes små bokstaver med halvp parentes bak, og for nummer skal det være arabertall med punktum bak. Det er stort sett valgfritt for lovskriver om man vil bruke bokstaver eller nummer for oppstillinger, men det er likevel viktig å bruke det konsekvent gjennom hele loven. Lover med oppstillinger kan ofte virke mer oversiktlige og

74 Backer, *Loven*, s. 119.

75 Ibid. s. 119.

76 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 62.

77 Ibid. s. 63.

systematiske, fordi det blir lettere å se f.eks. ulike vilkår i sammenheng. På den andre siden kan for mange opplister gjøre loven usammenhengende og rotete.

Lovskriver må videre gjøre det tydelig om bokstav- og nummerlister utgjør alternative eller kumulative kriterier⁷⁸. Slike opplister bør skape klarhet, og ikke forvirring. Dersom lovskriver ikke gjør det tydelig om kriterier er alternative eller kumulative vil det kunne føre til uriktig rettsanvendelse. Eksempelvis dersom en forvaltningsansatt skal fordele goder på bakgrunn av en liste med kriterier, vil utfallet trolig være ulikt for alternative og kumulative kriterier. Dette er et eksempel der små formelle feil kan få store konsekvenser for borgerne.

Listen med byggesteiner som kan brukes for inndeling av lover er altså nokså konkret definert. Den stiller likevel krav til lovskriver om å gjøre egne vurderinger underveis om hva som er mest hensiktsmessig. Et viktig stikkord for vurderingene er å være konsekvent. Dersom lovskriver har tatt et lovteknisk valg, må det gjennomføres konsekvent gjennom hele loven. Eksempelvis bør ikke lovskriver velge å gi overskrifter kun til noen paragrafer, men se hele loven i sammenheng.

2.3.3.3 Plassering av ulike typer bestemmelser

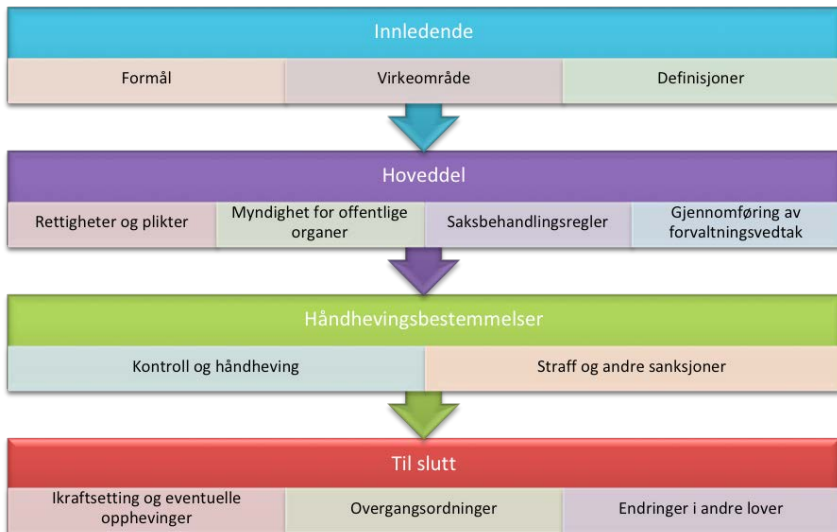
Det andre aspektet av lovers oppbygging som jeg vil diskutere, er spørsmål om hvor i loven bestemmelser med ulikt innhold bør plasseres. Felles kjøreregler for hvor i loven ulike typer bestemmelser bør plasseres er kvalitativt viktig både for regelverket i sin helhet, og for utformingen og innholdet i hver enkelt lov. For regelverket i sin helhet, er det i likhet med inndelingen i nivåer, positivt at lover er utformet på lik måte. Det forenkler arbeidet med å lete etter ulike bestemmelser, og gjør det enklere for allmenheten å finne frem i lover. Det er også en fordel at noen typer bestemmelser kommer før andre i loven. For eksempel er det gunstig at formålsbestemmelsen står tidlig i loven, fordi resten av bestemmelsene bør tolkes og forstås i tråd med denne.

Figuren nedenfor illustrerer vanlig praksis⁷⁹ for plassering av bestemmelser i lover. Et forbehold er imidlertid at ikke alle lover nødvendigvis må inneholde alle typer bestemmelser. Figuren er utformet med utgangspunkt i de krav og anbefalinger som er formulert i lovteknikkheftet.⁸⁰

78 Alternative vilkår er vilkår hvorav ett må være til stede for at en virkning skal inntre. Kumulative vilkår er vilkår som må være tilfredsstilt på én gang for at en virkning skal inntre. Gisle, Jusleksikon, s.17 og s.229.

79 Backer, *Loven*, s.120-122.

80 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 59-60.



Figur 5: Plassering av ulike typer bestemmelser i lover

Figuren viser fire hoveddeler for innholdet i en lov. Dersom lover inneholder bestemmelser om formål, saklig og stedlig virkeområde og definisjoner, skal de plasseres innledningsvis. Som nevnt ovenfor er det viktig at formålsbestemmelsen kommer tidlig, fordi resten av loven bør tolkes i lys av denne. Boe presiserer at formålsbestemmelser skal virke atferdsdirigerende og konfliktløsende. Videre forklarer han at dersom lovforståelsen løsrives fra formålet, kan en risikere at loven blir håndhevet på en måte som ikke er forenelig med formålet. En kan også risikere at loven blir misbrukt til å oppfylle andre formål enn det som loven har.⁸¹ Slik jeg ser det er en plassering av formålsbestemmelsen tidlig i loven avgjørende for at formålet skal ha den tiltenkte innflytelsen for tolking av loven.

Bestemmelser om saklig og stedlig virkeområde inneholder regler om hvilke tilfeller loven skal gjelde i, og hvilket geografisk område loven gjelder for. Slike bestemmelser er avgjørende for om loven i det hele tatt skal ha anvendelse på konkrete tilfeller. Det er fordelaktig om den som skal lese loven finner tidligst mulig ut om loven skal ha anvendelse for det rettsspørsmål man leter etter svar på. Derfor er det også den kvalitativt beste løsningen å ha bestemmelser om dette tidlig i loven.

81 Boe, *Grunnleggende juridisk metode*, s. 140-141.

Også eventuelle paragrafer med definisjoner kan plasseres innledningsvis i loven. Slike legaldefinisjoner bør imidlertid kun brukes «dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven».⁸² Lovteknikkheftet utdyper at det kan være behov for å definere dersom begreper brukes flere steder i loven, og når innholdet ikke uten videre fremkommer når man leser bestemmelser i loven. Definerings av grunnleggende begreper som «part», «enkeltvedtak» og «forskrift» i forvaltningsloven § 2 er satt opp som et godt eksempel på definerings. På motsatt side er det også påpekt i lovteknikkheftet at det ikke sjeldent er bruk av definisjoner i lovgivningen «som bidrar til å komplisere mer enn til å klarlegge innholdet i et begrep.» Det er derfor sentralt at lovskriver tar stilling både til *om* de bør definere begrepet og til *hvor* i loven definisjoner bør være. Dersom det ikke er behov for definisjoner innledningsvis, bør eventuelle definisjoner plasseres som del av de materielle reglene.⁸³

Hoveddelen til en lov utgjøres ofte av regler om rettigheter og plikter, samt om myndighet til offentlige organer. Saksbehandlingsregler og regler om gjennomføring av forvaltningsvedtak kan plasseres ved de materielle bestemmelsene de knytter seg til, eller sist i hoveddelen.⁸⁴ I lovteknikkheftet er det presisert at bestemmelser om straff og andre virkninger av brudd på loven bør plasseres mot slutten. Backer påpeker også at bestemmelser om kontroll og håndheving vanligvis bør plasseres i samme del.

Helt til slutt i loven skal bestemmelser om ikrafttredelser, opphevinger, overgangsordninger og endringer i andre lover plasseres. Det er særlig viktig for lovens kontinuerlige kvalitet at disse bestemmelsene plasseres til sist, da flere av bestemmelsene oppheves etter hvert. Eksempelvis kan endringsbestemmelser oppheves når de har trådt i kraft, fordi de ikke lenger er nødvendige. Dersom disse hadde vært plassert tidligere i loven, hadde det skapt tekniske utfordringer knyttet til paragrafnummer o.l. ved oppheving. Det stilles for øvrig også særskilte krav til utformingen av endringsbestemmelser. Mer om dette i avsnitt 2.3.5.

Lover må som sagt ikke inneholde alle de nevnte bestemmelsene, men figur 5 gir likevel god veiledning for hvilken plassering bestemmelsene eventuelt skal ha. I lovteknikkheftet er det påpekt at oppbyggingen bør være systematisk, klar og oversiktlig. Dersom en annen oppbygging enn den som er presentert i figur 5 kan bidra til å gjøre loven mer systematisk, klar og oversiktlig, vil trolig den være å foretrekke.⁸⁵ Det er viktig for kvaliteten i lovgivningen at lovskriver tør å

82 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.113.

83 Ibid. s. 113-114.

84 Backer, *Loven*, s.121.

85 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.59.

gjøre slike vurderinger. Dersom lovskriver gjør det «enkelt» for seg selv ved å kun følge den anbefalte rekkefølgen fra lovteknikkheftet, uten å gjøre egne vurderinger, kan det resultere i at loven får dårligere teknisk kvalitet.

Rekkefølgen på bestemmelser, særlig innenfor lovens hoveddel, kan også være påvirket av hva loven regulerer. Hvis reglene i loven gjelder et handlingsforløp, er ofte reglene plassert kronologisk. I noen lover blir de antatt viktigste reglene plassert først, mens de «mindre» viktige blir plassert lengre bak. Dette krever en vurdering av hvilke regler som er prinsipielt viktige eller særlige viktige i praksis.⁸⁶ Slike vurderinger kan være svært utfordrende for lovskriver å gjøre.

2.3.4 Lovspråk

2.3.4.1 Generelt

Godt lovspråk er et viktig element for å oppnå god lov kvalitet, bl.a. fordi det setter leserne i bedre stand til å forstå innholdet i lovgivningen. De siste årene har det vært et økende fokus på å forbedre lovspråket. I 2011 ble det opprettet et prosjekt om språket i lover og forskrifter, ledet av Difi.⁸⁷ Formålet med prosjektet var å «få mer kunnskap om de språklige utfordringene i regelverket og å sette i gang tiltak som kan gjøre regelspråket klarere og bedre.»⁸⁸ I anledning utgivelsen av heftet «Et klarere lovspråk – kom i gang!» påpekte seniorrådgiver i Difi, Sissel C. Motzfeldt:

Klare og forståelige lover er viktig for å styrke demokratiet og rettssikkerheten, og for å nå målene med lovene. Dessuten påvirker språket i lover og forskrifter også språket i andre tekster fra forvaltningen, som brev, skjemaer og nettekster.⁸⁹

Det at lovgivningen blir skrevet på en god og forståelig måte har altså betydning utover den direkte anvendelsen av lovteksten. God språklig (og teknisk) kvalitet i lovgivningen kan bidra til bedre kvalitet også i forvaltningsdokumenter o.l. En nærliggende diskusjon er hvordan forvaltningsdokumenter bør formuleres, f. eks. når det gjelder forenkling og trivialisering av det rettslige innholdet. Dette faller imidlertid utenfor problemstillingen i denne oppgaven.

⁸⁶ Backer, *Loven*, s. 121.

⁸⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) eier prosjektet, og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ledet det. Kulturdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Språkrådet deltok i prosjektet. Direktoratet for økonomistyring og lovavdelingen i JD bisto i evalueringsarbeidet.

⁸⁸ Språkrådet, «Prosjektet «klart lovspråk»».

⁸⁹ Direktoratet for forvaltning og ikt, «Kom i gang med et klarere lovspråk!».

I en spørreundersøkelse som ble gjennomført i ettertid av prosjektet «klart lov-språk» kom det frem at prosjektet hadde truffet godt med både tiltak og virke-midler. Departementsansatte ønsker at lover skal være forståelige for folk flest, og de ønsker også å lære mer om godt lovspråk. Dette tyder på at det kan være nødvendig med mer veiledning og/eller kursing til de som skriver lover. Under-søkelsen viser at departementsansatte generelt sett er språkbevisste ved utfor-ming av lover, men at de ikke alltid bruker tilstrekkelig med tid på det. Årsaker til at det ikke arbeides nok med lovspråk virker bl.a. å være tidspress og mangel på gode rutiner.⁹⁰

2.3.4.2 Oversikt over krav til lovspråk

Som utgangspunkt for den videre diskusjonen av hva som er et godt lovspråk har jeg sett på krav og tips i lovteknikkheftet kapittel 6 og i «Et klarere lovspråk – kom i gang!». I tillegg har jeg sett på hvilke aspekter av lovspråket som er dis-kutert i bøker av Backer og Xanthaki. Da jeg ikke har plass i denne oppgaven til å redegjøre for alle kravene til lovspråk, vil jeg nevne de jeg anser som mest sentrale i en oversikt nedenfor. Oversikten er delt inn i tre kategorier. Kategori-ene har jeg valgt med utgangspunkt i innholdet til de nevnte dokumentene og litteraturen. Oversikten er ikke uttømmende.

Skrivemåte og setnings-oppbygging	Begrepsbruk og ordvalg	Talluttrykk og tegnsetting
• Enkel og lett forståelig lovtekst • Presisjon og entydighet • Ikke for lange setninger (20-27 ord er bra), sett punktum når du kan • Korrekt målform • Regelen først i setningen om mulig • Bruk punktlistor • Gjenta ord for å klargjøre sammenheng (budskapet viktigst, ikke varier ordbruk for å gjøre teksten «bedre») • Unngå å skrive passivt • Husk rettskriving	• Konsekvent ord- og begrepsbruk • Presiser uttrykk om det ikke er nøyaktig • Avgrenset meningsinnhold i ord og uttrykk (unntak: skjønn) • Unngå overflødige ord og sondringer • Unngå abstrakte ord • Unngå kansellistil • Bruk norske ord og uttrykk • Vær forsiktig med bruk av faguttrykk • Kjønnsnøytrale ord og uttrykk • Unngå nakne substantiv, og bruk substantiv slik du gjør muntlig	• Bruk kun anerkjente eller alminnelige forkortelser • Tall under 13 skrives med bokstaver, over 13 skrives med sifre. • Paragraftegnet (§) skal bare skrives sammen med ett eller flere paragrafnumre skrevet med tall • Unngå tegn for prosent (%) eller promille • Unngå parenteser, tankestrek, skråstrek, semikolon og anførselstegn • Sett komma etter som-setninger, innledende leddsetninger, mellom leddsetninger og mellom helsetninger • Riktig bruk av kursivering og fet skrift

Figur 6: Krav og tips for å oppnå et godt lovspråk

90 Språkrådet, «Departementsansatte ønsker klarere språk i lover».

Kravene fra oversikten kan ikke følges slavisk, da de må vurderes opp mot andre hensyn. Det kan også være utfordrende, om ikke umulig for lovskriver å oppfylle alle kravene. En utfordring kan bl.a. være å skrive på enkel og lettfattelig måte, samtidig som presisjon og entydighet i loven ivaretas. Jeg vil i det følgende diskutere noen av kravene fra oversikten nærmere.

2.3.4.3 Skrivemåte og setningsoppbygging

I lovteknikkheftet er det lagt vekt på at lovteksten skal være enkel og lett forståelig, uten at det går ut over presisjon og entydighet. For å få til dette må lovskriver foreta en avveining mellom de ulike hensynene. «Som et utgangspunkt bør det stilles større krav til enkelhet og lettfattelighet i en lov som henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger for å forstå lovteksten.»⁹¹ Backer forklarer at forskjellige brukergrupper har ulike forutsetninger for å forstå loven. Noen lover kan utarbeides med utgangspunkt at de skal brukes av dommere, advokater, forvaltningsansatte mm., mens andre lover må utarbeides slik at folk flest kan forstå dem. Backer understreker at «Hvordan en lov skal utformes språklig, henger sammen med hvem den retter seg til.»⁹²

Backer påpeker også at et godt lovspråk skal være enkelt, presist og konsist. Han forklarer at dersom det er politisk uenighet om hva en lov skal gå ut på, kan kompromisset som vedtas, føre til at loven får et uklart språk. Videre forklarer han at klar og presis tale også kan «gi mindre rom for rettsutvikling og fleksibilitet i rettsanvendelsen.»⁹³ Virkeligheten som loven skal regulere kan altså påvirke og sette skranker for hvor klart og presist lovspråket kan være. Også Xanthaki forklarer viktigheten av klarhet, presisjon og entydighet.⁹⁴ Hun presiserer i sin fremstilling at setninger er enklest å forstå om de er på maksimum 20-27 ord.⁹⁵ Dersom setninger blir lengre enn dette blir det vanskeligere for leseren å oppfatte innholdet. Videre forklarer hun at leserens oppmerksomhet er på sitt beste dersom setningene er enda kortere, rundt 15-20 ord.⁹⁶ Lovskriver bør derfor velge ord med omhu og ikke nøle med å sette punktum.⁹⁷

91 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 88.

92 Backer, *Loven*, s.126.

93 Ibid. s. 125.

94 Xanthaki, *Drafting legislation*, s. 108.

95 Ibid. s. 118.

96 Ibid. s. 121.

97 Difi, «Et klarere lovspråk – kom i gang!», s.10.

2.3.4.4 Begrepsbruk og ordvalg

I en lov skal man helst ikke bruke forskjellige betegnelser om samme forhold.⁹⁸ Slikt kan fort skape tolkningstvil for den som leser loven. For å forhindre dette bør lovskriver heller gjenta samme begrep flere ganger, istedenfor å variere språkb Bruken. Videre står det i lovteknikkheftet at det bør være en ensartet terminologi også med hensyn til beslektede lover.

Lovskriver bør være forsiktig med bruken av fremmedord og faguttrykk. Faguttrykk kan brukes i lover som retter seg mot fagfolk, men også da bør en vurdere ord som alle kan forstå.⁹⁹ Man bør også unngå gammeldagse ord og uttrykksmåter, såkalt kansellistil.¹⁰⁰ Dersom man bruker utdaterte ord og uttrykk kan det bli vanskelig å tolke innholdet i loven. I tillegg er det heller ikke anbefalt med overflødige sontringer i lovtekster. Eksempelvis bør uttrykket «fysiske og juridiske personer» erstattes av «alle» eller «enhver».¹⁰¹ Dette vil gjøre det enklere for folk å forstå hvem loven gjelder for. Ord og uttrykk bør også ha et avgrenset meningsinnhold. Unntaket er imidlertid regler som åpner for skjønnsutøvelse. Lovskriver bør være påpasselig med å ikke bruke vurderingspregede ord i lovteksten om ikke loven legger opp til utøvelse av skjønn. Ord som legger opp til skjønn er f.eks. «passende» og «tilstrekkelig».

2.3.4.5 Talluttrykk og tegnsetting

Difi gir i sin veileder en rekke «komma-regler» til lovskriver, samt råd om å styre unna semikolon, skråstrek og parentes.¹⁰² Særlig komma-reglene kan virke veldig detaljerte, og kan være vanskelig å forholde seg til. I lovteknikkheftet blir det i tillegg anbefalt at lovskriver ikke bør bruke tegnet for prosent og promille, eller tankestreker. Det er også gitt anvisning om at lovskriver kun skal bruke paragraftegnet i sammenheng med et paragraftall. Eksempelvis ved en intern henvisning innenfor samme bestemmelse, skal man skrive «denne paragraf» og ikke «denne §».¹⁰³ Videre er det også påpekt at man kun bør bruke anerkjente og alminnelige forkortelser. Dersom det blir brukt ukjente forkortelser i lovgivningen som kun enkelte har mulighet til å forstå, svekker dette bl.a. forutberegneligheten til borgerne.

98 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 88.

99 Ibid. s. 89.

100 Se kansellistilisten på Språkrådets hjemmesider: <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/skrive-hjelp/Skriverad/Kutt-kansellistilen/soek-i-kansellistilen/>

101 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 89.

102 Difi, «Et klarere lovspråk – kom i gang!», s. 31.

103 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 90.

2.3.4.6 Avsluttende kommentar

Kravene og anbefalingene til lovspråk har jeg beskrevet på et nokså overordnet nivå, uten å diskutere hvorfor hvert enkelt krav er viktig for lov kvaliteten. Noen av kravene er mer sentrale enn andre. Eksempelvis er konsekvent begrepsbruk noe jeg anser som svært viktig for lov kvaliteten. Dersom det blir brukt ulike betegnelser for begreper som skal ha lik betydning, vil den som leser loven ikke automatisk forstå dette. Det er heller ikke tjenlig for kvaliteten i lovverket dersom nært beslektede lover bruker samme begrep om ulike tilfeller. For slike tilfeller vil legaldefinering være nødvendig for å klarere forskjeller.

Lovspråk må som sagt sees i sammenheng med oppbygging og struktur. Dersom de tre elementene samlet sett gjennomføres på en god måte, vil trolig loven få god teknisk og språklig kvalitet.

2.3.5 Spesielt om kvalitetskrav til endringslover

2.3.5.1 Utfordringer knyttet til endringslover

De fleste lover som utarbeides er *ikke* nye selvstendige lover, men endringslover. I undersøkelsen jeg gjorde av Lovdatas regelrapporter viste det seg at endringslover, samt endringsbestemmelser i lover, er en hyppig kilde til feil.¹⁰⁴ Som en mulig forklaring påpekte jeg i den sammenheng at endringslover ofte gjør endringer i flere forskjellige lover på én gang, ofte på tvers av departementsområder. Dette kan skape utfordringer for departementet som utarbeider endringsloven. Blant annet kan det være utfordrende å koordinere endringsbestemmelsene til andre departementers endringsproposisjoner som allerede er forelagt Stortinget. I intervju med Lovavdelingen viste det seg at de ikke sjeldent oppdager slike typer feil ved lovtekniske gjennomganger, mer om dette i avsnitt 4.4.7. I rapporten om Lovdatas regelrapporter forklarte jeg at en annen årsak til feil i endringslover og i endringsbestemmelser kan være at departementene ikke fokuserer like mye på sikring av kvalitet i lover de vet skal oppheves så snart endringen trer i kraft. Feil i endringslover eller endringsbestemmelser vil imidlertid ha samme konsekvenser som feil i selvstendige lover har.

Et dagsaktuelt eksempel på tekniske utfordringer som kan oppstå i endringslover, er kompliserte titler. NRK omtalte nylig en sak der departementet hadde brukt et svært komplisert forskriftsnavn.¹⁰⁵ Forskriften fikk navnet: «Forskrift om endring i forskrift om endring i forskrift om fastsetting av endringer i inndeling i lensmanns- og politistasjonsdistrikter og tjenestesteder i politi- og lensmannsetaten». I avisartikkelen forklarer seniorrådgiver i Språkrådet, Kjetil

¹⁰⁴ Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 34.

¹⁰⁵ Holm-Nilsen, «Departementet legger seg flate etter dette håpløse navnet».

Aasen, at tittelen har korrekt innhold.¹⁰⁶ Tittelen har imidlertid blitt innviklet og uforståelig for folk flest.

2.3.5.2 Krav til endringslover

Det er i høy grad de samme kvalitetskravene som stilles til endringslover som til selvstendige lover. Det er likevel noen forskjeller som er verdt å nevne, særlig knyttet til den formelle inndelingen av loven.

En viktig kvalitetsvurdering knyttet til endringslover, er hvorvidt lovskriver skal velge å gi en ny lov eller gjøre endringer i en eksisterende lov. Dette er en diskusjon jeg ikke vil gå inn på her. Den følgende redegjørelsen for krav til endringslover, tar derfor utgangspunkt i at endringslov er det riktige valget.

Tittelen på endringslover skal etter lovteknikkheftet, settes opp slik: «Lov om endring[er] i lov».¹⁰⁷ Resten av tittelen skal være formulert slik som forklart i avsnitt 2.3.3.2. Lovteknikkheftet utdyper at dersom det er flere lover som endres samtidig skal tittelen angi alle lover som endres. Hvis dette blir for omfattende kan lovskriver heller tilføye «m.m.» «mv.» eller «og i enkelte andre lover» i slutten av lovtittelen.¹⁰⁸

Videre er det påpekt i lovteknikkheftet at lovskriver må legge vekt på særlige hensyn ved utarbeidelse av endringsbestemmelser. Et viktig hensyn er at endringsforslagene skal bli utformet «slik at de på en hensiktsmessig måte lar seg innpasse i den eksisterende loven.»¹⁰⁹ Det er også viktig at lovskriver sørger for at ikke lovendringer skaper uklarhet om lovens materielle innhold. Ved gjennomgåelse av Lovdatas regelrapporter merket jeg meg at dette er et større problem enn jeg hadde trodd på forhånd. Småfeil i endringsbestemmelser kan f.eks. føre til uriktige opphevinger. For å sikre seg mot dette er det viktig at endringsforslag blir utformet «... slik at det er så enkelt som mulig å se hva endringene består i, og dermed hvordan den loven eller bestemmelsen som endres, skal lyde i fremtiden».¹¹⁰

Rene endringslover skal ikke deles inn med paragrafer, men med romertall i stigende rekkefølge for hver nye lov som endres. Når en ny lov skal gjøre

106 Aasen forklarer at «Det de har gjort, de har på et tidspunkt fastsatt en endringsforskrift i den opprinnelige forskriften, også har det skjedd at før den første endringsforskriften har begynt å gjelde, så har de på grunn av kommunesammenslåing funnet ut at endringsforskriften også må endres», Se Holm-Nilsen, «Departementet legger seg flate etter dette håpløse navnet». Se. Ibid.

107 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 75.

108 Ibid. s. 76.

109 Ibid. s. 77.

110 Ibid. s. 77.

endringer i andre lover plasseres endringsbestemmelsene til slutt i loven, i en egen paragraf. Denne paragrafen skal deles inn i arabertall for hver lov det foreslås endringer i. Endringsbestemmelser kan innledes på følgende måter:

- «I lov gjøres følgende endringer:» eller
- «Lov endres slik:».

Videre har lovteknikkheftet satt opp følgende eksempler for hvilken form endringer kan ha etter en slik innledning:

- «§ 1 skal lyde:».
- «§ 4 oppheves.».
- «§ 6 annet ledd skal lyde:».
- «§ 17 første ledd bokstav c skal lyde:».
- «§ 28 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:».

Et annet alternativ er å innlede endringer med: «I lov skal følgende bestemmelser lyde:».¹¹¹ Uansett hvilket alternativ lovskriver velger å benytte, er det viktigste at hele bestemmelsen bli inkludert i endringen. Som jeg kommer tilbake til i avsnitt 4.4.7, er det ikke sjeldent at lovskriver glemmer å inkludere f.eks. overskriften til paragrafen ved gjengivelse av bestemmelsen i endringen.¹¹² Et annet viktig poeng fra lovteknikkheftet er at endringsbestemmelser som gjør endringer i en annen lov, bør holde den samme systematikken som loven den endrer.¹¹³ Dette innebærer bl.a. at hvis loven bruker kapittelvis nummerering av paragrafer, bør også dette brukes i bestemmelsen som endres eller tilføyes i loven.

Også lovspråket er en særlig utfordring for endringslover. Backer påpeker at «endringslover ofte svekker den språklige kvaliteten av en lov og gjør den vanskeligere å forstå.»¹¹⁴ Det å tilpasse språket i endringslover og endringsbestemmelser til lovene de endrer, bør være et sentralt tiltak for å sikre og ivareta et godt lovspråk. Dette kan være særlig utfordrende når man endrer gamle lover som bruker en annen skrivemåte enn det vi har blitt vant til i dag. Det er også sentralt å holde seg til den valgte målformen i loven som endres. Er en lov skrevet på nynorsk, skal også endringsloven eller endringsbestemmelsen være på nynorsk.

Avslutningsvis vil jeg understreke viktigheten av å ajourføre henvisninger. Lovteknikkheftet viser til at lovskriver må huske å endre både interne og eksterne henvisninger til bestemmelsen som endres, dersom endringen fører til at hen-

¹¹¹ Ibid. s. 78-79.

¹¹² Personlig Kommunikasjon, Lovrådgiver i Lovavdelingen.

¹¹³ Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 77.

¹¹⁴ Backer, *Loven*, s.128.

visningen får et annet innhold enn det som var tilsiktet. Det er videre anbefalt at lovskriver skal gjøre et søk i Lovdata for å finne eventuelle henvisninger.¹¹⁵ I følge undersøkelsen jeg gjorde av Lovdatas regelrapporter virker uriktige henvisninger å være en viktig kilde til feil i lovgivningen, særlig på grunn av lovendringer.¹¹⁶

115 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 82.

116 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 13.

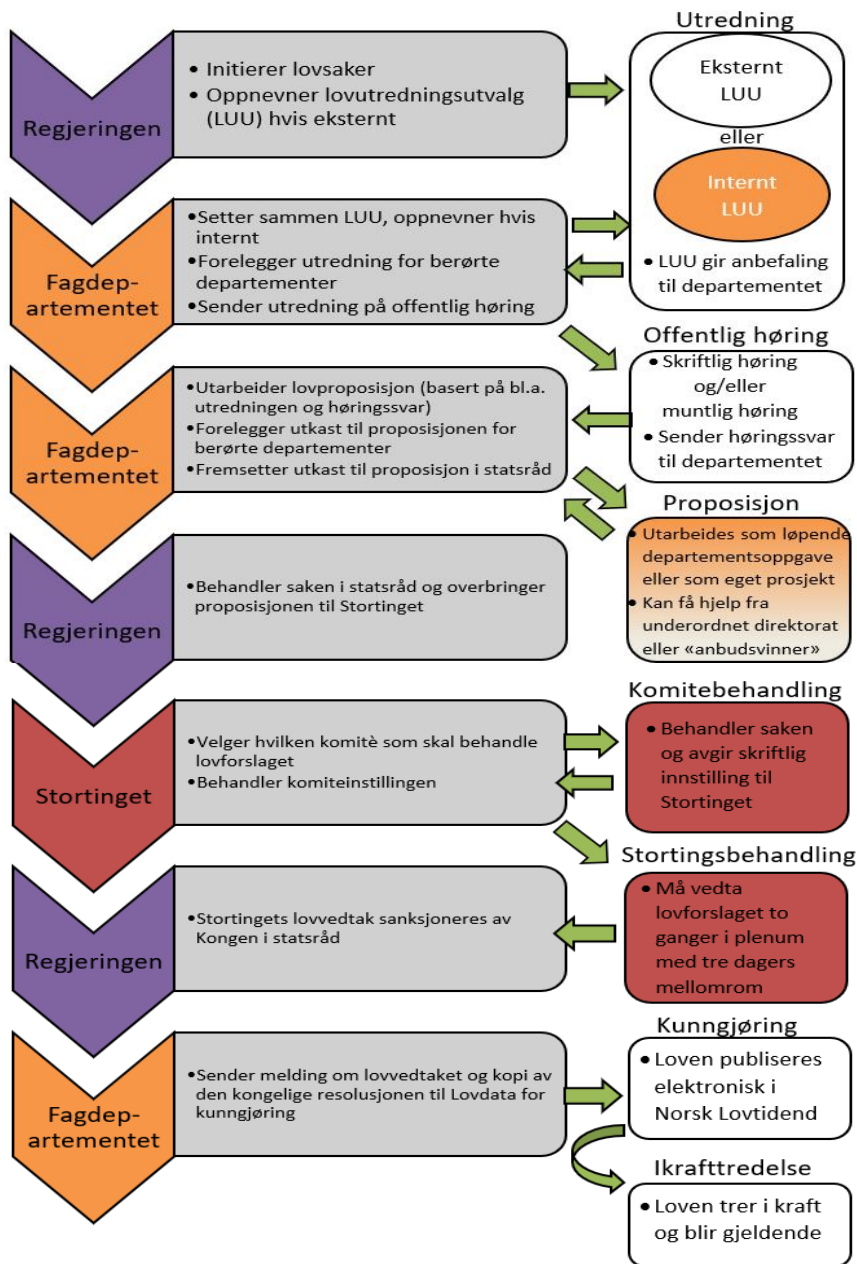
3 Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet i lovgivningsprosessen

3.1 Modell for lovgivningsprosessen

For å oppfylle kravene til lovkvallitet er det nødvendig med en god lovgivningsprosess. I dette delkapitlet vil jeg presentere de ulike stegene i lovgivningsprosessen, med fokus på teknisk og språklig kvallitetssikring av lovforslag. Modellen nedenfor viser hovedløpet til lovgivningsprosessen, samt hvem som gjør hva i prosessen. Hovedgrunnlaget for figuren er innholdet i regelverkene som styrer prosessen for utarbeidelse av lover.

Hensikten med å beskrive lovgivningsprosessen er at jeg skal kunne vise til de ulike stegene i prosessen i senere diskusjoner i oppgaven. Det er også et mål i seg selv å diskutere hvordan de ulike stadiene i prosessen kan påvirke kvalliteten i det endelige lovvedtaket. Sikring av teknisk og språklig kvallitet skjer ikke bare i proposisjonsarbeidet, og det er derfor viktig å se helheten i prosessen.

Før jeg presenterer fasene i lovgivningsprosessen vil jeg også påpeke at ikke alle lovendringer må gjennom alle steg i prosessen. Dersom det kun er formelle feil eller inkurier, uten materiell betydning, kan det være tilstrekkelig at de krav som stilles i Grunnloven blir fulgt. Jeg har diskutert dette ytterligere i avsnitt 4.5.2.4.



Figur 7: Modell for lovgivningsprosessen

Modellen gir et bilde av hovedløpet for utarbeidelsen av formelle lover. I realiteten er imidlertid prosessen mer kompleks enn fastsatte faser som gjennomføres uten å se seg tilbake. Ikke sjeldent må en fase gjentas på grunn av endringer underveis i arbeidet. Eksempelvis kan høringssvar eller forekomst av ny informasjon føre til at lovforslag må utredes ytterligere etter gjennomført høring. Dersom ny utredning tar opp nye aspekter eller spørsmål om lovsaken, vil det trolig også være nødvendig å gjennomføre ny høring. Den iterative tilnærmingen til utarbeidelsen av lover bidrar i seg selv til bedre kvalitet både i selve prosessen og i lovgivningen.

Lovgivningsprosessen kan også bli avbrutt. Med det mener jeg at hele prosessen ikke alltid gjennomføres, fordi lovforslag kan nedstemmes i Stortinget eller forkastes tidligere i prosessen. Når det er sagt, vil gjennomgangen nedenfor basere seg på en positiv utvikling av lovgivningsprosessen. I det følgende vil jeg gi en beskrivelse av innholdet i fasene som er presentert i modellen: Initiativ, utredning, offentlig høring, proposisjon, komitebehandling, stortingsbehandling, sanksjonering, kunngjøring og ikrafttredelse. Beskrivelsen vil vektlegge og fokusere på de delene av prosessen som er spesielt viktig for sikring av teknisk og språklig lov kvalitet.

3.2 Sikring av teknisk og språklig lov kvalitet i de ulike fasene i lovgivningsprosessen

3.2.1 Initiativ – bakgrunn for ny lov eller lovendring

Uavhengig av den rettslige reguleringen av lovgivningsprosessen, må det et initiativ til for å sette i gang arbeidet med ny lov eller lovendring. Initiativ til ny lov eller lovendring kan i prinsippet komme fra alle, men det må kanaliseres gjennom regjeringen, Stortinget eller partier på Stortinget.¹¹⁷ I praksis kommer imidlertid initiativ som regel fra regjeringen eller på anmodning fra Stortinget som representantforslag. Årsaker til ny lovgiving kan eksempelvis være endring i samfunnsforhold, verdioppfatninger, politikk mm. Nyere undersøkelser viser at også internasjonale forpliktelser har blitt en av de viktigste årsakene til ny lovgivning.¹¹⁸

Bakgrunnen for et lovarbeid kan ha betydning for tekniske og språklige utfordringer som oppstår senere i prosessen. For eksempel kan utarbeidelsen av et lovforslag med bakgrunn i internasjonale forpliktelser føre til særlige utfordringer knyttet til hvilke begreper som skal brukes i den norske loven.

¹¹⁷ Backer, *Loven*, s. 16.

¹¹⁸ Ibid. s. 18.

3.2.2 Utredning av lovforslag

I utredningsinstruksen punkt 1-3 er det påpekt at «Departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.» Det innebærer bl.a. at fagdepartementene har ansvar for at lovforslag innenfor egen sektor er utredet tilstrekkelig før det legges frem for Stortinget. Vedkommende fagdepartement har også ansvar for å sette sammen utredningsutvalg og gi oppdrag i form av mandat. Interne utvalg blir oppnevnt i departementene, mens eksterne blir oppnevnt i statsråd ved Kongelig resolusjon.

Endringene som ble gjort i utredningsinstruksen i 2016 skal bidra til mer involvering av berørte departementer og andre berørte parter så tidlig som mulig i utredningsprosessen.¹¹⁹ Dette kan ha ført til at mandater i høyere grad blir drøftet og diskutert med andre departementer før det gis til utredningsutvalg. Dette kan forebygge senere uenighet mellom departementene. I utredningsinstruksens punkt 4-2 stilles det også krav til at departementene skal forelegge saken for Justis- og beredskapsdepartementet (JD) før de setter i gang «større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål.» Dette er et svært viktig sikkerhetstiltak for teknisk kvalitet i lovgivningen. Det kan bidra til at det blir tatt gjennomtenkte og gode valg for struktur og oppbygging tidlig i arbeidet. Dersom departementet venter med å forelegge lovsaken for JD til etter proposisjonsutkastet er ferdig, kan det gi dem mye ekstra arbeid med omstrukturering. Omfattende endringer i struktur og oppbygging mot slutten av lovarbeider kan forårsake kvalitetsbrister i loven, så dette bør trolig unngås.

Lovutredningsutvalg blir ofte satt sammen av representanter fra ulike fagområder, profesjoner og interessegrupper.¹²⁰ Hovedoppgaven til utredningsutvalg er å komme med anbefaling til departementet. Utredningsinstruksen punkt 2-1 setter opp seks minimumskrav til utredningen. Utredningen må bl.a. besvare spørsmål om hvilke tiltak som er relevante, hvilke prinsipielle spørsmål tiltaket reiser, positive og negative virkninger av tiltaket og hvilket tiltak som anbefales. Videre skal utredningen «være så omfattende og grundig som nødvendig», jf. punkt 2-2. Nødvendighetsvurderingen skal baseres på hvorvidt tiltaket berører eller reiser prinsipielle spørsmål. Utredningens sluttprodukt er en rapport, i form av høringsnotat eller NOU (Norges offentlige utredninger). En slik rapport består som regel av fire hovedpunkter:

1. Beskrivelse av området/sakskomplekset ut i fra hva som er relevant for formål og problemstillinger,

¹¹⁹ Kongelig resolusjon om Utredningsinstruksen, se: <https://lovdata.no/pro/#document/PRE/forarbeid/pre-2016-02-19-184?from=INS/forskrift/2016-02-19-184/>

¹²⁰ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, «Veileder for utvalgsarbeid i staten», s. 7.

2. analyse, vurdering og drøfting av funn i lys av problemstillinger og formål,
3. konklusjoner og anbefalinger som så langt som mulig besvarer mandatet og
4. økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.¹²¹

Krav til utredning av administrative og økonomiske konsekvenser sto trolig sterkere i den tidligere utredningsinstruksen. Schartum og Eide påpeker at «Kravene til utredning i den nye utredningsinstruksen er gjort enklere, og er sannsynligvis også mindre strenge enn tidligere krav.»¹²² Slik jeg ser det, åpner dette for at fagdepartementet i høyere grad kan bruke sine ressurser på å utrede det de anser som viktigst for saken. Vedkommende fagdepartement har mye kunnskap om eget fagområde, og de vil trolig ta bedre valg om hva som skal prioriteres i en utredning enn om utvalget slavisk må følge faste punkter.

En kvalitativt god utredning er sentralt for å oppnå god kvalitet i loven. Sikring av god lovstruktur, god oppbygging av loven og et godt lovspråk er imidlertid ikke primæroppgaver i utredningsfasen. Strukturspørsmål kan likevel være en del av diskusjonen i en utredning, f.eks. om lovsaken bør bli en selvstendig lov eller gis som endringslov. Utredningen kan også bidra til et godt lovspråk og en god oppbygging av loven. I hvilken grad utredningen har betydning for hvordan den vedtatte loven er utformet og formulert, avhenger av hvor stort gjennomslag lovforslaget i utredningen får. En god utredning av saksområdet vil uansett sette departementet i bedre stand til å utarbeide en kvalitativt god lov.

Ansvarlig departement skal alltid forelegge lovforslaget fra utredningen for berørte departementer før forslaget sendes ut på høring, jf. Utredningsinstruksen punkt 3-2. Fristen til å uttale seg er tre uker dersom ikke annet er avtalt. Svar fra berørte departementer kan resultere i behov for ytterligere utredning før utredningen sendes på offentlig høring. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for utredninger som er publisert som NOU. Utredninger blir som regel publisert som NOU dersom de ble oppnevnt ved kongelig resolusjon.

3.2.3 Offentlig høring

Etter departementet har fått utredet lovforslaget, sender de forslaget ut på høring, se utredningsinstruksen punkt 3-3. Høringsfristen skal minst være 6 uker, men som regel bør den være tre måneder. Videre setter instruksen opp tre tilfeller der høring kan unnlates. Høring kan unnlates dersom den (1) ikke er

¹²¹ Ibid. s. 13-14.

¹²² Schartum og Eide, *Om forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling i offentlig forvaltning*, s.43.

praktisk gjennomførbar, (2) vanskeliggjør gjennomføringen av tiltaket, eller (3) anses som åpenbart unødvendig. Det er den øverste lederen i ansvarlig forvaltningsorgan som skal treffe en eventuell beslutning om å unnlate høring.

Høringen kan være muntlig eller skriftlig. Ved muntlig høring gjennomføres det et høringsmøte, basert på skriftlig utsendt materiale. Det er imidlertid skriftlig høring som er den vanligste høringsformen. Lovforslaget sendes da ut i form av et høringsbrev. Høringsbrevet inneholder ofte forklaringer på endringer i rettstilstanden og hvilke vurderinger som er lagt til grunn. Departementet utarbeider en liste med høringsinstanser, men dette begrenser ikke hvem som kan uttale seg. Høringsbrevet blir i praksis lagt ut på fagdepartementets hjemmeside. Dette bidrar til at alle som ønsker det kan sette seg inn i saken og avgi hørings-svar. Høringssvar skal gis skriftlig til departementene, og gjøres tilgjengelig for offentligheten.¹²³ I utredningsinstruksen punkt 3-3 er det presisert at «Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring.» Backer påpeker at en ny høring ofte vil være mer begrenset enn den opprinnelige høringen. Omfanget av en ny høring avhenger bl.a. av hvor omfattende endringene i forslaget er.

Det at alle har mulighet til å fremme sin mening før lovproposisjonen utarbeides, bidrar trolig at departementet utarbeider en lovproposisjon det er bredere innholdsmessig enighet om. Høringsinstanser og andre som avgir hørings-svar kan i teorien også komme med tekniske og språklige innspill til lovforslaget, men det virker ikke å være vanlig praksis. Høringsstadiet er ikke den mest sentrale for sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslaget, og jeg vil derfor ikke dvele lengre ved det.

3.2.4 Utarbeidelse av lovproposisjon og lovteknisk gjennomgåelse

Proposisjonsarbeidet er i hovedsak en departementsoppgave. Som tidligere nevnt, er det fagdepartementet som har det endelige ansvaret for kvaliteten på loven. Det er også i proposisjonsarbeidet selve lovforslaget formuleres og begrunnes. Hvor god teknisk og språklig kvalitet loven får, blir i høy grad avgjort av arbeidet som skjer i denne fasen. Sikring av lov-kvalitet bør derfor være et gjennomgående fokus i arbeidet.

For utarbeidelse av proposisjoner må en skille mellom sluttproduktene «Prop. S», «Prop. L» og «Prop. LS». Prop. S er proposisjon til Stortinget med forslag til stortingsvedtak, mens Prop. L er proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak. Prop. LS er en kombinasjon av de to øvrige, og inneholder forslag til

¹²³ Backer, *Loven*, s. 44-49.

både stortingsvedtak og lovvedtak.¹²⁴ Jeg vil i denne gjennomgangen fokusere på Prop. L og Prop. LS, fordi det er utarbeidelsen av lovproposisjoner som er fokusset i oppgaven.

Backer forklarer at utarbeidelsen av en lovproposisjon vanligvis tar utgangspunkt i en utvalgsutredning eller et høringsnotat, samt hørings svar. På et overordnet nivå er proposisjonens hovedoppgave å gi Stortinget et godt beslutningsgrunnlag for å treffe lovvedtak. Proposisjoner består som regel av fire hoveddeler, samt et innledende avsnitt om bakgrunnen for og hovedinnholdet i proposisjonen. De fire hoveddelene er som følger:

1. Alminnelige motiver,
2. spesialmotiver,
3. redegjørelse for administrative og økonomiske konsekvenser og
4. lovforslaget.

Alminnelige motiver og spesialmotiver utgjør selve begrunnelsen for lovforslaget. De alminnelige motivene inneholder ofte rettspolitiske vurderinger. Også svar fra høringsinstanser og hvordan svarene er vurdert i proposisjonsarbeidet kan tas med i denne delen av proposisjonen. Spesialmotivene inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget. Merknadene kan være tolkningsanvisninger eller kommentarer til de enkelte uttrykk i lovteksten.¹²⁵ Proposisjoner kan også ha vedlegg. Aktuelle vedlegg er f.eks. lovspeil¹²⁶, utkast til forskrift, konvensjoner eller utredninger som ikke tidligere er trykt.

Det er selve forslaget til lovtekst i proposisjonen som er av størst interesse knyttet til forskningsspørsmålene mine. Enkelte kvalitetssikringstiltak bør gjøres så tidlig som mulig i arbeid med lovforslag. Eksempelvis bør ledd markeres ved innrykk i første linje allerede når lovskriver utarbeider foreløpige utkast. I lovteknikkheftet er det påpekt at erfaringsmessig har det resultert i misforståelser og feil når dette ikke er gjort fra starten av.¹²⁷ Slik jeg ser det bør denne erfaringen overføres direkte også til andre krav som stilles til lover. Jo tidligere lovskriver innarbeider god kvalitet i lovteksten, jo høyere er sannsynligheten for at det blir god kvalitet til slutt.

Utarbeidelse av lovproposisjon kan skje som en løpende departementsoppgave eller organiseres som et prosjekt. Dette avhenger bl.a. av størrelsen på proposisjonen og ressurser i departementet. Noe av arbeidet kan også delegeres til

124 Regjeringen, «Proposisjonar til Stortinget».

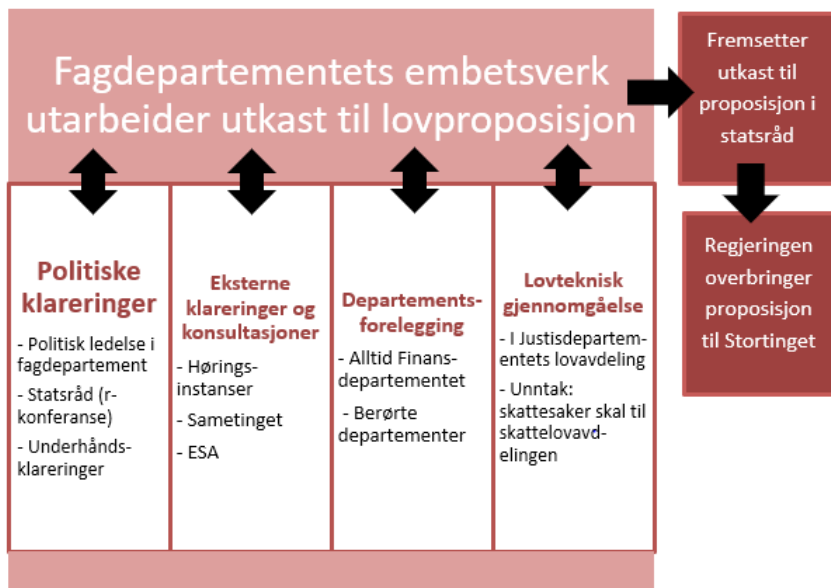
125 Backer, *Loven*, s.54-55.

126 Lovspeil viser hvilke bestemmelser i lovforslaget som svarer til gjeldende lov, og omvendt.

127 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 63.

underliggende direktorat eller kjøpes av advokatfirmaer o.l. etter anbudskonkurranse. Normalen er imidlertid at utarbeidelsen av lovproposisjon gjøres i embetsverket i fagdepartementet.¹²⁸

Selv om hovedtyngden av proposisjonsarbeidet ligger i fagdepartementet, er gangen i arbeidet preget av kommunikasjon frem og tilbake mellom fagdepartementets embetsverk og andre forvaltningsorganer. For å illustrere den dynamiske gangen i utarbeidelsen av lovproposisjon har jeg laget en figur som fokuserer på *hvem* som deltar i prosessen.



Figur 8: Fra utarbeidelse av lovproposisjon i fagdepartementets embetsverk, til overbringelse av lovproposisjon til Stortinget

Figuren viser at arbeidet med lovproposisjon trolig må gjennom flere steg før proposisjonen kan overbringes til Stortinget. Rekkefølgen på de ulike aktivitetene i arbeidet er ikke fast, men er likevel satt opp i den rekkefølgen jeg antar det skjer i. Figuren tar utgangspunkt i at lovproposisjonen blir utarbeidet i fagdepartementets embetsverk, fordi de vil ha det endelige ansvaret for proposisjo-

128 Backer, *Loven*, s.51.

nen uansett om deler av arbeidet blir gjort av underordnet direktorat eller anbuds-vinner.

Fagdepartementets embetsverk kan ikke ta prinsipielle eller politiske avgjørelser for det materielle innholdet i loven, og må derfor forhøre seg med andre dersom de står overfor prinsipielle eller politiske valg. Det er tre ulike typer politiske klareringer. Den ene er politiske klareringer internt i fagdepartementet med den politiske ledelsen. I tillegg skal lovproposisjon som hovedregel alltid klareres i regjeringen.¹²⁹ Dette skjer ved r-konferanse på grunnlag av et r-notat. Til sist er det også mulighet for underhåndsklarering med regjeringsfraksjonen i Stortinget. Om og når underhåndsklareringer skal skje, er opp til fagdepartementet.¹³⁰

I tillegg til politiske klareringer kan det være nødvendig å kommunisere med eksterne organisasjoner o.l. Det kan være aktuelt dersom departementet ønsker mer informasjon eller ytterligere klareringer fra høringsinstanser. EFTAs overvåkningsorgan ESA kan også være nødvendig å konsultere med angående EØS regelverket. I tillegg har Sametinget rett til å bli konsultert i saker som berører samiske interesser direkte, gjennom *Konsultasjonsavtalen med Sametinget*.¹³¹ Se også sameloven § 2-2.¹³²

Utkast til lovproposisjon må etter utredningsinstruksen forelegges Finansdepartementet, uansett om lovforslaget har økonomiske konsekvenser eller ikke. I tillegg må utkastet forelegges andre berørte departementer. Kommunal- og moderniseringsdepartementet må alltid informeres om lovforslag som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, se utredningsinstruksen punkt 4-4.

Parallelt med foreleggelse for berørte departementer, skal lovforslaget sendes til Justisdepartementets lovavdeling for lovteknisk gjennomgåelse, jf. Utredningsinstruksen punkt 4-5. Fristen Lovavdelingen har til å behandle lovsaken er tre uker. Se mer om lovtekniske gjennomgåelser i avsnitt 4.4. Etter den lovtekniske gjennomgåelsen kan fagdepartementet fremsette utkast til lovproposisjon for regjeringen. Videre overbringer og fremmer regjeringen proposisjonen for Stortinget.

3.2.5 Stortingets komitébehandling

Lovproposisjonen skal legges frem for Stortinget av regjeringen ved en statsråd, jf. Grunnloven § 76. Lovforslag kan også komme som representantforslag fra

129 Statsministerens kontor, «Om r-konferanser», s. 9.

130 Backer, *Loven*, s.64.

131 Konsultasjonsavtalen med sametinget ble fastsatt ved kongelig resolusjon 1.juli 2005.

132 Sameloven, 1987.

Stortingets egne medlemmer. Når lovforslaget er overbrakt Stortinget skal presidentskapet foreslå behandlingsmåte, herunder hvilken komité som skal behandle lovforslaget, jf. Stortingets forretningsorden § 39. Den utvalgte komitéen velger så ordfører og skyggeordfører, én fra opposisjonen og én fra regjeringsfraksjonen. Stortingets forretningsorden åpner for at komitéen kan avholde høring i deres behandling av lovforslaget, se § 27. De kan også sende brev med spørsmål til departementet dersom de ønsker mer informasjon. Brevet skal besvares av statsråden.¹³³ Komiteens drøftelser og diskusjoner av lovforslaget skjer bak lukkede dører og er hemmelige.¹³⁴ Dette innebærer bl.a. at det ikke foreligger offentlig tilgjengelige dokumenter fra møtene. Komiteed medlemmene har heller ikke adgang til å gjengi andre komiteed medlemmers uttalelser ved lukkede møter. Hemmeligholdet er begrunnet i at:

... man ønsker at komiteene skal være «politiske verksteder» der medlemmene kan tale fritt, sende prøveballonger og arbeide seg frem til kompromisser ved å prøve og feile uten at de skal kunne bli sitert i media.¹³⁵

Slik jeg ser det kan dette påvirke kvaliteten i lovforslaget både positivt og negativt. Det er positivt at komiteed medlemmene kan diskutere, si akkurat det de mener og pirke på detaljer i forslaget uten at de skal trenge å tenke på hva andre synes. På den andre siden kan hemmelighold bidra til at diskusjonene ikke holder mål og medlemmene bli mindre «pliktoppfyllende». Med dette mener jeg at man trolig gjør oppgaver bedre når gjennomføringen blir offentlig dokumentert. Likevel tror jeg det er bedre for kvaliteten i forslaget at komiteed medlemmene kan diskutere fritt som de vil uten å bekymre seg for å bli sitert i media o.l. Årsaken er at komiteens innstilling uansett vil gi uttrykk for hva de har kommet frem til på møtene. Det viktigste er trolig at lovforslag og tilrådning fra komiteen er offentlig tilgjengelig for allmenheten. Hvem som har sagt hva i interne diskusjoner og drøftelser i komiteen er ikke like sentralt for sikring av teknisk og språklig kvalitet.

I Stortingets forretningsorden er det fastsatt at «Komitéene skal gi Stortinget skriftlig innstilling i alle saker de får til behandling», se § 31. Innstillinger som gjelder lovvedtak heter «Innst. X L». Innholdet i innstillingen kan variere, men består som regel av fire hoveddeler: Sammendrag, komitéens merknader, forslag fra mindretall og komiteens tilrådning.¹³⁶ Det kan gis muntlig innstilling i særlige tilfeller, men dette er trolig lite aktuelt for lovforslag.

133 Stortinget, «Komitéarbeidet».

134 Ibid.

135 Ibid.

136 Stortinget, «Om innstillinger».

Det blir sjeldent gjort tiltak for å sikre teknisk og språklig lovkvallitet ved utarbeidelsen av innstillinger. Eventuelle formelle feil som blir gjort ved utarbeidelse av lovproposisjonen blir sjeldent oppdaget og rettet opp ved komitebehandling eller stortingsbehandling. Behandlingen i Stortinget virker å fokusere mer på politiske og prinsipielle spørsmål.

3.2.6 Lovvedtak i Stortinget

Etter komitebehandlingen skal lovforslaget behandles og vedtas to ganger i plenum av Stortinget, med minst tre dagers mellomrom, jf. Grunnloven § 76. Dersom forslaget forkastes ved første behandling, skal det tas opp med eventuelle merknader til annen gangs behandling. Når Stortinget har gjort samme lovvedtaket to ganger, skal lovvedtaket sendes videre til Kongen for sanksjon. Backer forklarer at «Stortingets lovvedtak blir sendt Statsministerens kontor, som videreekspederer det til vedkommende fagdepartement, som så fremmer en kongelig resolusjon om sanksjon av lovvedtaket»¹³⁷

3.2.7 Sanksjonering av Kongen i statsråd

For at loven skal være gyldig, må Stortingets lovvedtak sanksjoneres av Kongen i statsråd, jf. grl. § 77. Når forslaget er oversendt Kongen for sanksjon, har Kongen (i statsråd) to muligheter etter grl. § 78. Kongen kan godta lovforslaget ved å skrive under. Når Kongen har skrevet under, er loven endelig vedtatt. Den andre muligheten er at Kongen ikke godtar lovforslaget. Da må han sende lovforslaget tilbake til Stortinget med beskjed om at «han for tiden ikke finner det tjenlig å sanksjonere den.» I sistnevnte tilfelle kan ikke det samme Stortinget legge frem forslaget på nytt for Kongen.¹³⁸ For at statsrådet skal være beslutningsdyktig, må over halvparten av regjeringens medlemmer være til stede, jf. grl. § 27 første ledd.

Sanksjoneringen bør skje så raskt som mulig etter loven er vedtatt i Stortinget. Det er uheldig om det tar lang tid før loven sanksjoneres og kunngjøres, da publikum bør få sette seg inn i og innrette seg før loven trer i kraft.¹³⁹

3.2.8 Kunngjøring

Publisering av lovvedtak skjer i henhold til lov om Norsk Lovtidend (c/o Lovdata). Det er fagdepartementet som har ansvar for å sende melding om vedtaket og kopi av den kongelige resolusjonen til Lovdata for kunngjøring.¹⁴⁰ Loven regnes som kunngjort når den er publisert elektronisk i Norsk Lovtidend. Alle

¹³⁷ Backer, *Loven*, s. 86.

¹³⁸ Dersom to storting vedtar det samme forslaget uendret med minst ett valg og to storting imellom seg, kan lovforslag bli vedtatt selv om kongen ikke ønsker å sanksjonere det, jf. Grl. § 79.

¹³⁹ Backer, *Loven*, s. 86.

¹⁴⁰ Justis- og beredskapsdepartementet, «Rundskriv om kunngjøring i Lovtidend».

kunngjorte lover er tilgjengelig på Lovdatas nettside. I tillegg er «alle lover som har alminnelig praktisk betydning»¹⁴¹ tilgjengelig i papirutgaven av Norges lover, som utgis hvert år i oktober av Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo.

3.2.9 Ikrafttredelse

Det siste steget i den ordinære lovgivningsprosessen er ikrafttredelse av loven. Når loven har trådt i kraft er den gjeldende. Loven kan tre i kraft:

- Den dagen loven ble sanksjonert («loven trer i kraft straks»).
- En måned etter kunngjøring i Norsk Lovtidend, jf. Lov om Norsk Lovtidend § 3 (hvis annet ikke er nevnt i lovvedtaket).
- En dato bestemt i lovvedtaket.
- En dato bestemt i statsråd («loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer»)¹⁴².

I analyse av Lovdatas regelrapporter kom jeg frem til at feil ved oppheving og ikrafttredelse er en nokså hyppig kilde til feil i lovgivningen. Det at fagdepartementet glemmer å oppheve gammel lov ved ikrafttredelse av ny lov, uklare overgangsbestemmelser og ikrafttredelse i feil rekkefølge er vanlige kilder til feil. Det er heller ikke sjeldent at formelle skrivefeil fører til misforståelser ved ikrafttredelse.¹⁴³ God kvalitetssikring av ikrafttredelsesbestemmelsen, og eventuell oppheving av gammel lov, er dermed viktig for den tekniske og språklige kvaliteten i loven.

3.3 Sikring av kvalitet i vedtatte lover og oppretting av feil i lovgivningen – en del av lovgivningsprosessen?

I lovteknikkheftet er det presisert at «regelarbeid må anses som en kontinuerlig prosess som ikke kan anses avsluttet selv om en lov eller en forskrift er vedtatt og satt i kraft.»¹⁴⁴ Backer forklarer at etterkontroll kan sies å slutte sirkelen i lovgivningsprosessen dersom det fører frem til ett nytt lovvedtak. En viss form for etterkontroll er derfor nødvendig dersom man skal betrakte lovgivning som en kontinuerlig prosess. Han forklarer imidlertid at det er urealistisk for mange rettsområder med en kontinuerlig prosess. For eksempel etter større lovarbeider, bør man ofte jobbe for å få loven til å virke best mulig, istedenfor å fremme

141 Backer og Bull, forordene til «Norges lover».

142 Stortinget, «Lovvedtak».

143 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s.15-18.

144 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 209.

forslag til omfattende lovendringer.¹⁴⁵ I en innstilling fra Stortingets kontroll- og institusjonskomité kom de frem til at det bør være «et overordnet mål å kvalitetssikre regelverket slik at de regler og forskrifter som til enhver tid gjelder, er aktuelle og gir uttrykk for reelle behov.»¹⁴⁶ For å oppnå dette vil etterkontroll trolig være nødvendig.

Formålet med etterkontroll er i hovedsak å kontrollere om regelverket virker etter sin hensikt.¹⁴⁷ Et presist formulert formål for loven vil trolig være nødvendig for å kontrollere dette. Etterkontroll kan også avdekke tekniske og språklige feil i lovgivningen. Det virker imidlertid ikke som at formell lov kvalitet kan begrunne behovet for etterkontroll, ettersom formålet med etterkontroll er å undersøke om lover virker etter sin hensikt. Tidligere var krav til etterkontroll formulert i utredningsinstruksen, men det ble tatt bort ved oppdateringen av instruksen i 2016. Dette må imidlertid ses i sammenheng med det økte fokuset på evaluering av lover. I 2009 utga Justisdepartementet en veileder om «Evaluering av lover».¹⁴⁸ Med veilederen ønsket de å bidra til flere og bedre evalueringer, både av Justisdepartementets egne lover og lover innenfor andre departementers ansvarsområde.¹⁴⁹

En stor andel av tekniske og språklige kvalitetsbrister som oppdages i lovgivningen kan betraktes som inkurier.¹⁵⁰ Backer forklarer at de fleste inkurier er trivielle, men noen kan likevel skape utfordringer med forståelsen eller anvendelsen av loven. Rent formelle feil kan bidra til å svekke kvaliteten av, og tillitten til lovgivningsprosessen og loven, dersom de er mange nok. Det er hovedsakelig fordi slike feil kan gi inntrykk av at «det er ikke så nøye». Backer forklarer videre at feil foreligger som oftest når lovbestemmelsen blir vedtatt, men feil kan også oppstå senere fordi lovbestemmelsen ikke blir oppdatert.¹⁵¹ At en lovbestemmelse ikke blir oppdatert, betyr i denne sammenheng f.eks. at en henvisning blir feil fordi den ikke blir ajourført etter lovendring. Feil som oppstår over tid, kan for øvrig også skyldes endring i samfunnsforhold eller verdioppfatninger.¹⁵² Tekniske og språklige kvalitetsbrister kan altså oppstå både ved utarbeidelsen av loven, og dermed foreligge allerede når loven trer i kraft, og de kan oppstå over tid. Figuren nedenfor illustrer de to alternativene for *når* feil kan oppstå i lovgivningen.

145 Backer, *Loven*, s. 132.

146 Kontroll- og institusjonskomiteen, Innst. O. nr. 77 (2000-2001).

147 Justisdepartementet lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 209.

148 Justis- og politidepartementet, «Evaluering av lover».

149 Ibid. s. 2.

150 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 32.

151 Backer, *Lov og lovgivning* s. 130.

152 Ibid. s. 58-59.



Figur 9: Feil i lovgivningen

Poenget med figuren er å vise at kvalitetsbrister i lovgivningen kan oppstå både før og etter loven er vedtatt. Dersom kvalitetsbrister skal rettes opp i en lov som er vedtatt og trådt i kraft, må feilen rettes opp gjennom endringslov og i henhold til Grunnlovens regler om lovvedtak.¹⁵³ I Grunnloven § 76 står det uttrykkelig at «Enhver lov skal foreslås på Stortinget». Dette gjelder også endringslover. I praksis innebærer dette at både omfattende innholdsmessige endringer, så vel som retting av inkurier, må gjøres gjennom lov. Hvor stor del av lovgivningsprosessen som må gjennomføres ved retting av småfeil er imidlertid noe uklart. Jeg vil derfor komme tilbake til dette i diskusjonen av intervjuene, se avsnitt 4.5.2.4.

¹⁵³ Se Grunnloven § 76 flg.

4 Sikring av teknisk og språklig lovkvallitet i praksis

4.1 Innledning

For å komme nærmere et svar på hvordan departementene jobber i praksis med sikring av teknisk og språklig lovkvallitet, har jeg gjort undersøkelser om utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny personopplysningslov. I tillegg har jeg gjort undersøkelser knyttet til gjennomføringen av lovtekniske gjennomgåelser i Justisdepartementets lovavdeling. Undersøkelsene kan ikke gi noe generelt svar på hvordan ting gjøres i alle departementer og for alle lovarbeider, men de kan likevel være et godt utgangspunkt for videre diskusjon. Redegjørelser og diskusjoner i dette kapitlet vil basere seg på tre kvalitative intervjuer, samt teori jeg har redegjort for i kapittel 2 og 3.

I det følgende vil jeg forklare og begrunne valg av undersøkelsesopplegg i avsnitt 4.2, for deretter å presentere resultatene fra undersøkelsen i avsnitt 4.3-4.6. Jeg vil i avsnitt 4.3 redegjøre og diskutere resultater fra undersøkelsene om utarbeidelsen av lovproposisjoner i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Jeg har diskutert de samlet for å lettere kunne påpeke likheter og forskjeller underveis i gjennomgangen. Resultater fra undersøkelsen om den lovtekniske gjennomgåelsen i Justisdepartementets lovavdeling vil jeg gjøre rede for, og diskutere i avsnitt 4.4. Diskusjonen vil likevel være preget av sammenlikning mot proposisjonsarbeidene i departementene. Jeg har valg å diskutere lovtekniske gjennomgåelser i et eget avsnitt fordi jeg *ikke* ønsker at den skal være en dominerende del av diskusjonen om sikring av lovkvallitet i utarbeidelsen av lovproposisjon. Samtidig ønsker jeg heller ikke at lovtekniske gjennomgåelser kun skal være en liten del av diskusjonen om lovarbeidet. Lovtekniske gjennomgåelser er en viktig kvalitetssikringsmekanisme i lovarbeidet, men de er langt fra de eneste. Deretter vil jeg redegjøre for og diskutere hvordan departementene arbeider med lovkvallitet etter at loven er vedtatt, se avsnitt 4.5. Her vil jeg også inkludere en diskusjon om bruken av Lovdatas regelrapporter. Til slutt vil jeg foreta en oppsummerende diskusjon og samlet vurdering av undersøkelsene i avsnitt 4.6.

4.2 Undersøkelsesopplegg

4.2.1 Valg av lovproposisjoner og intervjuobjekter

Det ene proposisjonsarbeidet jeg har valgt å undersøke er proposisjon til ny kommunelov, Prop. 46 L (2017-2018)¹⁵⁴. Denne proposisjonen ble lagt frem 16. mars 2018 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Loven skal avløse kommuneloven av 1992¹⁵⁵. Det andre proposisjonsarbeidet jeg har valgt å undersøke er utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov, Prop. 56 LS (2017-2018)¹⁵⁶. Proposisjonen ble foreslått og lagt frem av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) 23.mars 2018. Kort fortalt handler lovforslaget om gjennomføring av EUs generelle personvernforordning, og tilpasningsbestemmelser til denne.

Begge lovproposisjonene er nylig utarbeidet og har høy aktualitet. For å få best mulig informasjon om lovarbeidene var det sentralt at de som utarbeidet lovproposisjonene hadde arbeidet ferskt i minne. Dette sørget trolig for at intervjuobjektene kunne svare mer utdypende på spørsmål om hvordan de organiserte proposisjonsarbeidet, hvilke lovtekniske og -språklige utfordringer de hadde mm. Utarbeidelsen av de to lovproposisjonene holdt også en nokså høy vanskelighetsgrad, bl.a. grunnet internasjonalisering og tidspress (personopplysningsloven) og størrelse og omfang (kommuneloven). Dette er noe jeg kommer tilbake til i presentasjonen av resultater fra undersøkelsene, se avsnitt 4.3. Det at proposisjonsarbeidene holdt høy vanskelighetsgrad og var utfordrende for lovskriverne, ga meg trolig et bedre utgangspunkt for videre diskusjon av undersøkelsene. Det var også viktig for kvaliteten i undersøkelsene mine at proposisjonsarbeidene var fra ulike departementer. Ideelt sett skulle jeg ha undersøkt enda flere proposisjonsarbeider, i flere departementer, for å få bedre kildegrunnlag. Grunnet tilgjengelig tid og kapasitet ble det imidlertid bare to.

For å få best mulig informasjon om hvordan departementene har jobbet med tekniske og språklige kvalitetskrav under utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny personopplysningslov, har det vært viktig med gode informanter. Jeg intervjuet en utredningsleder i KMDs Kommunalavdeling om utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov. Han var også leder av prosjektgruppen som utarbeidet proposisjonen. Om utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov, intervjuet jeg en fungerende lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling. Den fungerende lovrådgiveren hadde

154 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Prop.46 L (2017-2018)».

155 Se lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.september 1992 nr. 107.

156 Justis- og beredskapsdepartementet, «Prop.56 LS (2017-2018)».

en sentral rolle i utarbeidelsen av proposisjonen, og var derfor godt egnet til å svare på mine spørsmål.

For å få den informasjonen jeg trengte om lovtekniske gjennomgåelser, intervjuet jeg en lovrådgiver i Lovavdelingen. Lovrådgiveren har selv gjennomført en rekke lovtekniske gjennomgåelser. I tillegg har hun også et visst inntrykk av praksisen til de andre i Lovavdelingen. Det er trolig forskjeller i hvordan de ansatte i avdelingen utfører gjennomgåelser. Derfor kan ikke resultatene fra undersøkelsen generaliseres til å gjelde alle lovtekniske gjennomgåelser som utføres i Lovavdelingen.

4.2.2 Utforming av intervjuguider

Jeg valgte å gjennomføre intervjuene nokså sent i arbeidet med masteroppgaven. Årsaken til dette er hovedsakelig fordi jeg ville ha kontroll på teorien før jeg gjennomførte intervjuene. Ved å lese meg opp på teori og se den i sammenheng med forskningsspørsmålene mine, utformet jeg tre intervjuguider. Intervjuguidene besto alle av seks-syv overordnede, åpne spørsmål. De overordnede spørsmålene formulerte jeg bl.a. slik: «Kan du forklare» og «Kan du beskrive». Jeg valgte å formulere spørsmålene på den måten for å få intervjuobjektene til å snakke fritt innenfor temaet, uten at jeg skulle styre nøyaktig hva de valgte å inkludere i svarene sine. Jeg hadde også formulert en god del tilleggsspørsmål til hvert av de overordnede spørsmålene. Disse spørsmålene fungerte som en slags huskeliste for ting jeg ønsket svar på knyttet til hovedspørsmålene. Hvis ikke intervjuobjektene selv kom inn på underspørsmålene, stilte jeg disse som oppfølgingsspørsmål.

De to intervjuguidene for intervju om proposisjonsarbeidet ble utformet nokså likt. De hadde en «base» med felles spørsmål om arbeidet, i tillegg til noen spesifikke spørsmål jeg formulerte etter å ha sett nærmere på lovforslagene i hver av proposisjonene. Jeg valgte imidlertid å bytte rekkefølge på noen av spørsmålene før det andre intervjuet. I det første intervjuet hadde jeg plassert spørsmål om den lovtekniske gjennomgåelsen ganske langt bak, og ikke i sammenheng med spørsmål om hvordan departementet sikret teknisk kvalitet i lovforslaget. Intervjuobjektet ønsket selv å prate om den lovtekniske gjennomgåelsen tidligere i intervjuet enn jeg hadde «planlagt». Det ble da naturlig å flytte temaet lengre frem før det andre intervjuet.

4.2.3 Gjennomføring av intervju

De tre intervjuene hadde alle en varighet på omtrent én time. Noen av intervjuobjektene var mer meddelssomme enn andre. Jeg erfarte bl.a. at jeg kunne satt av mer enn én time da jeg snakket med prosjektlederen for utarbeidelsen av

proposisjon til ny kommunelov. Han hadde svært god oversikt over arbeidet og kvalitetsvurderinger som hadde blitt gjort, noe som medførte at intervjuet gikk litt på overtid. Konsekvensen av dette var at det ble litt kort tid til de siste spørsmålene i intervjuguiden. I dette tilfellet passet det imidlertid bra, fordi de siste spørsmålene dreide seg om Lovdatas regelrapporter, noe han ikke hadde erfaring med.

I intervjuet om utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov fikk jeg gode svar på overordnede spørsmål, f.eks. om generelle utfordringer ved arbeidet, hvilke kvalitetskrav de forholdt seg til og hvordan de arbeidet for å sikre god kvalitet i lovforslaget. Intervjuet forløp seg imidlertid ikke like bra som med utredningslederen i KMD. Det var særlig tre utfordringer jeg støtte på under gjennomføringen. Den første var at den fungerende lovrådgiveren ikke husket konkrete kvalitetsvurderinger de hadde gjort, og kunne derfor ikke komme med så mange spesifikke eksempler. I tillegg ser jeg at jeg kunne vært noe klarere i kommunikasjonen i forkant av intervjuet om at hun burde tenkt gjennom slike vurderinger. Den andre utfordringen var at det var noen av spørsmålene den fungerende lovrådgiveren *ikke visste* svaret på. Jeg tror også at dette kunne vært løst med enda tydeligere beskjeder fra meg på forhånd, slik at informasjonen kunne blitt samlet inn fra andre som deltok i proposisjonsarbeidet, før intervjuet. Den tredje utfordringen var at den fungerende lovrådgiveren var bekymret for å dele intern informasjon og opplysninger som kunne være taushetsbelagte. Dette hindret meg bl.a. i å få detaljert informasjon om interne rutiner og om mulige r-konferanser underveis i arbeidet.

Utfordringer knyttet til sistnevnte intervju har trolig medført at redegjørelsene nedenfor er mer dyptgående og presise for lovarbeidet i KMD, enn i JD. Jeg tror også det var en fordel i intervjuet om utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov at jeg snakket med prosjektlederen, da han har mer oversikt over arbeidet i sin helhet.

I intervjuet om lovtekniske gjennomganger i Lovavdelingen fikk jeg den informasjonen jeg var ute etter, og enda litt til. Lovrådgiveren hadde bl.a. med seg interne dokumenter fra seminarer i avdelingen og internopplæring, i tillegg til utskrift av eksempler på lovtekniske gjennomganger. I diskusjonen nedenfor vil jeg (indirekte) trekke frem eksempler fra disse, men jeg har imidlertid ikke tilfelle til å sitere dem. Lovrådgiveren ga meg videre mange gode eksempler på ting hun bruker å påpeke og fokusere på ved lovtekniske gjennomganger. Dette ga meg et godt bilde av hvilke typer feil og mangler som er hyppige i lovgivningen. I tillegg fikk jeg god informasjon om hvilke feil og mangler som lovrådgiveren mener er viktige å oppdage. Intervjuet begrenser seg i høy grad til inter-

vjuobjektets rutiner og oppfatninger, men mye av det kan likevel også gjelde for flere i Lovavdelingen.

Jevnt over er mitt inntrykk at jeg traff godt på spørsmålene i intervjuene, og jeg fikk stort sett den informasjonen jeg trengte. Jeg tror dette bl.a. skyldes at jeg hadde formulert åpne spørsmål som ga rom for at intervjuobjektene kunne snakke litt fritt rundt spørsmålene. I tillegg hadde to av de tre intervjuobjektene forberedt seg godt på forhånd, og kunne derfor gi konkrete eksempler.

4.2.4 Bearbeiding av informasjon fra intervju

Etter intervjuene bearbeidet jeg informasjonen bl.a. ved å skrive referat. Referatene skrev jeg med bakgrunn i lydopptak fra intervjuene og notater jeg tok underveis i gjennomføringen. Jeg skrev referatene så dekkende som jeg klarte, noe som gjorde at de ble nokså lange (opptil ti sider per intervju). Presise og dyptgående referater gjorde det imidlertid enklere å hente ut informasjon fra intervjuene i ettertid. Referatene ble sendt til gjennomlesning hos intervjuobjektene for kommentar. Alle tok seg tid til å kommentere referatet, og det ble påpekt enkelte misforståelser og uklarheter. Referatene brukte jeg aktivt for å sammenstille og sammenlikne resultater fra de ulike intervjuene. Diskusjonen av resultater fra intervjuene baserer seg i høy grad på det jeg har trukket ut fra referatene.

4.3 Sikring av teknisk og språklig lov kvalitet ved utarbeidelse av lovproposisjoner

4.3.1 Oversikt

Gjennom intervjuene om utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny personopplysningslov fikk jeg et godt innblikk i hvordan departementsansatte jobber med sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslag. Fokuset i undersøkelsene var på utarbeidelsen av lovproposisjoner. Jeg ble imidlertid gjort oppmerksom på at mye av grunnarbeidet for teknisk og språklig lov kvalitet blir gjort allerede ved utarbeidelse av NOU og høringsnotat. Dette har gjort at jeg i gjennomgangen av resultatene også bruker noe plass til dette.

Jeg vil redegjøre for og diskutere funnene fra de to intervjuene delt inn etter tema. Inndelingen etter tema skal gjøre gjennomgangen av resultatene mer oversiktlig. Det er imidlertid flere diskusjoner som går på tvers av inndelingen. Disse diskusjonene vil delvis komme til uttrykk innenfor de enkelte temaene, og delvis i den oppsummerende diskusjonen i avsnitt 4.6. Gjennomgangen av resultatene fra undersøkelsene er delt inn i følgende tema:

- Bakgrunn for og utredning av lovforslag.
- Kort om tidsaspektet.
- Organisering av proposisjonsarbeidet.
- Politiske klareringer, konsultasjoner, departementsforeleggelse, lovteknisk gjennomgåelse mm.
- Bruk av veiledere o.l. ved utarbeidelsen av forslag til lovtekst.
- Utarbeidelse av forslag til lovtekst, med fokus på lovtekniske og -språklige kvalitetsvurderinger.

Innenfor hvert av temaene har jeg forsøkt både ved gjennomføring av intervjuene og i den følgende gjennomgangen, å trekke frem hva som er sentralt for sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslaget. Gjennomgangen vil i hovedsak gjelde utarbeidelse og kvalitetssikring av *forslag til lovtekst* i proposisjonene. Utarbeidelsen av lovtekst og øvrig proposisjonstekst henger imidlertid tett sammen. Jeg vil derfor ikke begrense meg helt fra å diskutere proposisjonsteksten der det passer.

4.3.2 Bakgrunn og utredning

4.3.2.1 Proposisjon til ny kommunelov

I 2011 utførte Kommunalavdelingen i KMD en omfattende etterkontroll av kommuneloven av 1992. Det ble da gjort et grundig arbeid, der de bl.a. gikk systematisk gjennom tolkningsuttalelser til bestemmelser i loven. De kom frem til at flere av bestemmelsene hadde forbedringsbehov, og kunne presiseres. I tillegg mente de at loven fra 1992 hadde blitt et «lappetepp», grunnet gjentatte lovendringer og tilføyning av nye bestemmelser og kapitler rundt omkring i loven. Dette førte bl.a. til at det ble vanskeligere å finne frem i loven. Loven bar også preg av å da være 20 år gammel, fordi det hadde skjedd endringer i samfunnet og i kommunene siden loven trådte i kraft i 1992. I tillegg tok heller ikke loven opp EØS-retten. Vurderingen fra fagavdelingen ble ved etterkontrollen at det var behov for en større gjennomgang av loven. Arbeidet med ny kommunelov ble imidlertid ikke igangsatt før i 2012, etter at departementet foreslo en endringslov til kommuneloven.¹⁵⁷ Stortingets kommunal- og forvaltningskomité ba da regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en helhetlig gjennomgang av kommuneloven. I komiteens innstilling uttalte de at: «Komiteen ser behov for ein heilskapleg gjennomgang av kommunelova for å styrkje det kommunale sjølvstyret, og ber regjeringa kome tilbake til Stortinget på eigna måte.»¹⁵⁸

¹⁵⁷ Se Prop. 119 L. (2011–2012) Endringar i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.).

¹⁵⁸ Kommunal- og forvaltningskomiteen, Innst. 128 L (2012–2013), s. 20.

Kommunelovutvalget ble oppnevnt av regjeringen 21.juni 2013. Kommunelovutvalget var uavhengig fra KMD, men måtte likevel forholde seg til mandatet fra departementet. I mandatet ble det særlig påpekt at:

Hensynet til forenkling, oversiktlighet, lesbarhet og praktisk anvendbarhet må stå sentralt ved utarbeidingen av lovteksten. Det skal så langt det er mulig benyttes kjønnsnøytrale ord og uttrykk i lovteksten.¹⁵⁹

Kommunelovutvalget måtte altså prioritere teknisk og språklig lovkvallitet. I tillegg var det spesifisert at utvalget skulle utforme lovforslaget i tråd med lovteknikkheftet.¹⁶⁰ Utredningen ble gitt som NOU i april 2016.¹⁶¹ Departementet sendte NOUen på høring uten å tilføye egne kommentarer i høringsnotatet. Utredningslederen fra Kommunalavdelingen påpekte at dette kan ha bidratt til at departementet kunne stå friere i vurderinger av hva som skulle videreføres fra NOUen og inn i proposisjonen. Dette er fordi departementet hadde mindre «prestisje» i det som sto i NOUen, enn om de hadde utarbeidet den internt eller kommentert den før den ble sendt på høring. NOUen hadde for øvrig en høringsfrist på 6 måneder, og det kom totalt 320 høringsuttalelser.

4.3.2.2 Proposisjon til ny personopplysningslov

Bakgrunnen for proposisjon til ny personopplysningslov er at den skal gjennomføre EUs personvernforordning¹⁶² i norsk rett. Helt siden forordningen ble besluttet i EU, har det vært klart at den er EØS relevant og skal inn i EØS-avtalen. Lovproposisjonen som ble utarbeidet i JD består av to hovedelementer:

1. Forslag om at forordningen skal bli norsk rett gjennom en inkorporasjonsbestemmelse og
2. forslag til en rekke supplerende bestemmelser til forordningens regler.

Det at forordningen skal inkorporeres i norsk rett innebærer i utgangpunktet at den skal gjelde i sin helhet. Personvernforordningen åpner imidlertid for en rekke nasjonale suppleringer og unntak, noe som har gjort lovarbeidet nokså unikt. Forordningen har satt skranker for lovarbeidet samtidig som det har krevd utarbeidelse av bestemte regler som supplement til forordningsteksten.

159 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Offentlig utvalg for utredning av ny kommunelov – mandat og sammensetning», s. 2.

160 Ibid. s. 6.

161 NOU 2016:4.

162 Forordning nr. 2016/679, (Generell personvernforordning/General Data Protection Regulation).

Forslag til offisiell norsk oversettelse av forordningen, ble gjort av Utenriksdepartementets oversettelsesenhhet. Justis- og beredskapsdepartementet hadde imidlertid mulighet til å komme med innspill til oversettelsen underveis i arbeidet. Utenriksdepartementet (UD) og JD måtte bl.a. sørge for at oversettelsen samsvarte med oversettelser andre land har foretatt av forordningen. I tillegg jobber UD for at det skal være en enhetlig oversettelse av forordninger og direktiver til norsk. Det må også være samsvar mellom oversettelsen av forordningen, den nasjonale gjennomføringslovgivningen og de supplerende bestemmelsene.

Lovproposisjonen ble utarbeidet i en arbeidsgruppe i JD. Mer om dette nedenfor i avsnitt 4.3.4. Den samme arbeidsgruppen utarbeidet også høringsnotatet om forslag til ny personopplysningslov.¹⁶³ Både forslaget til ny personopplysningslov og oversettelsen av forordningen ble sendt på offentlig høring. De fikk 134 hørings svar til lovforslaget.

4.3.2.3 Diskusjon

Bakgrunnene for de to proposisjonene har skapt ulike utfordringer for utarbeidelsen. Proposisjon til ny kommunelov kunne utformes og formuleres som en helt ny lov, mens proposisjon til ny personopplysningslov måtte utformes og formuleres med utgangspunkt i personvernforordningen. Det kan imidlertid diskuteres om gjennomføringen av personvernforordningen i norsk rett liknet mer på gjennomføring av et EU-direktiv, grunnet omfanget av den nasjonale tilpasningslovgivningen som måtte utarbeides. Arbeidet med ny kommunelov krevde på sin side mer omfattende utredning og arbeid på forhånd av selve proposisjonsarbeidet. Det er også et stort lovforslag, med mange bestemmelser. Dette har trolig skapt særlige utfordringer knyttet til struktur og oppbygging. Store lover må bl.a. ha formell inndeling som er *særlig* systematisk og logisk for de som skal lese loven. Hvis ikke inndelingen er enkel å finne frem i, vil loven bli mindre tilgjengelig for borgerne. Selv om utgangspunktet for utarbeidelsen av de to lovproposisjonene var ulike, bød lovarbeidene likevel på en del tekniske og språklige kvalitetsvurderinger som var felles for begge, se særlig avsnitt 4.3.7.

Utredningsfasen og høringsfasen¹⁶⁴ for de to lovarbeidene ga nokså ulike utgangspunkt for utarbeidelsen, bl.a. da proposisjon til ny kommunelov tok utgangspunkt i en NOU og proposisjon til ny personopplysningslov tok utgangspunkt i et høringsnotat. NOUen ble som tidligere nevnt, utarbeidet av Kommunelovutvalget som var uavhengig fra KMD. De måtte imidlertid forholde seg til mandat, som KMD hadde utarbeidet og var ansvarlig for.

¹⁶³ Se Lovavdelingens høringsnotat: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c907cd2776264a6486b8dd3ee00a4e3d/horingsnotat--ny-personopplysningslov--gjennomforing-av-personvernforordningen-i-norsk-rett.pdf>

¹⁶⁴ Se avsnitt 3.2.2. og 3.2.3.

Høringsnotatet med forslag til ny personopplysningslov, ble utarbeidet internt av den samme gruppen som utarbeidet lovproposisjonen. Dette har trolig knyttet utarbeidelsen av høringsnotatet nærmere til proposisjonsarbeidet. Slik jeg ser det, kan det ha bidratt positivt til kvaliteten i lovforslaget fordi den samme gruppen har videreutviklet lovforslaget med friske øyne, og med bakgrunn i høringsssvar. På den andre siden antar jeg det kan være enda bedre for kvaliteten dersom utvalget er eksternt og uavhengig fra departementet. Det at utredningen er gjort av noen andre enn de som utarbeider lovproposisjonen, gjør at det er flere som har gjort kvalitetsvurderinger bl.a. av det tekniske og språklige innholdet i lovforslaget.

4.3.3 Kort om tidsaspektet

4.3.3.1 Proposisjon til ny kommunelov

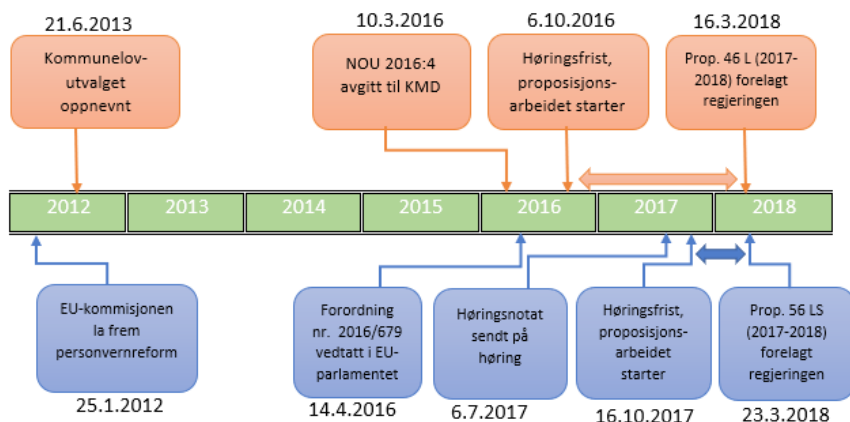
Arbeidet med ny kommunelov har strukket seg over en nokså lang tidsperiode, da Kommunelovutvalget ble oppnevnt allerede i 2013. Selve utarbeidelsen av lovproposisjonen i prosjektgruppen i KMD ble imidlertid ikke påbegynt før etter at høringen var ferdig i oktober 2016. Proposisjonen til ny kommunelov ble lagt frem i mars 2018, noe som betyr at prosjektgruppen hadde omtrent 1 ½ år på proposisjonsarbeidet.

4.3.3.2 Proposisjon til ny personopplysningslov

Utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov har vært et lovarbeid som har måttet gå veldig fort i departementssammenheng. Høringen var slutt i oktober 2017, og proposisjonen ble lagt frem i mars 2018. Tidsrammen har bl.a. hatt betydning for hvor mange runder de har kunnet gå i departementet med lovforslaget før proposisjonen ble fremmet. Det har gjennom hele arbeidet vært et viktig hensyn at proposisjonen skulle bli ferdig til tidsfristen. Departementet har imidlertid gjort det beste de kunne med den tiden de hadde til rådighet.

4.3.3.3 Diskusjon

Tidsaspektet for utarbeidelsen av lovproposisjonene oppfatter jeg som sentralt for hvor mye ressurser departementene kunne bruke på sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslagene. Jo lengre tid departementer har til å utarbeide lovproposisjoner, jo mer tid har de trolig til å vurdere, diskutere og kvalitets-sikre lovforslagets struktur, oppbygging og språk. I figuren nedenfor har jeg skissert en tidslinje for arbeidet med de to lovproposisjonene. Rutene ovenfor den grønne tidslinjen viser viktige datoer for lovarbeidet til ny kommunelov, mens rutene nedenfor tidslinjen viser viktige datoer for veien mot ny personopplysningslov.



Figur 10: Tidslinje for arbeidet frem mot ny kommunelov og ny personopplysningslov

De to pilene som er plassert mellom høringsfristen og datoen lovproposisjonene ble forelagt regjeringen, illustrerer tiden departementene har brukt på utarbeidelsen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde omtrent tre ganger så lang tid på seg til å utarbeide proposisjon til ny kommunelov, enn JD hadde for personopplysningsloven. Arbeidsgruppen i JD hadde et stort tidspress på seg til å utarbeide forslag til ny personopplysningslov. EUs personvernforordning trådte i kraft i medlemslandene 25.mai 2018.¹⁶⁵ Dette var også tidsfristen JD arbeidet for å nå, selv om de ikke var like bundet av den som EU-landene. Før personopplysningsloven kan tre i kraft i norsk rett må imidlertid forordningen innlemmes og tre i kraft i EØS-avtalen.¹⁶⁶ Det er fremdeles ikke gjort, per 12.juni 2018. Jeg vil ikke diskutere dette ytterligere i denne oppgaven, da det er proposisjonsarbeidet som er sentralt.

Utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov var et intensivt arbeid. Det har trolig hatt betydning for hvor mye tid de har hatt til å vurdere og diskutere lovtekniske og språklige spørsmål. Arbeidet med proposisjon til ny kommunelov strakk seg over en lengre tidsperiode, noe som trolig har gitt de større mulighet til å sikre teknisk og språklig kvalitet i lovforslaget. De hadde bl.a. et omfattende samarbeid med Språkrådet (se avsnitt 4.3.7.2), noe de mest sannsynlig ikke hadde hatt mulighet til dersom de hadde hatt dårligere tid.

¹⁶⁵ Justis- og beredskapsdepartementet, «Prop. 56.LS (2017-2018)», s. 7.

¹⁶⁶ Regjeringen, «Ny personopplysningslov og innlemmelse av EØS-avtalen».

4.3.4 Organisering av proposisjonsarbeidet

4.3.4.1 Proposisjon til ny kommunelov

Utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov ble organisert i en prosjektgruppe i departementet. Prosjektgruppen ble ledet av en utredningsleder, som jobbet nesten fulltid med proposisjonen. I tillegg besto prosjektgruppen av mellom åtte og ti saksbehandlere. Under utarbeidelsen av lovproposisjonen hadde lederen av prosjektgruppen ansvaret for enkelte fagkapitler, samt alt det generelle. Det generelle innebar bl.a. planlegging, fremdrift og kontakt utad. Saksbehandlerne fikk ansvar for hvert sitt kapittel i proposisjonen. Ansvaret gjaldt både det lovtekniske og det innholdsmessige i kapitlene. Hver saksbehandler hadde en assisterende saksbehandler som leste gjennom alt saksbehandleren leste og skrev, og den var også en diskusjonspartner for faglige spørsmål. De som deltok i prosjektgruppen hadde roller både som ansvarlige og assisterende saksbehandlere. Utredningslederen som var prosjektleder for arbeidet, forklarte i intervjuet at de assisterende saksbehandlerne bl.a. skulle sikre språket i lovteksten.

Proposisjons- og lovtekst ble først formulert og skrevet av en saksbehandler i prosjektgruppen, med utgangspunkt i lovutkastet fra NOUen. Før saksbehandlerne startet utarbeidelsen av forslag til ny lovtekst, så de på innspill fra høringen og fant ut hva de kunne trekke ut av det. På grunnlag av dette skrev de proposisjonstekst og lovtekst. Deretter leste den assisterende saksbehandleren over det som var skrevet. Proposisjons- og lovteksten gikk flere runder i prosjektgruppen og via prosjektlederen, før den ble sendt til avdelingsdirektøren. Avdelingsdirektøren leste også nøye over forslaget før det ble tilsendt ekspedisjonssjefen. Det er mange som leser over proposisjons- og lovteksten under utarbeidelsen i departementet, og det er ikke sjeldent at de finner noe å kommentere selv langt ut i arbeidet.

En viktig del av prosessen for utarbeidelse var også jevnlige prosjektmøter mellom saksbehandlerne. På møtene kunne de diskutere alt, stort som smått. De kunne f.eks. ta opp materielle spørsmål de var usikre på. I tillegg diskuterte og drøftet de språket i lovteksten og tekniske detaljer. Utredningslederen påpekte at prosjektmøtene fungerte som et slags kvalitetssikringsorgan. Møtene bidro også til at alle ble involvert i hverandres arbeid, og alle ble kjent med hovedtrekkene av hvor de sto i prosessen.

4.3.4.2 Proposisjon til ny personopplysningslov

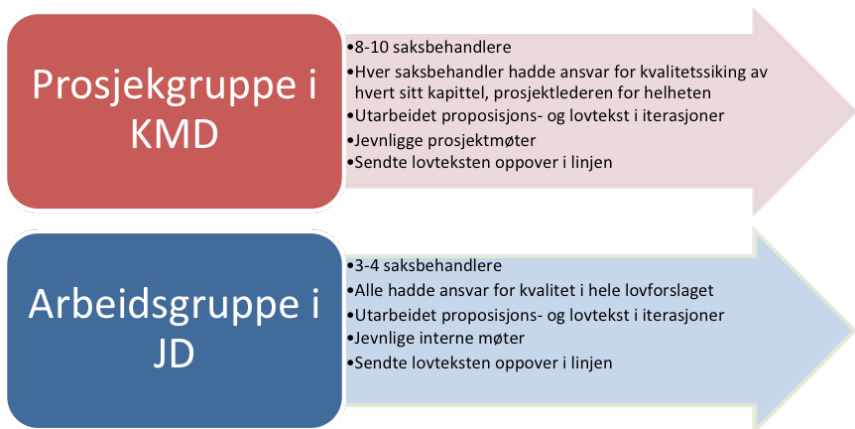
Proposisjon til ny personopplysningslov ble utarbeidet i Lovavdelingens enhet for strafferett, prosess og personvern. Innenfor denne enheten var det tre-fire saksbehandlere som jobbet regelmessig med lovforslaget. Den fungerende lov-

rådgiveren forklarte at de *ikke* var organisert som en prosjektgruppe, slik som for arbeidet med ny kommunelov. De tre-fire saksbehandlerne fungerte mer som en uformell arbeidsgruppe.

Proposisjons- og lovteksten ble formulert i første hånd av saksbehandlerne i arbeidsgruppen. De fordelte proposisjonen mellom seg, slik at de skrev hver sin del. Lovteksten og proposisjonsteksten gikk deretter flere ganger frem og tilbake mellom saksbehandlerne, før den ble sendt oppover i avdelingen. Saksbehandlerne jobbet veldig tett sammen med proposisjonen, og hadde jevnlig møter under utarbeidelsen, både formelle og uformelle. På de formelle møtene satt de gjerne opp et tema ved lovforslaget som de skulle behandle. Forslag til lovtekst som blir utarbeidet i avdelingen, må også godkjennes av politisk og administrativ ledelse i departementet. Lovteksten gikk «opp og ned» i departementet i flere runder for å godkjennes. Den fungerende lovrådgiveren presiserte at alle som var med å utarbeide proposisjonen hadde ansvar for teknisk og språklig lovkvallitet i hele lovteksten.

4.3.4.3 Diskusjon

Organiseringen av de to proposisjonsarbeidene hadde både likheter og ulikheter. Jeg har satt utarbeidelsen av lovproposisjonene opp mot hverandre i figuren nedenfor, for å gjøre sammenlikningen tydeligere.



Figur 11: Intern organisering av proposisjonsarbeidene

Kommunalavdelingen i KMD organiserte arbeidet i en prosjektgruppe som besto av mellom åtte og ti saksbehandlere. Arbeidsgruppen i JDs lovavdeling

besto av tre-fire saksbehandlere. Antall saksbehandlere i gruppen virker å være en av de største forskjellene knyttet til organiseringen. Jeg bør likevel ikke legge for mye vekt på antallet saksbehandlere, da jeg ikke er sikker på hvor mye av arbeidshverdagen hver saksbehandler brukte på arbeid med lovproposisjon. Lederen av prosjektgruppen som utarbeidet proposisjon til ny kommunelov hadde proposisjonsarbeidet som hovedoppgave gjennom hele arbeidet. Han forklarte i intervjuet at de andre saksbehandlerne var litt til og fra i arbeidet. I intervjuet med den fungerende lovrådgiveren fra JD, fikk jeg inntrykk av at saksbehandlerne i arbeidsgruppen hadde proposisjonen som hovedfokus gjennom hele arbeidet. Hvor mye tid hver saksbehandler brukte på lovforslaget, må imidlertid også sees i sammenheng med tidsaspektet for utarbeidelsen, se ovenfor i avsnitt 4.3.3.

Ansvarsfordelingen for sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslaget var noe ulikt for de to lovarbeidene. I Kommunalavdelingens prosjektgruppe hadde hver enkelt av saksbehandlerne ansvaret for både teknisk og språklig kvalitet i den delen av lovforslaget de utarbeidet i første hånd. Saksbehandlerne bisto imidlertid hverandre til kvalitetssikring i alle deler av lovforslaget. I tillegg hadde prosjektlederen et overordnet ansvar. I Lovavdelingens arbeidsgruppe hadde de en mer generell holdning om at alle hadde ansvaret for teknisk og språklig kvalitet. Jeg antar at når ansvar er mer tydelig definert til enkeltpersoner, vil de jobbe enda hardere for å sikre at kvaliteten er god. Det er imidlertid andre momenter som også kan ha betydning for dette, herunder fremgangsmåte og tidsbruk.

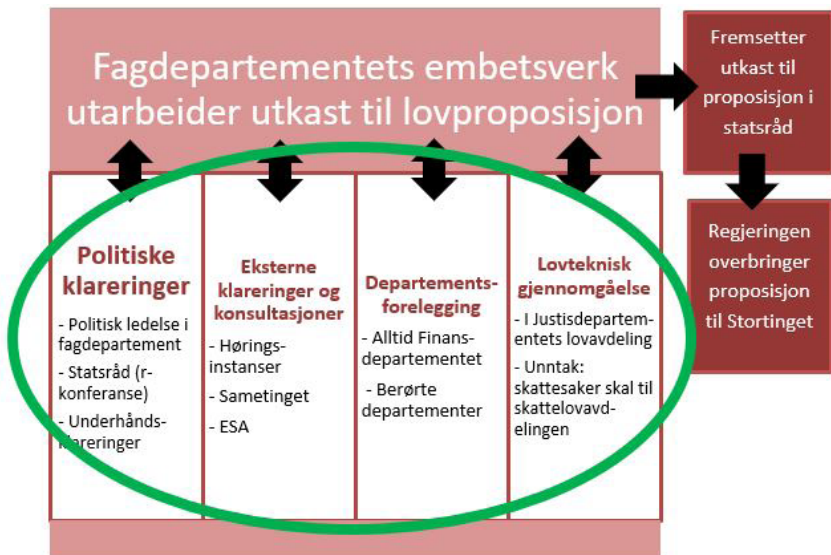
Måten lovforslagene ble utarbeidet i prosjektgruppen og arbeidsgruppen virket å være nokså like. Lovteksten gikk flere runder i gruppen før den ble sendt oppover i departementet. Begge gruppene hadde også hyppige møter som en viktig del av prosessen for utarbeidelse. Jevnlige diskusjoner om lovforslagets materielle og tekniske sider, har vært viktig for sikring av teknisk og språklig kvalitet. I tillegg ble forslaget sendt innad fra person til person i gruppen. På den måten vil tekniske og språklige valg bli testet av flere, og det er større sjanse for at eventuelle uklarheter, skrivefeil o.l. blir fanget opp.

Linjebehandling av lovforslag i begge departementene førte også til at proposisjons- og lovtekst ble gjennomlest av personer som ikke hadde deltatt i selve utarbeidelsen. Personer i linjen var trolig ikke kjent med alle diskusjoner og begrunnelser for lovtekniske og -språklige valg. Vurderinger og valg som gruppen hadde sett seg blind på, kunne dermed bli oppdaget i linjebehandlingen.

4.3.5 Politiske klareringer, konsultasjoner, departementsforeleggelse, lovteknisk gjennomgåelse mm.

4.3.5.1 Oversikt

I dette avsnittet vil jeg redegjøre kort og diskutere noe av kommunikasjonen KMD og JD har hatt med andre underveis i utarbeidelsen av lovproposisjonene. Som vist i figuren nedenfor vil jeg redegjøre og diskutere politiske klareringer, eksterne klareringer og konsultasjoner, departementsforeleggelse og lovteknisk gjennomgåelse som del av proposisjonsarbeidet.



Figur 12: Politiske klareringer, eksterne klareringer og konsultasjoner, departementsforeleggelse og lovtekniske gjennomgåelse – en del av proposisjonsarbeidet (basert på figur 8)

Selve utarbeidelsen av utkast til lovproposisjon i fagdepartementet embetsverk, vil jeg gå gjennom nedenfor i avsnitt 4.3.7. Kommunikasjonen som departementene har hatt med andre underveis i proposisjonsarbeidet henger tett sammen med, og skjer parallelt med utarbeidelse av lovproposisjon i departementets embetsverk. Jeg har likevel valgt å skille redegjørelsene fra hverandre for å gjøre gjennomgangen mer ryddig og systematisk, og for å få med flest mulig nyanser i arbeidet. Konkrete tilbakemeldinger prosjektgruppen i KMD og arbeidsgruppen i JD fikk fra aktører i figuren, kommer hovedsakelig til uttrykk i avsnitt 4.3.7.

I intervjuene ba jeg prosjektlederen fra Kommunalavdelingen og den fungerende lovrådgiveren i Lovavdelingen om å kommentere figur 8¹⁶⁷, og forklare hvorvidt proposisjonsarbeidene samsvarte med de skisserte stegene. Målet var å undersøke om praksis samsvarer med teorien jeg har redegjort for i kapittel 3. Redegjørelser som gjelder lovteknisk gjennomgåelse av lovproposisjonene, må ses i sammenheng med avsnitt 4.4, hvor jeg redegjør for og diskuterer lovtekniske gjennomganger.

4.3.5.2 Proposisjon til ny Kommune lov

Arbeidet med ny kommune lov samsvarte i høy grad med punktene som er skissert i figuren ovenfor, da stort sett alle punktene ble vurdert. Politiske klareringer med den politiske ledelsen i KMD ble gjort tidlig i proposisjonsarbeidet. Klareringene skjedde med bakgrunn i notater som Kommunalavdelingen utarbeidet. Notatene inneholdt tre hovedpunkter om saken de ønsket politisk avklart:

1. Forslag fra kommune lovutvalget,
2. høringsvar og
3. tilrådning fra prosjektgruppen.

Prosjektgruppen leverte flere slike notater, og fikk raskt svar fra politikerne. Lederen for prosjektgruppen påpekte imidlertid at mye av innholdet i proposisjonen til ny kommune lov ikke er særlig partipolitisk sensitivt. Det var derfor ikke behov for r-konferanser, utenom helt på slutten da proposisjonen ble forelagt regjeringen.¹⁶⁸

Kommunal- og moderniseringsdepartementet trengte ikke å gjøre noen ytterligere klareringer med høringsinstansene etter høringen. De hadde imidlertid noen møter med KS. KS er en interesseorganisasjon for kommunene, og en tung instans på kommuneområdet. Som en del av jevnlig konsultasjonsmøter med regjeringen, har KS en ordning som heter «lovmedvirkning». Det betyr i praksis at underveis i prosjektgruppens arbeid med proposisjonen, måtte de ha møter med KS. På møtene fikk prosjektgruppen faglige innspill som de sto fritt til å vurdere om skulle inn i proposisjonen. Prosjektgruppen hadde også jevnlig møter med Språkrådet, for å sikre språket i lovteksten og proposisjonsteksten. Jeg kommer tilbake til innholdet i disse møtene i avsnitt 4.3.7.2. Videre vurderte departementet om de skulle konsultere med Sametinget, men de kom frem til at de ikke trengte det, siden kommune loven ikke påvirker samiske interesser. De

¹⁶⁷ Se avsnitt 3.2.4.

¹⁶⁸ Med ett unntak. Jeg vet imidlertid ikke hva den dreide seg om.

har heller ikke hatt kontakt med ESA i sammenheng med denne proposisjonen, fordi de ikke har utarbeidet noen regler som knytter seg til dem.

Prosjektgruppen konsulterte en del med enkelte departementer underveis i proposisjonsarbeidet. Eksempelvis hadde de særlig kontakt med Arbeidsdepartementet da de utarbeidet regler om sykepenger, permisjon og velferdsgoder til folkevalgte. Lederen for prosjektgruppen påpekte i intervjuet at det er lurt å ha ekstra kontakt med berørte departementer tidlig i prosessen, slik at de får diskutert og forankret saker. Jo mer departementene kan bli enige om seg imellom i løpet av lovarbeidet, jo mindre trenger de å bry regjeringen med.

Utkast til ferdig proposisjon ble forelagt for alle departementene. Utredningsinstruksen krever bare at proposisjonen skal forelegges «berørte departementer», men prosjektlederen forklarte at KMD ofte gjør mer enn det instruksen krever. Fordi forslaget til ny kommunelov er nokså stort, ga de departementene en svarfrist på seks uker.

Etter departementsforeleggelsen ble utkast til lovproposisjon sendt til lovteknisk gjennomgåelse i Lovavdelingen. Da den lovtekniske gjennomgåelsen var utført fikk de tilsendt et brev med generelle kommentarer, i tillegg til utskrift av lovteksten med merknader. Merknadene i selve lovteksten var skrevet på «gammelmåten», med penn og papir. Tre-fire jurister fra prosjektgruppen gikk gjennom innspillene og merknadene, og vurderte hvilke som skulle innarbeides i lovforslaget. Selv om Lovavdelingen er ekspertorganet på lovkvalitet, kan også de misforstå punkter i lovproposisjonen. Det var derfor viktig for prosjektgruppen å gå ordentlig gjennom innspillende fra Lovavdelingen, og ikke bare innarbeide dem uten videre vurdering. Noen av innspillene la også opp til at prosjektgruppen skulle vurdere behovet for «det og det», mens andre var mer konkrete anbefalinger eller bastante tilrådninger. De fikk også en del merknader om rent formelle feil, f.eks. skrivefeil. Slike forslag var helt uproblematisk for prosjektgruppen å godta. Andre innspill var prosjektgruppen usikre på om kun førte til språklige endringer, eller om det medførte realitetsendringer. Departementet rakk kun å diskutere noen av innspillene de var usikre på med Lovavdelingen etter gjennomgåelsen. Prosjektledere påpekte at han skulle ønske de hadde enda mer tid til dette. Innspill de ikke rakk å diskutere lot de stå slik som de selv hadde foreslått. Dette var hovedsakelig fordi de ønsket å være sikre på at endringer som ble gjort i siste liten ikke hadde noen utilsiktede innholdsmessige konsekvenser for lovforslaget. Også innspill som innebar å flytte rundt på bestemmelser i lovteksten lot prosjektgruppen i høy grad være å gjennomføre. Fordi prosjektgruppen hadde dårlig tid, ble risikoen for følgefeil *for* stor. De var

bl.a. bekymret for at de ikke skulle få med seg alle henvisninger, dersom de flyttet rundt på bestemmelser i siste liten.

4.3.5.3 Proposisjon til ny personopplysningslov

Arbeidet med proposisjon til ny personopplysningslov samsvarte også delvis med figur 8. Politiske klareringer med den politiske ledelsen i JD, ble gjort både innledningsvis i arbeidet og underveis. Underveis i arbeidet sendte arbeidsgruppen proposisjonen oppover i linjen for å få den godkjent av den politiske og administrative ledelsen.

Prosjektgruppen hadde ikke behov for noen ytterligere klareringer e.l. med høringsinstanser, men de hadde likevel en del kontakt med flere av dem også etter høringen. Departementet ble gjennom hele proposisjonsarbeidet oppringt av høringsinstanser og andre som hadde innspill til lovforslaget. I tillegg har JD holdt en del foredrag rundt omkring angående utarbeidelsen av lovproposisjonen. Også gjennom denne kanalen har de fått en del innspill.

Personopplysningsloven er et generelt regelverk som berører de fleste sektorer og samfunnsområder. I tillegg er det også mange departementer som har underliggende etater som behandler personopplysninger. Justis- og beredskapsdepartementet forela derfor proposisjonsutkast til alle departementer, fordi de anså alle som berørte. I tillegg hadde de også kontakt med departementer gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe. Se nærmere beskrivelse av denne i avsnitt 4.3.7.3.

Etter departementsforeleggelse hadde de en intern lovteknisk gjennomgåelse av lovproposisjonen. Lovteknisk gjennomgåelse skjer ikke i offisiell forstand for Lovavdelingens egne lovarbeider, men de hadde likevel en intern gjennomgang utført av en annen enhet i avdelingen. Årsaken til at de sender lovproposisjonen til gjennomgåelse i en annen enhet, er i hovedsak for at noen skal se på lovforslaget med friske, og kritiske øyne. Arbeidsgruppen som utarbeidet proposisjon til personopplysningslov utfører selv lovtekniske gjennomganger for andre lovsaker. Selv om de er flinke på lovteknikk og lovspråk, kan imidlertid også de se seg blinde på egne tekster.

Etter den interne lovtekniske gjennomgåelsen fikk arbeidsgruppen i Lovavdelingen særlig tilbakemeldinger når det gjaldt språket i utkastet til lovtekst. De fikk bl.a. anbefalinger om språklige endringer for å få frem budskapet i bestemmelsene bedre. Den fungerende lovrådgiveren forklarte at hun syntes mange av innspillene gjorde lovteksten klarere og mer presis. Andre innspill kunne potensielt ha gjort selve lovteksten bedre, men de valgte å ikke følge dem fordi person-

vernforordningen satt skranker for det. Dette gjaldt særlig valg av begreper i lovteksten. De hadde mange uformelle samtaler med enheten som utførte gjennomgåelsen, for å oppklare og diskutere enkelte av innspillene. I stedet for å forkaste innspill de ikke var enige i forsøkte de å finne en tredje, enda bedre løsning sammen.

Departementet la frem lovproposisjonen for regjeringen ved r-konferanse på slutten av arbeidet. Den fungerende lovrådgiveren kunne imidlertid ikke utdype om de har forelagt flere saker ved r-konferanser i løpet av proposisjonsarbeidet, da det er nokså strenge taushetsregler knyttet til regjeringens behandling av forslag.

4.3.5.4 Diskusjon

Mye av kommunikasjonen jeg har skissert i figur 8, viste seg å stemme i praksis. Det er kanskje ikke så rart, da figuren i høy grad baserer seg på flere punkter som er formulerte krav fra bl.a. utredningsinstruksen. Selv om jeg hadde forventet at de fleste stegene fra figuren ble vurdert under utarbeidelsen av de to lovproposisjonene, var det likevel flere positive overraskelser. Det første jeg vil trekke frem er inkludering av andre departementer. Både proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny personopplysningslov ble forelagt alle departementer. I tillegg merket jeg meg at både utredningslederen og den fungerende lovrådgiveren nevnte at inkludering av andre departementer i lovarbeidet er noe de heller vil gjøre for mye enn for lite. Ved å inkludere andre departementer, også utover departementsforeleggelsene, kan man unngå at departementene sier seg uenig i lovforslaget eller kommer med innspill helt i sluttfasen av arbeidet. Inkludering av andre departementer kan bl.a. bidra til bedre teknisk lov kvalitet ved at departementene blir mer observante på henvisninger i egen lovgivning til den gamle kommuneloven og personopplysningsloven. Dette øker sannsynligheten for at alle henvisninger blir riktige når lovene trer i kraft.

Jeg har fått inntrykk av at de lovtekniske gjennomgåelsene i praksis skjer etter departementsforeleggelse. I utredningsinstruksen punkt 4-5 står det imidlertid at lovteknisk gjennomgåelse normalt skal utføres samtidig som departementsforeleggelse av proposisjonsutkast, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen. Dette kan ha positiv innvirkning på kvaliteten i lovforslaget dersom departementet rekker å gjennomføre eventuelle endringer fra departementsforeleggelsen, før forslaget sendes til gjennomgåelse i Lovavdelingen. Dersom de rekker det, vil også de eventuelle endringene bli vurdert ved gjennomgåelsen.

Begge lovarbeidene er også eksempler på at ikke alle innspill fra lovtekniske gjennomgåelser blir innarbeidet i lov- og proposisjonsteksten. For de to lovproposisjonene skyldtes manglende gjennomføring både at de hadde ulike syn på hva som var best for den konkrete lovsaken, og liten tid til å vurdere og gjennomføre innspillene. Særlig for arbeidet med kommuneloven hadde de satt av for kort tid til å gå gjennom innspillene fra Lovavdelingen. Målet bør etter min mening være at innspill eller merknader fra lovtekniske gjennomgåelser kun skal «forkastes» dersom departementet ikke er enig i dem. Til og med i slike tilfeller bør departementet trolig heller prøve å finne en tredje, enda bedre løsning, slik som de gjorde etter den interne gjennomgåelsen av personopplysningsloven.

4.3.6 Bruk av veiledere o.l. ved utarbeidelse av forslag til lovtekst i proposisjonene

4.3.6.1 Proposisjon til ny kommunelov

Ved utarbeidelsen av proposisjons- og lovtekst til ny kommunelov ble lovteknikkheftet brukt aktivt, særlig av prosjektlederen jeg intervjuet. Ikke sjeldent hadde saksbehandlerne i prosjektgruppen spørsmål til han om tekniske detaljer i lovforslaget. I slike tilfeller lette han ofte etter svar på spørsmålene i lovteknikkheftet. Han mente heftet ga spesielt god veiledning for spørsmål om den formelle oppbyggingen av loven, samt om forholdet mellom lovtekst, proposisjonstekst og forskrift. Også spørsmål om hva som skal være i de alminnelige merknadene og hva som skal være i spesialmerknadene mener prosjektlederen at heftet ga gode og tydelige svar på. Grovt sett var veilederen hjelpsom i 70% av tilfellene. Når det gjelder veiledning til lovspråk, var kontinuerlig kontakt med Språkrådet mer hjelpsomt enn lovteknikkheftet.

I tillegg til å bruke lovteknikkheftet, var det minst like nyttig for prosjektgruppen å se på praktiske eksempler i andre lovproposisjoner. De benyttet seg særlig av proposisjoner utarbeidet i Justisdepartementets lovavdeling, fordi de trolig holder høy kvalitet. Lovavdelingens proposisjoner ble bl.a. brukt til å se på hvordan ulike bestemmelser i lovteksten var formulert, og hvordan proposisjonene i sin helhet er satt i stil og orden. Eksempelvis brukte prosjektgruppen andre lovproposisjoner til hjelp og inspirasjon da de utformet ikrafttredelsesbestemmelse og overgangsbestemmelser. De var bl.a. usikre på hvor overgangsbestemmelsene skulle plasseres i loven, eller om de heller skulle gis ved Kongelig resolusjon. I lovteknikkheftet står det kun overordnet om hvordan dette skal gjøres, men det er ikke gitt konkrete eksempler. Prosjektlederen påpekte at det kunne vært nyttig om det var enda flere praktiske eksempler i lovteknikkheftet.

Utover lovteknikkheftet og andre lovproposisjoner brukte prosjektgruppen også, til en viss grad, skriftlig materiale fra Språkrådet og et inspirasjonshefte fra Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.¹⁶⁹

Under utarbeidelsen av proposisjonen hadde prosjektgruppen også en intern liste med føringer for skrivingen og regler for språk. Listen inneholdt eksempelvis en «regel» om bruk av bestemt form. De skulle ikke bruke formen «de folkevalgte *organer*», men heller formen «de folkevalgte *organene*». Denne regelen skal sikre sammenheng mellom artikkelen og flertallsendingen i setningen. Listen fungerte som et bakgrunnsdokument for arbeidet. Dersom noen i prosjektgruppen var usikre på noe, kunne de gå til dokumentet å sjekke hvordan de skulle gjøre det. Prosjektlederen brukte også denne listen aktivt, sammen med lovteknikkheftet, når han fikk tilsendt lovtekst fra saksbehandlerne i prosjektgruppen. Ved å sjekke forslag til lovtekst opp mot regler fra listen og krav fra lovteknikkheftet, fikk han rettet opp en del ting som var «feil».

Prosjektlederen forklarte at når det ligger en god og gjennomarbeidet NOU med lovforslag til grunn for lovarbeidet, blir det mindre behov for bruk av veiledere. Da NOUen ble utarbeidet tok KommuneLovutvalget stilling til lovtekniske spørsmål i lovforslaget. Utvalget hadde også representanter fra Språkrådet for å sikre et godt lovspråk tidlig i prosessen. Arbeidet med proposisjons- og lovtekst i Kommunalavdelingen kunne dermed i høy grad bygge videre på de tekniske og språklige valgene som ble gjort av KommuneLovutvalget. Prosjektgruppen adopterte imidlertid ikke lovforslaget ukritisk fra NOUen, men brukte det som grunnlag for videre arbeid.

4.3.6.2 Proposisjon til ny personopplysningslov

Også ved utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov sto lovteknikkheftet sentralt. Den fungerende lovrådgiveren fra arbeidsgruppen forklarte at heftet alltid ligger på kontorpulten, og er derfor alltid tilgjengelig hvis hun blir usikker på noe lovteknisk. Heftet har gitt god veiledning for arbeidet med lovproposisjonen. Samtidig påpekte hun at heftet begynner å bli litt utdatert. Særlig heftets del om gjennomføring av EØS-retten er klar for revisjon, se mer om dette i avsnitt 4.4.3. Eksempelvis var det ikke tilstrekkelig for arbeidsgruppen å bruke lovteknikkheftet da de skulle utarbeide inkorporasjonsbestemmelsen til personvernforordningen. I slike tilfeller var det bl.a. nyttig å se på andre inkorporeringsbestemmelser i norsk lovgivning.

169 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, «Klarspråk og lovspråk – det skal være lett å gjøre rett!», se <http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%C3%A5k/Dokumenter/BLDs%20r%C3%A5d%20om%20lovspr%C3%A5k.pdf>

Gjennomføring av personvernforordningen bød på flere utfordringer som det finnes lite veiledning for. Det har imidlertid vært liknende prosesser rundt om i EU-landene. EUs medlemsland måtte ikke utarbeide lover som gjennomfører forordningen, fordi forordningen gjelder direkte for dem. De måtte likevel utarbeide bestemmelser som utfyller forordningens regler nasjonalt. Særlig den svenske og den danske tilpasningslovgivningen har vært nyttig å se på for inspirasjon. Arbeidsgruppen så bl.a. på hvordan de hadde løst strukturelle spørsmål, f.eks. om forholdet mellom den nasjonale tilpasningslovgivningen og forordningen.

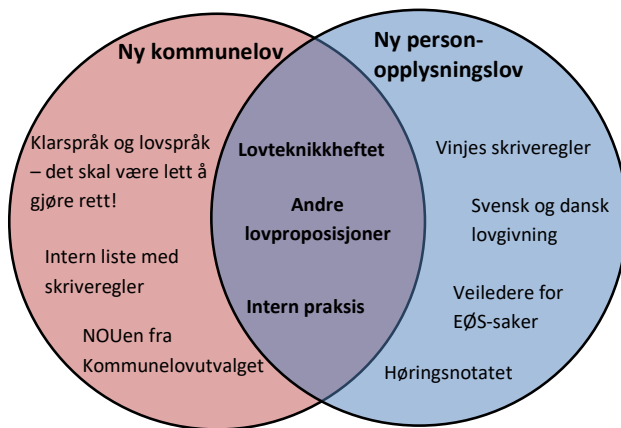
Utover lovteknikkheftet og andre norske og europeisk lovarbeider, brukte arbeidsgruppen Vinjes skrivereregler aktivt i utarbeidelsen av lovproposisjonen. Vinjes skrivereregler er et tilleggskdokument til lovteknikkheftet, og inneholder en rekke praktiske råd om språklig utforming av regelverk.¹⁷⁰ Arbeidsgruppen benyttet seg også av veiledere for arbeid med EØS-saker. Disse ga god informasjon om prosedyrer og fremgangsmåter for innlemmelse av EØS-regelverk. De aktuelle veilederne blir imidlertid litt på siden av det rent lovtekniske og -språklige.

Den fungerende lovrådgiveren påpekte også at det sitter en del kunnskap «i hodet på folk». Personer i departementet som har jobbet med flere lovarbeider og lest mange lovproposisjoner tilegner seg en del kunnskap om hvordan ting bør gjøres. Linjebehandlingen av lovproposisjonen bidro til at ledere med mer erfaring fra lovarbeider, også fikk sett over lovforslaget. Videre forklarte den fungerende lovrådgiveren at det ikke er hugget i stein hvordan ting skal gjøres når det gjelder lovteknikk og lovspråk. Veiledningen kan ikke følges slavisk uten å gjøre konkrete vurderinger for hver enkelt lovsak.

4.3.6.3 Diskusjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og JD har tatt utgangspunkt i flere av de samme veiledningene eller andre kilder til inspirasjon, i arbeidet med teknisk og språklig lovkvalitet. De har imidlertid ikke bare brukt de samme veilederne. Figuren nedenfor tar sikte på å vise hvilke veiledere o.l. som ble brukt i lovarbeidene. Sirkelen til venstre representerer arbeidet med ny kommunelov, og sirkelen til høyre representerer arbeidet med ny personopplysningslov. Overlappen mellom sirklene viser de veiledere og kilder til inspirasjon som var felles for begge lovarbeidene.

170 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 17.



Figur 13: Veiledning brukt for lovtekniske og språklige vurderinger ved utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov og proposisjon til ny kommunelov

I begge lovarbeidene var lovteknikkheftet særlig sentralt. Jeg forventet ikke at lovteknikkheftet skulle være så flittig og aktivt brukt som det er. Selv om jeg i teoridelen av denne oppgaven har brukt lovteknikkheftet mye i beskrivelsen av tekniske og språklige kvalitetskrav til lovgivningen, hadde jeg ikke trodd at departementsansatte som utarbeider lovproposisjoner brukte heftet aktivt i praksis. Årsaken er at heftet er gammelt og til dels utdatert. Det ble imidlertid påpekt i begge intervjuene at heftet ikke gir god nok veiledning på alle punkter, og at de derfor måtte kompensere med flere eksempler fra andre lovarbeider. Dette kan være en indikasjon på at heftet bør inkludere flere konkrete eksempler når det revideres. Samtidig vil det uansett ikke være mulig for heftet å gi eksempler for alle tenkelige tilfeller. Det at departementsansatte ser på andre proposisjoner for hjelp og inspirasjon, vil derfor trolig være like aktuelt også etter at heftet er revidert.

Både prosjektgruppen og arbeidsgruppen brukte andre lovproposisjoner som inspirasjon da de utarbeidet og utformet forslag til lovtekst. Bruken av andre lovproposisjoner i lovarbeider kan være positivt for kvaliteten til lovverket som en helhet. Det kan bidra til at lovtekniske utfordringer løses likt, og regelverket blir mer ensidig utformet. Dette kan igjen føre til at det blir lettere for borgerne å sette seg inn i lovgivningen fordi ting er løst likt i alle lover. Jeg vil likevel også problematisere bruken av andre lovproposisjoner. Det jeg stiller meg kritisk til er risikoen for at eventuelle feil i lovproposisjoner skal bli gjengangere. Hvis noe er løst på en «dårlig» eller feil måte i en lovproposisjon som brukes som inspira-

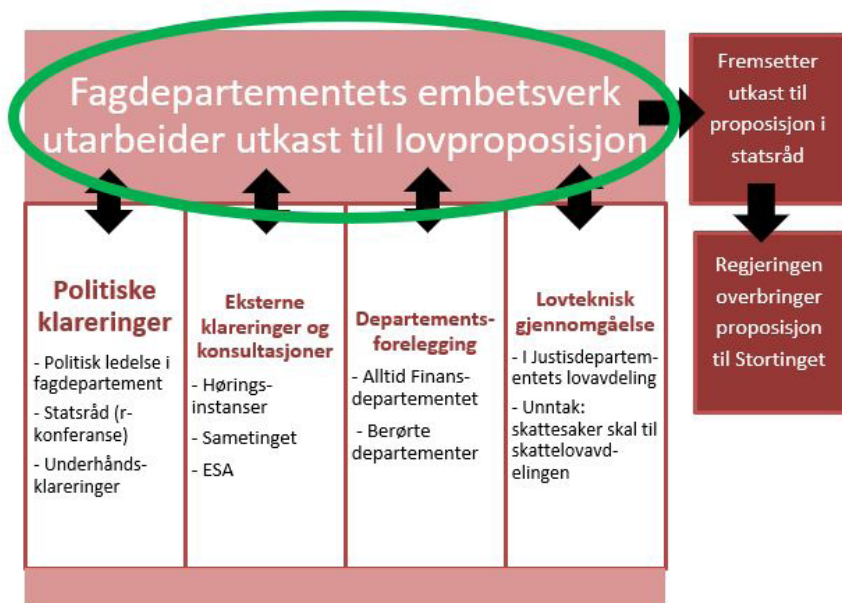
sjon for et annet lovarbeid, vil denne feilen trolig følge med også til neste lovproposisjon. En grundig og konkret vurdering av lovtekniske valg i lovproposisjonen man lar seg inspirere av, vil være nødvendig for å sikre kvaliteten i eget lovforslag.

I avsnitt 4.4.3 har jeg redegjort for og diskutert hvilke veiledere o.l. som utgjør bakgrunnen for lovtekniske gjennomgåelser i Lovavdelingen. Der har jeg diskutert om hvorvidt det er de samme kravene til lovkvalitet som blir brukt ved utarbeidelsen av lovproposisjonene, som også er grunnlaget for den lovtekniske gjennomgåelsen.

4.3.7 Utarbeidelse av forslag til lovtekst, med fokus på tekniske og språklige kvalitetsvurderinger

4.3.7.1 Oversikt

I dette avsnittet vil jeg gjøre rede for og diskutere utarbeidelsen av lovproposisjonene, med fokus på lovtekniske og – språklige kvalitetsvurderinger. Gjennomgangen vil ta utgangspunkt i den delen av figur 8 som gjelder utarbeidelsen av utkast til lovproposisjon i fagdepartementets embetsverk.



Figur 14: Fagdepartementets embetsverk utarbeider utkast til lovproposisjon (basert på figur 8)

Dette avsnittet vil i hovedsak ta for seg hvilke vurderinger departementene har gjort knyttet til lovtekstens struktur, oppbygging og språk. Noen av vurderingene de gjorde baserer seg imidlertid på tilbakemeldinger de fikk etter bl.a. lovteknisk gjennomgåelse.

4.3.7.2 Proposisjon til ny kommunelov

Noe av det første som ble vurdert da arbeidet med proposisjon til ny kommunelov ble satt i gang, var spørsmål om lovens oppbygging og struktur. Prosjektgruppen gjorde bl.a. en vurdering om de skulle følge den oppbyggingen og strukturen som var brukt i lovforslaget fra NOUen. De tok tidlig en avgjørelse om å følge store deler av Kommune lovutvalgets forslag, da de mente oppbyggingen og strukturen var hensiktsmessig. Eksempelvis valgte de å videreføre lovforslagets nivåer for formell inndeling. De valgte å bruke «deler» og kapitler for å bygge opp lovteksten. Bruk av kapitler er nødvendig fordi loven er nokså omfattende. De kom også frem til at bruk av «deler» ville være fordelaktig for oppbyggingen og tilgjengeligheten til lovteksten. Mange av forslagene fra Kommune lovutvalget ble tatt til etterretning, men lovteksten hadde likevel forbedringspotensial.

Justisdepartementet påpekte bl.a. i høringsrunden av NOUen at de hadde en del innvendinger mot både strukturen og oppbyggingen til lovforslaget, men KMD plukket ikke opp disse innvendingene. De samme innvendingene fikk departementet også påpekt ved den lovtekniske gjennomgåelsen, men de plukket dem ikke opp da heller. Prosjektgruppen vurderte innspillene fra Lovavdelingen, men mente at den oppbyggingen og strukturen som lå i NOUen likevel var god, og skulle videreføres. Innvendingene fra Lovavdelingen gjaldt bl.a. oppbyggingen til kapitlene i lovforslaget. Lovavdelingen mente at flere av kapitlene hadde for få paragrafer. De ønsket at paragrafene i de minste kapitlene heller skulle omplasseres i andre kapitler. Dette gjaldt bl.a. lovforslagets kapittel 15 om selvkost og kapittel 17 om interkommunalt samarbeid, som kun inneholder én paragraf hver. Prosjektgruppen mente imidlertid at det var viktigere at bestemmelsene skulle være lette å finne frem til, enn at kapitlene ble for små. Årsaken til dette er bl.a. at de aktuelle kapitlene er sentrale for den som skal lese loven, og de bør derfor være særlig tilgjengelige. I tillegg var det heller ikke noen andre *naturlige* steder i loven å plassere bestemmelsene.

Under utarbeidelsen av lovteksten hadde prosjektgruppen et mål om at ingen paragrafer skulle inneholde mer enn seks ledd. Dette har de stort sett holdt seg til. De har imidlertid gjort konkrete vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig i hvert tilfelle, og noen paragrafer endte derfor opp med seks-syv ledd. Prosjektlederen forklarte også at det ikke bare handler om hvor mange ledd en

paragraf har, men også hvor lange leddene er. Dersom ett ledd har for mange punktum, og for lange perioder mellom to punktum, er heller ikke det bra for den lovtekniske kvaliteten.

Et annet lovteknisk valg prosjektgruppen tok var at paragrafene skulle ha kapittelvis nummerering. Kapittelvis nummerering innebærer at paragrafene i hvert kapittel inneholder to tall. Det første tallet representerer kapittelnummeret, og det andre hvilket nummer paragrafen har i kapitlet. Den første paragrafen i loven blir altså § 1-1, i stedet for § 1. I lovteknikkheftet advarer de mot å bruke den type paragrafnummerering, fordi det bl.a. kan skape forvirring ved henvisninger.¹⁷¹ De valgte likevel å ha en slik nummerering, da de mente det ble mest oversiktlig.

Prosjektgruppen var også nøye med å sjekke at interne og eksterne henvisninger i proposisjons- og lovteksten var korrekte. Hver saksbehandler måtte sørge for at henvisningene i «sitt kapittel» var korrekte gjennom hele arbeidet. Mot slutten av proposisjonsarbeidet hadde også prosjektlederen et overordnet ansvar for å sjekke at alle henvisningene i lovteksten var riktige. Under intervjuet trakk prosjektlederen dette frem som en særlig viktig kvalitetssjekk, da henvisningsfeil kan gjøre lovteksten feil eller meningsløs. I sluttfasen av proposisjonsarbeidet utførte de en ekstra kvalitetssjekk av henvisninger fra proposisjons- og lovteksten, for å sjekke om lover og bestemmelser hadde endret seg siden henvisningene ble utformet. For proposisjon til ny kommunelov var dette et særlig viktig sikkerhetstiltak, fordi arbeidet med proposisjonen strakk seg over flere år. Endringer i andre lover var derfor å regne med.

En annen henvisningstype som var viktig for kvaliteten i loven, var henvisninger til kommuneloven fra andre lover. Alle lover som henviser til kommuneloven av 1992, må endres når den nye kommuneloven trer i kraft. For å sikre at disse henvisningene blir oppdaterte, gjorde prosjektgruppen først et søk i Lovdata etter alle henvisninger til kommuneloven av 1992. Deretter har de inkludert justeringer av henvisningene i endringsbestemmelsene til den nye kommuneloven. I tillegg sendte KMD et brev til alle departementene hvor de ba om at alle skulle gå gjennom egne lover for å identifisere hvilke bestemmelser som henviser til kommuneloven. Ved departementsforeleggelsen ba KMD om at alle departementene måtte sjekke om endringsbestemmelsene om deres lover, i forslaget til ny kommunelov, var korrekte.

Selv om den formelle oppbyggingen av loven ble satt tidlig i arbeidet, flyttet prosjektgruppen rundt på noen av kapitlene og paragrafene underveis i arbeidet.

¹⁷¹ Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 61.

det. Det som var viktig å huske på da, var å justere interne henvisninger til den delen av lovteksten som ble flyttet på. For eksempel hvis de tilføyde en ny paragraf som medførte at paragrafene bak ble forskjøvet med et nummer, var det viktig å dobbeltsjekke at henvisningen til dem også ble endret. Risikoen for følgefeil etter flytting på bestemmelser, satt som tidligere nevnt brems for hvilke merknader fra den lovtekniske gjennomgåelsen prosjektgruppen valgte å gjennomføre. Da departementet ikke hadde mye tid til å kvalitetssikre endringer i lovtekstens oppbygging etter den lovtekniske gjennomgåelsen, måtte de nedprioritere enkelte innspill.

Prosjektlederen forklarte at det var særlig mot slutten av proposisjonsarbeidet at departementet vektla spørsmål om teknisk og språklig lov kvalitet, noe han mener ikke er helt ideelt. Realiteten er slik at jo nærmere en kommer fristen for når proposisjonen skal være ferdig, jo mer grundig og inngående jobbes det med sikring av kvalitet i lovteksten. Generelt sett mener han departementet bør bli bedre på å sette av god tid til lovteksten, også tidligere i arbeidet. I tillegg bør de sette av bedre tid til å gjennomføre endringer etter den lovtekniske gjennomgåelsen.

Da prosjektgruppen var så godt som ferdig med å skrive og formulere lovteksten hadde de flere møter med Språkrådet for å sikre et godt lovspråk. På møtene gikk de gjennom alle bestemmelsene fra lovforslaget i proposisjonen. De diskuterte bl.a. om de kunne korte ned på lovteksten, om det var noe som var utydelig og om de hadde brukt gammeldagse ord og uttrykk. Prosjektlederen snakket stort om samarbeidet med Språkrådet. Han satt særlig pris på at de hadde respekt for faglige synspunkter. I situasjoner der representantene fra Språkrådet foreslo en enklere formulering av lovteksten, men prosjektgruppen mente at det ble feil innholdsmessig, sa representantene seg raskt enige. Samtidig var det også viktig at juristene i prosjektgruppen var åpne for forslagene fra representantene. Prosjektlederen forklarte at juristene er vant med å skrive tungt, og de ønsker stort sett å ha med enhver nyanse og presisering i lovteksten. De måtte derfor gå litt i seg selv og tenke at det faktisk er mulig å gjøre det enklere.

Som et «siste» kvalitetssikringstiltak hadde departementet tre korrekturrunder med trykkeriet. I korrekturrundene fordelte de hele proposisjons- og lovteksten på de ansatte i Kommunalavdelingen (ca. 50 stk.), både jurister, økonomer og samfunnsvitere mm. Hver person fikk utdelt ti sider fra proposisjonen som de skulle lese korrektur på. Selve lovforslaget i proposisjonen ble korrekturlest av juristene i den juridiske seksjonen. I den første korrekturrunden ble det fanget opp en del småfeil, hovedsakelig rene skrivefeil. I andre og tredje korrekturrunde var det viktig at de sjekket at opprettede feil fra tidligere korrekturrunde hadde blitt rettet opp.

4.3.7.3 Proposisjon til ny personopplysningslov

Det var omtrent den samme arbeidsgruppen som utarbeidet lovforslaget i høringsnotatet, som også utarbeidet proposisjonen til ny personopplysningslov. De gjorde likevel en mengde endringer i lovforslaget under proposisjonsarbeidet. Endringene ble gjort både med bakgrunn i høringssvarene, og at det hadde gått en stund siden lovforslaget i høringsnotatet ble utarbeidet. Arbeidsgruppen gjorde ikke noe overordnet valg om å videreføre eller ikke videreføre struktur, oppbygging og språk fra lovteksten i høringsnotatet, men de har gjennom hele arbeidet med lovforslaget jobbet med å forbedre lovteksten der det er mulig.

Arbeidsgruppen var nøye med å starte utformingen av bestemmelser til lovforslaget tidlig i arbeidet. De formulerte forslag til lovtekst parallelt med formulering av proposisjonsteksten. De hadde en målsetting gjennom hele proposisjonsarbeidet om å oppnå et så godt lovspråk som mulig. Noen av tiltakene for å oppnå dette var at de leste hverandres formuleringer og ga tilbakemeldinger på språket underveis. Linjebehandling av lovforslaget oppover i departementet var også med på å sikre et godt lovspråk, fordi teksten ble lest i flere ledd. Den fungerende lovrådgiveren forklarte at lovspråket ble kommentert også i høringsrunden og ved fremleggelse for berørte departementer. I høringsrunden kom det f. eks. tilbakemeldinger om at enkelte punkter i lovteksten kunne presiseres. Etter høringen var det også enkelte diskusjoner, basert på hørings svar, om hvilke begreper de skulle bruke i lovteksten og i oversettelsen av forordningen. De måtte bl.a. gjøre en vurdering av om de skulle benytte begrepet «personvernombud» eller «personvernrådgiver». Det var særlig innspillene fra høringen som ble avgjørende for hvilket begrep de valgte til slutt. De valgte for øvrig «personvernombud».

Arbeidsgruppen gjorde vurderinger tidlig i proposisjonsarbeidet om hva som skulle stå i lovteksten, gis med forskrift, eller stå i forarbeidene til loven. Det ble gjort konkrete vurderinger for hver enkelt bestemmelse i lovproposisjonen. Et viktig utgangspunkt var at tekst som utgjorde rettsregler og tekst som faktisk regulerte folks rettigheter og plikter, skulle komme til uttrykk i selve lovteksten. Forskrift har vært aktuelt for å fastsette helt spesifikke ting, f.eks. tekniske spørsmål eller detaljer. Den fungerende lovrådgiveren forklarte at generelt sett kan man også vurdere forskrift for regler man ønsker å se an utviklingen før man fastsetter de i lov. Regler bør likevel gis med lov hvis forslaget er kontroversielt e.l., da det må godkjennes i Stortinget. I vurderinger av hva som kun skulle stå i forarbeidene til personopplysningsloven var et sentralt poeng at lover ikke skal regulere gjennom forarbeidene sine, herunder gjennom merknadene i lovproposisjonen. I merknadene bør man heller forklare eller utdype lovens

bestemmelser. For disse vurderingene har arbeidsgruppen i høy grad fulgt lovteknikkheftets anbefalinger.

Et kvalitetsaspekt som var særlig utfordrende for arbeidet med personopplysningsloven var sammenhengen mellom lovteksten og forordningsteksten. De fleste hovedreglene om behandling av personopplysninger ligger i forordningsteksten fra EU. Særregler og utfyllende regler som ble utformet i forslaget til ny personopplysningslov, måtte utarbeides innenfor rammen til forordningen. Arbeidsgruppen har videre vært styrt av måten forordningen er skrevet på og bygget opp på. Den fungerende lovrådgiveren presiserte at å utarbeide en lov som er såpass styrt av en forordning, byr på andre utfordringer enn lovarbeider som ikke er styrt av forordninger. Eksempelvis har departementet kun utarbeidet nasjonale unntaksbestemmelser der forordningsteksten åpner for det.

I lovproposisjonen fremmes det nokså mange endringer i andre lover som ligger under andre departementers ansvarsområde. Dette krevde mye kontakt med andre departementer underveis i arbeidet med proposisjonen. I tillegg til ordinær departementsforelegging hadde de derfor også en interdepartemental arbeidsgruppe. De andre departementene kom bl.a. med innspill til utformingen av forslag til endringer i egne lover, i endringsbestemmelsene til personopplysningsloven. Endringsbestemmelsene ble i første hånd utformet av de respektive departementene. Arbeidsgruppen hadde imidlertid et overblikk over dem, og sørget for at de holdt god teknisk og språklig kvalitet. Den fungerende lovrådgiveren påpekte at for endring av henvisninger til personopplysningsloven i andre lover, har JD og de andre departementene et felles ansvar. Arbeidsgruppen gjorde på sin side et søk i Lovdata for å kartlegge alle henvisninger til personopplysningsloven.

Fokus på sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovforslaget var med arbeidsgruppen gjennom hele arbeidet med proposisjonen. Det var imidlertid ikke før på slutten av arbeidet at de fikk et overordnet blikk over lovforslaget. Den fungerende lovrådgiveren påpekte at kvalitetssikringen som skjedde etter at de fikk ordentlig oversikt, var særlig viktig.

I likhet med KMD, hadde også JD en omfattende korrekturrunde i forbindelse med trykking av lovproposisjonen. Proposisjonen gikk tre eller fire korrekturrunder mellom departementet og trykkeriet. I disse rundene ble det avdekket enkelte korrekturfeil og formelle feil i lovforslaget. Den fungerende lovrådgiveren trakk frem dette som en slags «siste kvalitetssjekk» før proposisjonen ble ferdigstilt.

4.3.7.4 Diskusjon

Begge departementene vurderte spørsmål om oppbygging og struktur tidlig i arbeidet med lovproposisjonene. Prosjektgruppen i KMD tok i høy grad utgangspunkt i oppbyggingen og strukturen som ble anbefalt av Kommune lovutvalget. Arbeidsgruppen i JD utarbeidet selv lovforslaget i høringsnotatet, og tok også utgangspunkt i dette da de diskuterte valg om oppbygging og struktur i proposisjonsarbeidet. Dersom ikke slike vurderinger hadde blitt gjort tidlig i lovarbeidet hadde det trolig svekket lov kvaliteten. Kvaliteten kunne blitt svekket bl.a. grunnet behov for omfattende endringer av oppbyggingen og strukturen i lovforslaget mot slutten av arbeidet, noe som ville ha høynet risikoen for feil i lovforslaget.

Prosjektgruppen i KMD tok et valg om å benytte en inndeling i «deler». I lovteknikkheftet er det presisert at selv for svært omfattende lover, skal en slik grovinndeling kun brukes dersom det er innholdsmessig naturlig.¹⁷² Inndeling i deler virker å være noe som bør velges i svært få tilfeller. Spørsmålet mitt blir da om den nye kommuneloven er omfattende nok til at en slik inndeling bør anvendes, og om det er innholdsmessig naturlig. Slik jeg ser det har de en god begrunnelse for å velge inndelingen, fordi loven er nokså lang og inndelingen virker å være logisk. Overskriftene til hver del gjør det enkelt å finne frem til bestemmelser om ulike forhold. Eksempelvis er det en egen del om «generelle bestemmelser» og en som omhandler «økonomi». Hver del er videre delt inn i kapitler, hvor de har valg å nummerere paragrafene kapittelvis. I forslaget til lovtekst i ny personopplysningslov er det på sin side valgt løpende paragrafnummerering, som ikke inneholder kapittelnummer. Personlig synes jeg nummereringen i personopplysningsloven er mer oversiktlig. Når det blir flere tall i paragrafnumrene, f.eks. § 1-1 istedenfor § 1, blir det enda flere tall å forholde seg til bl.a. ved henvisninger. Når andre lover skal henvise til paragrafen er det trolig større sannsynlighet for at det blir rot og feil i tallene når det er kapittelvis nummerering.

I begge proposisjonsarbeidene virket det som sikring av interne og eksterne henvisninger var viktig. Både Kommuneavdelingens prosjektgruppe og Lovavdelingens arbeidsgruppe gjorde søk i Lovdata for å kartlegge henvisninger til kommuneloven og personopplysningsloven i resten av lovverket. Dette gjorde de for å sikre at henvisningene blir endret når de nye lovene trer i kraft. De anså seg imidlertid ikke som *eneste* ansvarlige departement for å rette opp henvisninger i andre lover. Andre departementer ble forelagt lovsaken på to tidspunkter, og fikk da beskjed om å sjekke egne henvisninger. På dette området synes jeg ansvarsfordelingen er noe uklar. I lovteknikkheftet står det at dersom den som arbeider med lover er «usikker på om det finnes henvisninger til en bestemmelse

172 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 60.

i andre lover, vil et søk i Lovdata kunne hjelpe en til å finne eventuelle henvisninger». ¹⁷³ Dette kan tyde på at departementet som utarbeider loven også er ansvarlig for henvisninger som blir uriktige i andre lover. Jeg tror imidlertid at KMD og JD begge har tatt dette ansvaret, selv om de påpekte at de ikke har ansvaret alene.

Generelt sett synes jeg kvalitetsvurderinger knyttet til struktur og oppbygging virket å være gode i begge proposisjonsarbeidene. Når jeg sier *gode* mener jeg at de har gjort lovteksten oversiktlig og tilgjengelig for borgerne. Departementene har gjort konkrete vurderinger av hvilke tekniske valg som var best for de aktuelle lovarbeidene. Som den fungerende lovrådgiveren påpekte i avsnitt 4.3.6.2, kan ikke kravene fra lovteknikkheftet mm. følges slavisk. Lovskriver må gjøre konkrete vurderinger for hva som passer best for hver enkelt lovsak. Etter intervjuene sitter jeg igjen med inntrykk av at departementene er gode på dette.

Det virket også som sikring av et godt lovspråk har vært sentralt i utarbeidelsen av begge lovproposisjonene. Arbeidsgruppen i Lovavdelingen hadde fokus på språket gjennom hele arbeidet. Den interne lovtekniske gjennomgåelsen bidro trolig til en god kvalitetssjekk av språket. Også prosjektgruppen i Kommunalavdelingen jobbet jevnlig med lovspråk, men innsatsen ble imidlertid særlig konsentrert mot slutten. Prosjektgruppens møter med Språkrådet virket å ha særlig positiv innvirkning for den språklige kvaliteten i lovteksten. Det var positivt både fordi representantene fra Språkrådet så på lovforslaget med ferske øyne, og fordi de er eksperter på emnet. Det at Språkrådet er med på møter der man går gjennom lovteksten og diskuterer forbedringer, er et godt tiltak for sikring av språklig kvalitet. Prosjektlederen i Kommunalavdelingen påpekte at det ikke var et enkelttilfelle at Språkrådet deltok i deres lovarbeid, men at Språkrådet også har bidratt i flere andre lovarbeider.

I gjennomføringen av intervjuene gikk jeg *ikke* systematisk gjennom skriveråd fra f.eks. lovteknikkheftet og «Et klarere lovspråk – kom i gang!». Jeg fikk likevel et inntrykk av at de språklige målene i departementene samsvarer med de formulerte kravene og rådene fra veiledning på området. Eksempelvis ramset den fungerende lovrådgiveren opp en rekke språklige krav fra lovteknikkheftet som de hadde hatt som utgangspunkt for formulering av lovteksten.

Til sist i dette avsnittet vil jeg også nevne korrekturrundene som gikk mellom departementene og trykkeriet. Feil fra lovforslagene som ble plukket opp i korrekturrundene var i hovedsak skrivefeil og formelle feil som f.eks. manglende punktum. Selv om feilene ikke hadde hatt avgjørende betydning for forståelsen

173 Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s.82.

av lovforslaget var det likevel viktig for helhetsinntrykket av lovgivningen at de ble fanget opp. Som nevnt innledningsvis i oppgaven, kan mange småfeil til sammen ha store konsekvenser fordi det svekker troverdigheten og autoriteten til lovgivningen.

4.4 Lovteknisk gjennomgåelse i Justisdepartementets lovavdeling

4.4.1 Oversikt

I dette delkapitlet vil jeg redegjøre og diskutere resultatene fra undersøkelsen om den lovtekniske gjennomgåelsen i Justisdepartementets lovavdeling. Gjennomgangen vil fokusere på hvordan den lovtekniske gjennomgåelsen utføres, hvilke kvalitetskrav de forholder seg til, og hva som er de viktigste og/eller hyppigst påpekte feil og mangler ved slike gjennomgåelser. Undersøkelsen gjaldt i utgangspunktet kun den lovtekniske gjennomgåelsen, men informasjon jeg fikk i intervjuet gjorde at jeg endret fokus til å også se litt på Lovavdelingens påvirkning tidligere i lovgivningsprosessen. Redegjørelse og diskusjon av resultatene er delt inn i temaene:

- Organisering av Lovavdelingen.
- Lovavdelingens kriterier for teknisk og språklig lovkvalitet.
- Lovtekniske innspill tidligere i lovgivningsprosessen.
- Gjennomføring av lovtekniske gjennomgåelser.
- Oppfølging og dialog med «mottakerdepartement» i ettertid av lovtekniske gjennomgåelser.
- Viktige og hyppige «feil» som påpekes i lovtekniske gjennomgåelser.

De ulike temaene skal belyse ulike deler av Lovavdelingens arbeid og hvorfor det er viktig for den tekniske og språklige lovkvaliteten.

4.4.2 Organisering av Lovavdelingen

4.4.2.1 Redegjørelse

Lovavdelingen består av omtrent 35-40 jurister, fordelt på tre enheter. De tre enhetene er:

- enhet for offentlig rett,
- enhet for privat rett og
- enhet for strafferett og prosess (og personvern).

I tillegg består Lovavdelingen av Forskriftsenheten, samt et forværelse som består av fire personer. De ansatte i forværelset jobber bl.a. med arkivsystem,

bibliotek og personalsaker. I hovedsak jobber alle juristene i avdelingens enheter med lovteknisk gjennomgåelse. De ansatte utfører lovtekniske gjennomganger for de områdene de er ansvarlige for. Hvis lovsaker er offentligrettslig, går de til enheten for offentlig rett, og hvis de er privatrettslig går de til enheten for privatrett. Det er imidlertid sjeldnere at lovsaker blir tilsendt enheten for strafferett og prosess, da de utarbeider mesteparten av lovgivningen selv. Innenfor de tre hovedenhetene har de videre fordelt rettsområder mellom lovrådgiverne. Saksbehandlerne i avdelingen, jobber så å si, innenfor alle rettsområdene.

Når det kommer saker inn til lovteknisk gjennomgåelse er det som regel en saksbehandler, f.eks. en førstekonsulent eller rådgiver, som ser på det i første hånd. Deretter behandler en lovrådgiver saken i andre hånd, før saken sendes til avdelingsdirektør. Til sist skal også ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen se over den lovtekniske gjennomgåelsen. Figuren nedenfor illustrerer gangen i lovtekniske gjennomganger.



Figur 15: Linjebehandlingen ved lovtekniske gjennomganger

Lovtekniske gjennomganger blir altså behandlet i fire ledd internt i Lovavdelingen, hvis alle som får saken faktisk ser på den. Lovrådgiveren understreket i intervjuet at lovsaker som regel blir gjennomgått i alle ledd, men at det heller ikke er sjeldent at de hopper over ett ledd. Hvilken lovrådgiver og avdelingsdirektør som skal utføre lovteknisk gjennomgåelse, avhenger av hvilket rettsområde lovsaken tilhører. Det siste leddet i behandlingen vil være det samme for alle gjennomganger, uansett rettsområde.

4.4.2.2 Diskusjon

For at lovtekniske gjennomgâelser skal tjene til å sikre både teknisk og språklig kvalitet i lovproposisjoner, er det positivt at det er enheter og lovrådgivere som er flinke på det aktuelle rettsområdet lovproposisjonen tilhører. Det betyr at lovrådgiverne har god kunnskap om rettsområdet til lover de gjennomgår, noe som kan bidra til at de gir bedre merknader og innspill. For å gi gode merknader om det tekniske og språklige i lovforslaget, må de også sørge for at det ikke har utilsiktede materielle konsekvenser dersom mottakerdepartementet tar merkna-dene til følge. Slik jeg ser det er det mindre risiko for at innspill i lovtekniske gjennomgâelser kan ha utilsiktet materiell betydning når mist én av de som utfører den, har noe dybdekunnskap om rettsområdet.

Linjebehandlingen bidrar til at eventuelle kvalitetsbrister som ikke blir fanget opp i den første gjennomgâelsen, kan bli fanget opp i et senere ledd. Dette er naturlig nok et godt tiltak for å sikre at den lovtekniske gjennomgâelsen fanger opp mest mulig. I tillegg kan linjebehandlingen også føre til at det blir mer dis-kusjon om innspillene de skal gi. På den måten blir ikke lovtekniske gjennom-gâelser kun uttrykk for hva én saksbehandler eller lovrådgiver mener, fordi alle leddene trolig vil stå innenfor de innspill og merknader som blir gitt.

4.4.3 Lovavdelingens kriterier for teknisk og språklig lov kvalitet

4.4.3.1 Redegjørelse

Lovrådgiveren jeg intervjuet henviste til utredningsinstruksen punkt 4-1, det det står at «Lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse»».¹⁷⁴ Også for lovtekniske gjennomgâelser er det denne veilederen som er utgangspunktet. Veilederen er fra år 2000, noe som kan by på utfordringer. Lovrådgiveren for-klarte at Lovavdelingen har påbegynt en oppdatering av heftet. Dette er imidler-tid et arbeid som skjer parallelt med alt annet Lovavdelingen driver med, og prosessen vil derfor ta tid.

Det er flere årsaker til at heftet skal revideres. Det at heftet er 18 år gammelt, er grunn nok i seg selv. Gjennom 18 år har det bl.a. opparbeidet seg ny intern prak-sis i avdelingen, noe som trolig bør komme til uttrykk i heftet. For deler av den interne praksisen har Lovavdelingen fått en slags uformell klarering ved å sam-snakke med Statsministerens kontor. En annen grunn til at heftet trenger opp-datering er at det bruker gamle begreper som f.eks. «Ot.prp.». Bruk av slike begreper kan ifølge lovrådgiveren, føre til at ferske byråkrater legger heftet til side, fordi de tenker at heftet ikke er aktuelt lengre siden begrepene ikke brukes lengre.

¹⁷⁴ Utredningsinstruksen, 2016.

På EØS-feltet har det skjedd en del utvikling i løpet av de siste 18 årene som også bør komme til uttrykk i lovteknikkheftet. Dette innebærer at bl.a. hele kapittel 12 er modent for revisjon.¹⁷⁵ Det er viktig med god og presis veiledning for hvordan EØS-retten skal gjennomføres i norsk rett bl.a. fordi en stor andel av det lovverket som blir utarbeidet i dag er gjennomføring av EØS-regelverk. Den økende internasjonaliseringen har skapt nye lovtekniske utfordringer. Eksempelvis kan regelverket som skjuler seg bak en inkorporasjonshjemmel bli mindre tilgjengelig dersom inkorporasjonshjemmelen viser til flere endringer og eventuelt utfyllende regelverk. Gjennomføring av forordninger skaper også flere, mer kompliserte detaljspørsmål, som det ikke gis så mye veiledning på i dagens lovteknikkhefte.

Lovrådgiveren forklarte videre at de siste årene har det vært en del prosjekter som gjelder lovspråk og klart språk.¹⁷⁶ Lovavdelingen vil vurdere om det skal henvises til resultatene fra disse prosjektene i det reviderte heftet. I tillegg har de vurdert, men ikke tatt stilling til, om det oppdaterte heftet bør ha noen vedlegg som viser konkrete eksempler. Eksempelvis kan det være nyttig for de som skal skrive lover å se anbefalte standardoppsett av hvordan en endringslov skal se ut. Lovrådgiveren understreket imidlertid at selv om lovteknikkheftet er noe utdatert, utgjør det likevel bakteppet for den lovtekniske gjennomgåelsen.

Veiledningen i lovteknikkheftet er på noen områder svært konkret og gir klare retningslinjer for hvordan lovforslag skal utformes. På andre områder gir heftet mer overordnede føringer for hvordan man bør tenke underveis i utarbeidelsen av en lov. Når heftet gir overordnede føringer er det ikke så lett verken for de som skal utarbeide lovteksten eller for de som skal gjennomføre lovteknisk gjennomgåelse å lese ut fra heftet hvilke krav som faktisk stilles. Samtidig påpekte lovrådgiveren at utforming av en lovtekst krever juridisk skjønn og det derfor ikke kan gis en universell mal for utformingen.

I tillegg til lovteknikkheftet, bruker Lovavdelingen også heftet «Om statsråd». Lovavdelingen bruker heftet til å se på maler som Statsministerens kontor har utarbeidet bl.a. for hvordan tilrådningsposten og stadfestingsdelen i proposisjonen skal se ut. Heftet inneholder også veiledning for hvordan proposisjonstittellen skal utformes. Hvis lovforslag som er på lovteknisk gjennomgåelse ikke har fulgt malene som er anbefalt i «Om statsråd», vil Lovavdelingen gi en anbefaling om at de bør gjøre det.

175 Se Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 166-185.

176 Ett av prosjektene er omtalt i avsnitt 2.3.4.

Utover de tekniske krav som er formulert i veiledere, er det også andre lovtekniske punkter som Lovavdelingen rutinemessig bruker å påpeke i gjennomgåelser. Alle lovsaker som er inne til lovteknisk gjennomgåelse, går gjennom ekspedisjonssjefen. Hvis det er noe han er spesielt opptatt av, legges dette etterhvert inn i arbeidet til de andre i avdelingen også. De har med andre ord opparbeidet seg en praksis for hva de bør se på i tillegg til det som er formulert i veilederne. Mesteparten av den interne praksisen er imidlertid ikke «nye» krav utover det som står i lovteknikkheftet, men heller konkretiseringer av anbefalinger som kun er overordnet formulert i heftet. Eksempelvis har avdelingen utviklet uformelle retningslinjer for hva som skal kursiveres i et lovforslag, herunder at paragrafoverskrifter skal kursiveres, men ikke paragraftegnet. Dagens ekspedisjonssjef er også veldig opptatt av hvordan høringsinstansene er listet opp i proposisjonen, dvs. hvilken rekkefølge de står i og hvordan de er gruppert. Slike ting lærer saksbehandlerne i Lovavdelingen etterhvert som de ser hva som legges til i senere ledd av lovtekniske gjennomgåelser, av de som er mer erfarne i avdelingen (ikke bare ekspedisjonssjefen). Neste gang saksbehandlere gjør en gjennomgåelse i første ledd, legger de inn det samme selv.

Tekniske detaljer de ansatte lærer gjennom erfaring og internopplæring er ikke skriftlig formulert. Den interne praksisen blir mer en ryggmargsrefleks for de som jobber med lovtekniske gjennomgåelser. Det vil derfor kunne være lovtekniske gjennomgåelser som passerer uten at de fanger opp de tingene som de vanligvis gjør. Lovrådgiveren påpekte at «menneskelig svikt» også kan skje i Lovavdelingen. Videre forklarte hun at selv om den «institusjonelle hukommelsen» ikke er nedfelt i noe eget dokument, fungerer den likevel gjennomgående godt i opplæringssammenheng. De gjennomfører bl.a. interne kurs og avdelingsseminarer hvor de deler erfaring, og forklarer for nyansatte hva de bruker å se etter i lovtekniske gjennomgåelser.

4.4.3.2 Diskusjon

Ikke overraskende står lovteknikkheftet sentralt for hvilke kriterier Lovavdelingen baserer de lovtekniske gjennomgåelsene på. Selv om heftet er gammelt og skal revideres virker det likevel å være godt brukt både for de som utarbeider lover og for lovtekniske gjennomgåelser. Det at ikke alle har sluttet å bruke heftet fordi det er gammelt, er en bra ting for spillet mellom Lovavdelingen og fagdepartementer som utarbeider lovproposisjoner. Når «alle» har det samme utgangspunktet (lovteknikkheftet) for hva som er god teknisk og språklig kvalitet, er det større sannsynlighet for at departementsansatte har en ensartet oppfatning av hvordan lover bør formuleres og utformes. Dette kan på sin side bidra til et mer helhetlig regelverk som er enklere å finne frem i og forstå for borgerne.

Selv om store deler av heftet skal oppdateres, virker det ikke som det er store endringer når det gjelder grunnleggende lovtekniske oppfatninger av hvordan ting bør gjøres, f.eks. for lovers struktur og oppbygging. Behovet for flere eksempler om hvordan ting skal gjøres i praksis tror jeg imidlertid er nokså stort for de fleste emner i heftet. Både den fungerende lovrådgiveren som var med på utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov, og prosjektlederen for utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov brukte i høy grad andre lovtekster som eksempler på hvordan ting skal gjøres. Det hadde nok vært enklere for lovskrivere om det var flere eksempler i lovteknikkheftet, slik at de ikke trengte å lete etter liknende bestemmelser o.l. i andre lover.

Det at Lovavdelingen vurderer om lovteknikkheftet skal vise til nyere prosjekter om lovspråk synes jeg er veldig bra. Når jeg ser samlet på innholdet i lovteknikkheftet kapittel 6 om terminologi og språkføring og innholdet i heftet «Et klarere lovspråk – kom i gang!», gir de både liknende anbefalinger som utfyller hverandre og anbefalinger som er ulike. I tillegg forklarte prosjektlederen i KMD at de brukte lovteknikkheftet i liten grad akkurat når det gjaldt lovspråk. En oppdatering av lovteknikkheftets kapittel 6 som samsvarer mer med andre lovspråkprosjekter, tror jeg vil være tjenlig for språklig kvalitet i lovtekster. Dette er spesielt fordi departementsansatte som utarbeider lover da kan forholde seg til det som står i lovteknikkheftet, med eventuelle henvisninger til andre veiledere. Når ikke lovteknikkheftet tar hensyn til andre veiledere, er det vanskelig for lovskriver å vite hva som er den beste språklige løsningen når det gis ulike anbefalinger.

Internopplæringen for ansatte i Lovavdelingen om hva de skal se etter i lovtekniske gjennomgåelser og hvordan de skal forstå overordnede føringer i lovteknikkheftet mm., virker å fungere bra for videreformidling av den «institusjonelle hukommelsen» og den interne praksisen. Det som slår meg er at om mer av denne opplæringen ble formidlet også ut av Lovavdelingen, kunne det ha vært nyttig for departementsansatte som utarbeider lover. Lovavdelingen får formidlet noe av dette gjennom bl.a. forum for lovforberedelse, som de arrangerer to ganger årlig for departementsansatte som arbeider med utarbeidelse av lover. Det vil trolig være svært nyttig for lovskrivere om Lovavdelingens interne praksis ble nedfelt i det reviderte lovteknikkheftet. Eventuelt kunne de utgi et notat eller en håndbok som departementsansatte kan kikke i f.eks. når de blir usikre på hvordan de skal tolke overordnede føringer i lovteknikkheftet. Det beste alternativet ville trolig vært å innarbeide Lovavdelingens praksis i lovteknikkheftet, slik at det ikke blir enda flere veiledere som lovskrivere må forholde seg til.

Videre tror jeg også at en større gjennomgang av hvilke innspill og merknader som forekommer hyppig ved lovtekniske gjennomgåelser kunne vært nyttig. Både for å videreformidle til departementene, men også som en del av grunnlaget for hva som bør endres eller presiseres ved oppdateringen av lovteknikkheftet. Departementene kan for øvrig også bruke Lovdatas regelrapporter til å se hvilke feil og mangler som forekommer hyppig i lovgivningen. Mer om dette i avsnitt 4.5.3.2.

4.4.4 Lovtekniske innspill tidligere i lovgivningsprosessen

4.4.4.1 Redegjørelse

I utredningsinstruksen punkt 4-2 står det at «Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.»¹⁷⁷ Lovrådgiveren sa at det ikke er ofte Lovavdelingen får denne type henvendelser. Når slike henvendelser først kommer, er det ofte kun fordi departementet har lest i utredningsinstruksen at de bør gjøre det. Departementene har sjeldent formulert strukturspørsmålene sine før de kontakter Lovavdelingen. Vanligvis bruker departementene heller muligheten til å spørre hvordan de bør gjøre det. Formålet med å forelegge saken for Lovavdelingen er å få tilbakemelding på planlagt struktur o.l., ikke at Lovavdelingen skal løse strukturelle spørsmål for dem. Lovrådgiveren trakk videre frem at ut ifra hvordan bestemmelsen i utredningsinstruksen er formulert, kunne man kanskje tenke seg at det var flere henvendelser fra departementene. Samtidig, er det ikke sikkert at Lovavdelingen hadde hatt nok ressurser til å behandle flere slike henvendelser. For store lovprosjekter vil det imidlertid uansett være en fordel både for Lovavdelingen og for de som skal utarbeide loven, at strukturelle spørsmål o.l. blir diskutert tidlig i arbeidet. Hvis slike spørsmål ikke tas opp med Lovavdelingen før den lovtekniske gjennomgåelsen, kan det bli mye arbeid som må gjøres på nytt for departementet.

I departementsrunden før offentlig høring av lovforslag kan Lovavdelingen komme med innspill, men da gjennom Justis- og beredskapsdepartementet. Under denne foreleggelsen kan de gi merknader til enkeltbestemmelser, og de kan gi overordnede og mer generelle kommentarer eller innvendinger til lovforslaget. Eksempelvis kan de påpeke at «dette bør fordeles på to lover», eller at «dette bør i samme lov som noe annet». De kan også anbefale departementet til at deler av lovforslaget ikke bør på høring eller ikke bør foreslås. Det er imidlertid svært sjeldent at de gir tilbakemeldinger på språk og formell oppbygging i denne runden.

¹⁷⁷ Utredningsinstruksen, 2016.

Også når lovforslag sendes ut på høring kan Lovavdelingen komme med innspill, på lik linje med alle andre. I høringssvar bruker Lovavdelingen å påpeke både stort og smått. Vanligvis bruker de høringsrunden til å legge frem mer overordnede og materielle synspunkter dersom de har det. Hvis de likevel ser at det er viktige lovtekniske spørsmål som bør kommenteres allerede i høringen, inkluderer de også det i høringssvaret.

Etter høringen utarbeider departementene en lovproposisjon, som diskutert i avsnitt 3.2.4 og 4.3. Når det ferdige utkastet til lovproposisjon blir sendt på ny foreleggelse for berørte departementer, kan Lovavdelingen på ny komme med innspill til svaret fra Justis- og beredskapsdepartementet. Lovavdelingen har altså mulighet til å komme med merknader til lovforslag på flere steder i lovgivningsprosessen. Hvor mye de kan sette seg inn i lovforslag tidligere i lovgivningsprosessen, avhenger imidlertid av arbeidskapasiteten i avdelingen.

4.4.4.2 Diskusjon

Mulighetene Lovavdelingen har til å komme med innspill også tidligere i lovgivningsprosessen, bør ses som et supplement til gjennomgangen i kapittel 3 om kvalitetssikring i de ulike fasene av lovgivningsprosessen. Dersom Lovavdelingen gir merknader før proposisjonsarbeidet setter i gang, kan det bidra til at deres innspill i høyere grad blir gjennomført eller innarbeidet skikkelig i lovforslaget. Omfattende forslag til endringer kan være for sent å gi i den lovtekniske gjennomgåelsen, da det kan være mottakerdepartementet ikke har tid eller kapasitet til å gjennomføre endringene. Som tidligere diskutert er risikoen for følgefeil i lovforslaget stor, hvis departementet bl.a. endrer på inndelingen eller rekkefølgen på bestemmelsene helt på slutten.

Basert på informasjonen jeg fikk i intervjuet med lovrådgiveren har jeg inntrykk av at flere departementer bør benytte seg av muligheten til å konsultere strukturspørsmål med Lovavdelingen før de setter i gang omfattende lovarbeider. Selv om Lovavdelingen kanskje ikke har kapasitet til å konsultere eller behandle så mye mer enn det de gjør i dag, mener jeg ikke at det skal sette en stopper for departementene til å involvere avdelingen tidlig i lovarbeider. Uten at jeg skal synse for mye om det, vil jeg tro at dersom Lovavdelingen skulle få flere henvendelser enn de har tid til å behandle, bør det føre til at de får mer midler i fremtiden. Dette vil igjen være svært positivt sett i et lov kvalitetsperspektiv.

4.4.5 Gjennomføring av lovtekniske gjennomganger

4.4.5.1 Redegjørelse

Alle departementer må forelegge ferdig utkast av lovforslag til Lovavdelingen for lovteknisk gjennomgåelse jf. Utredningsinstruksen punkt 4-5. Det eneste

unntaket fra dette er skattelovgivningen, som forelegges Skattelovavdelingen. Lovrådgiveren understreket at departementene skal forelegge et *ferdig* utkast til lovproposisjon. Det betyr i praksis at når Lovavdelingen får lovproposisjoner til lovteknisk gjennomgåelse, skal det være lov- og proposisjonstekst som departementene mener er klare for å bli sendt til Stortinget. Det er imidlertid ikke sjeldent at departementene har tidspress for å ferdigstille lovforslag, og utarbeidelsen av lovproposisjoner må derfor gå veldig fort. I slike tilfeller hender det at departementene prøver å spare tid ved å sende lovsaken til Lovavdelingen litt for raskt. Dette medfører at Lovavdelingen innimellom får forelagt lovsaker som de mener ikke kan beskrives som *ferdige*. Når Lovavdelingen får forelagt lovsaker som ikke er ferdige, påvirker det trolig graden av kvalitetssjekk som ligger i den lovtekniske gjennomgåelsen. Videre forklarte lovrådgiveren at mottakerdepartementene i slike tilfeller kanskje har sett på den lovtekniske gjennomgåelsen mer som en formalia, enn en test for å sikre kvaliteten i det endelige lovforslaget.

I lovtekniske gjennomgørelser bruker Lovavdelingen som regel ikke å ta stilling til om selve innholdet i lovteksten er rettferdig eller rimelig, men fokuserer på de tekniske aspektene. Dersom avdelingen har innvendinger på det rent innholdsmessige, er dette noe de som regel gir merknader på tidligere i lovgivningsprosessen, se avsnitt 4.4.4. De vil likevel gi innspill i gjennomgåelsen dersom de synes det virker som lovforslaget ikke er tilstrekkelig utredet, eller at bestemmelser ikke er utformet i tråd med Grunnloven eller den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

I utgangspunktet har avdelingen tre ukers frist for den lovtekniske gjennomgåelsen. Ofte ber departementer om kortere frist, noe som sjeldent lar seg gjøre. De tre ukene går ganske fort for Lovavdelingen, bl.a. fordi lovsaken skal innom fire ledd for behandling. Det er heller ikke slik at de ansatte i avdelingen sitter og venter på at den ene lovsaken skal bli sendt inn. Behandling av lovsaker må skje løpende etterhvert som de får tilsendt saker.

Ved lovtekniske gjennomgørelser utarbeider Lovavdelingen i hovedsak to dokumenter til departementet:

1. Oversendelsesbrev og
2. korrektur av lovforslag med kommentarer og innspill.

I oversendelsesbrevet tar de med generelle og overordnede innspill til både proposisjonsteksten og lovteksten. Dersom de har materielle merknader til lovforslaget inkluderer de som regel også disse i oversendelsesbrevet. Et viktig poeng her er at den lovtekniske gjennomgåelsen ikke bare tar for seg forslag til lov-

tekst, men også overordnede trekk ved proposisjonsteksten. I tillegg til oversendelsesbrevet skriver de også korrektur til selve lovforslaget, for hånd. Korrektur av lovforslaget inneholder tekniske merknader om f.eks. stiling og språk.

Lovrådgiveren forklarte at hun bruker å jobbe seg «bakover» i lovforslaget når hun utfører lovtekniske gjennomgåelser. Det vil si at hun starter med å lese lovteksten, forså å se på spesialmerknadene. Hvis hun etter dette ikke har skjønt helt hva som er tenkt i lovforslaget, ser hun på de alminnelige merknadene. Der- som det kommer klart frem hva som er ment med lovforslaget ved å kun se på lovteksten og spesialmerknadene, leser hun altså nødvendigvis ikke gjennom resten av proposisjonsteksten.

Når lovrådgiveren leser gjennom lovforslaget ser hun bl.a. på hvordan språket er og hvor forståelig det er. Videre ser hun på hvilken oppbygging som er valgt, herunder om bestemmelsene er riktig fordelt i de ulike paragrafene, om regler som hører sammen er plassert sammen og om bestemmelser som bør stå innledningsvis gjør det. Eksempelvis bør ikke en formålsbestemmelse stå som § 10 i loven, men heller som § 1.¹⁷⁸ Lovrådgiveren forklarte at ved lovtekniske gjennomgåelser er det nokså intuitivt og basert på tidligere erfaringer, *hva* hun sjekker og i hvilken *rekkefølge* det skjer. Tittelen på loven, ikraftttredelsesbestemmelsen og tilrådningsposten er imidlertid punkter hun alltid sjekker.

Lovrådgiveren forklarte at hun bruker å gi lovtekniske innspill med ulike grader og nyanser av klarhet. De klareste tilbakemeldingene gjelder ofte helt tekniske ting der det finnes en mal på hvordan det skal gjøres. Det hender også at hun gir «svakere» anbefalinger. Dette kan f.eks. være en anbefaling om at departementet bør vurdere behovet for overgangsregler eller at de bør vurdere å presisere lovteksten.

Det er ikke slik at alle i Lovavdelingen gjør lovtekniske gjennomgåelser på helt lik måte og fokuserer på de samme tingene. Noen er f.eks. mer opptatt av å skrive merknader til hvordan proposisjonsteksten er bygget enn andre. Noe alle gjør er imidlertid å se på spesialmerknadene i proposisjonen. Lovrådgiveren forklarte at de bl.a. ser på om det i det hele tatt er spesialmerknader, om spesialmerknadene er dekkende, og forholdet mellom spesialmerknadene og lovteksten. Det kan f.eks. være at noe som er skrevet i en spesialmerknad i proposisjonen heller burde stått i selve lovteksten, og motsatt.

Ekspedisjonssjefen i Lovavdelingen tar seg som regel tid til å se på lovutkast som er forelagt avdelingen. Selv om han er siste ledd i behandlingen, er det ikke sjel-

178 Se Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet» s. 59.

dent han påpeker ting som ikke er fanget opp tidligere. Dette skyldes nødvendigvis ikke at tidligere ledd ikke har sett det, men at de kanskje har valgt å la det gå. De som jobber i Lovavdelingen kan ha ulike oppfatninger av hva som er viktig, og hva de ønsker å fokusere på ved gjennomganger. I intervjuet trakk lovrådgiveren også frem at det er vanskelig å gi en uttømmende lovteknisk gjennomgåelse. Det er per definisjon nesten umulig å utføre alle mulige lovtekniske vurderinger. Videre påpekte hun at hun ikke kan huske å ha utført en gjennomgåelse der Lovavdelingen ikke har hatt noen innspill til lovforslaget. I enkelte lovsaker hender det at det kun er småting å pirke på, f.eks. kommafeil, men lovrådgiveren kunne ikke minnes at det har passert en lovsak uten at de har gitt noen merknader.

Når den lovtekniske gjennomgåelsen er utført, går den ut fra avdelingen i eget navn. Det er nokså uvanlig at departementer kan sende ut ting uten at det er politisk klarert. Lovavdelingen gjør imidlertid dette når det gjelder to sakstyper. Den første er lovtekniske gjennomganger, og den andre er tolkningsuttalelser. Lovavdelingen står som avsender av disse, og det fremgår da at saken ikke er politisk klarert.

Lovavdelingen har også interne gjennomganger av egne lover, slik som for personopplysningsloven. Proposisjonen til ny personopplysningslov og gjennomføring av EUs personvernforordning ble utarbeidet i Lovavdelingens enhet for strafferett og prosess. Den ble sendt til lovteknisk gjennomgåelse i enheten for offentlig rett. Lovrådgiveren forklarte at noe av begrunnelsen for å gjennomføre også interne gjennomganger er at det alltid er nyttig å få noen friske øyne på lovteksten. Når noen har jobbet lenge med en lovsak og lovtekst, kan det være greit å teste de valgene man har gjort mot noen som leser det for første gang og som ser det utenfra. Interne gjennomganger er imidlertid mindre formelle enn lovtekniske gjennomganger av andre departementers lovsaker. I de interne gjennomgangelserne kan det variere hvor mye som tas skriftlig og hvor mye som tas muntlig. Muligheten for diskusjon og samarbeid i ettertid er stor, fordi de jobber i samme lokale.

4.4.5.2 Diskusjon

Det overrasker meg at juristene som utfører lovtekniske gjennomganger ikke må følge en fast liste over ting som skal sjekkes i lovproposisjonen. På den måten kunne de vært sikre på at de viktigste tingene alltid ble sjekket, og at alle lovsaker fikk den samme behandlingen uansett hvem som utfører gjennomgåelsen. Jeg har inntrykk av at saksbehandlerne og lovrådgiverne har stor frihet til å velge egne metoder og fokusområder for utførelsen. Dette kan ha betydning for hvilke merknader og innspill de gir. Selv om de baserer gjennomgåelsen på de

samme kriteriene for teknisk og språklig lov kvalitet, kan ulike behandlingsmåter og fokusområder resultere i at de gir ulike anbefalinger til like tilfeller. Jeg foreslår *ikke* at alle skal tilegne seg nøyaktig samme meninger om alle detalj-spørsmål eller bli tvunget til å følge helt konkrete retningslinjer. Jeg tror likevel at det kunne vært tjenlig for kvaliteten i lover som er til lovteknisk gjennomgåelse, om de måtte jobbe seg gjennom en huskeliste med kvalitetskrav. På den andre siden kan det også være bedre for kvaliteten i gjennomgåelsene at de ansatte har frihet til å behandle lovsaker litt som de vil. Dette kan gi rom for at de gjør flere vurderinger, og sjekker flere kvalitetsaspekter ved lovforslaget enn en liste ville gitt anvisning på. En må ikke glemme viktigheten av at det må gjøres konkrete vurderinger for hva som er best for hver enkelt lovsak. Det finnes heller ingen generell oppskrift på god lov kvalitet som fungerer for alle lovtekster. Eksempelvis kan en lov bli enklere å forstå når den er inndelt i «deler», mens en annen bare blir mer kompleks og komplisert. Selv om det er viktig at det blir tatt konkrete vurderinger og hensyn i hver enkelt lovsak, er det også sentralt at dette balanseres mot viktigheten av å bevare helheten i lovverket.

4.4.6 Oppfølging og dialog med «mottakerdepartement» i ettertid av lovtekniske gjennomganger

4.4.6.1 Redegjørelse

Etter at den lovtekniske gjennomgåelsen er sendt fra Lovavdelingen, går den tilbake til mottakerdepartementet. Det er ikke sjeldent at det er en dialog i ettertid om Lovavdelingens merknader og om oppfølgingen av dem i mottakerdepartementet. Oppfølging bruker å være i form av både møter, telefonsamtaler og e-postutveksling. Slik oppfølging kan bl.a. dreie seg om at departementet ønsker at Lovavdelingen skal se på justeringer som er gjort i etterkant av den lovtekniske gjennomgåelsen. Det kan også være at departementet stiller spørsmål om ting de ikke forstår, eller at de gir forklaringer på hvorfor de har gjort som de har gjort. Forklaringer kan f.eks. basere seg på at det er ting Lovavdelingen ikke har sett eller ikke har skjønt ved hvordan lovteksten er tenkt. Det kan også hende at departementet ikke har hatt handlingsrom på grunn av noe som er politisk bestemt, og derfor ikke kan følge Lovavdelingens anbefalinger.

Det er ikke sjeldent at mottakerdepartementet og Lovavdelingen har ulike syn for hvordan Lovteksten bør være. En vanlig kilde til diskusjon er at departementet ønsker at tekniske nyanser skal med i lovteksten, mens Lovavdelingen anbefaler en annen formidling som gjør lovteksten mer tydelig og forståelig. Eksempelvis kan departementer være uenige med Lovavdelingens anbefalinger fordi lovteksten mister én eller flere nyanser hvis de gjennomfører anbefalingen. Lovrådgiveren forklarte at hun prøver å være forbeholden når hun skriver anbefalinger til endring i lovforslag, da det ikke er sikkert at hennes forslag fanger helt

opp det departementet ønsker å regulere. Hun påpekte videre at departementene alltid bør ta en faglig vurdering av om forslag til endringer fra lovtekniske gjennomgåelser dekker det de skal dekke. Departementene bør ikke følge anbefalingene helt ukritisk, men sørge for at de forstår virkningene av å gjennomføre dem.

Hvis departementer må gjøre store endringer i lovforslag etter en lovteknisk gjennomgåelse, har det skjedd at lovsaken blir sendt til ny lovteknisk gjennomgåelse som baserer seg på det nye forslaget. Lovavdelingen er imidlertid opptatt av at de *ikke* skal «godkjenne» endringer som gjøres i lovforslag etter en lovteknisk gjennomgåelse. Gjennomgåelsen skal gi innspill til regelkvaliteten, men det er ikke slik at Lovavdelingen stempler lovforslag som godkjente eller ikke godkjente.

4.4.6.2 Diskusjon

For å sikre god kvalitet i lovproposisjoner bør mottakerdepartementet alltid vurdere alle innspill og merknader fra lovtekniske gjennomgåelser. Videre er det også viktig at departementet kontakter Lovavdelingen for oppklaringer dersom det er noen innspill som er uklare eller som de er uenige i. I intervjuet med lovrådgiveren i Lovavdelingen fikk jeg inntrykk av at departementene ofte er flinke til å kontakte dem i ettertid for oppklaringer eller videre diskusjon. Da jeg snakket med prosjektlederen i Kommunalavdelingen forklarte imidlertid han at de ikke hadde god nok tid til å vurdere eller kontakte Lovavdelingen om alle merknadene de var litt usikre på. Lover blir ikke sjeldent utarbeidet under et visst tidspress, så det er nok stadig departementer i den samme situasjonen. Når mottakerdepartementet ikke har tid til å vurdere eller gjennomføre alle merknader etter en lovteknisk gjennomgåelse, reduseres effekten den kan ha på lovkvaliteten.

Videre tror jeg også det er bra for den endelige kvaliteten i lovforslaget at Lovavdelingen har respekt for faglige synspunkter i mottakerdepartementet. Årsaken er bl.a. at mottakerdepartementet trolig har mer dybdeforståelse av lovforslaget, og dermed også mer kunnskap om hvilke konsekvenser endringer kan få.

4.4.7 Viktige og hyppige «feil» som påpekes i lovtekniske gjennomgåelser

4.4.7.1 Redegjørelse

Kriteriene som stilles til teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen har ulike alvorlighetsgrader om de ikke blir fulgt. For eksempel hvis en lov mangler overgangsbestemmelse eller ikrafttredelsesbestemmelse vil det få alvorlige konsekvenser, og trolig materiell betydning. Også utilsiktede opphevinger av ledd eller bestemmelser kan få store konsekvenser dersom det ikke blir rettet opp

med en gang. For eksempel dersom det skal legges til et tredje ledd i en bestemmelse som har tre ledd fra før, er det ikke sjeldent at lovskriver glemmer å flytte nåværende tredje ledd til nytt fjerde ledd. Konsekvensen av en slik feil er at ledd som egentlig skulle fått nytt leddnummer og fortsatt å være med i bestemmelsen, blir opphevet. Lovrådgiveren påpekte at slike feil som får en utilsiktet materiell virkning, er svært viktige å fange opp. Dette er for øvrig også en type feil som blir påpekt nokså ofte ved lovtekniske gjennomgåelser. Lovrådgiveren understreket at selv om noen typer feil er mer *vanlig* enn andre, betyr ikke det at de forekommer veldig ofte. Et annet eksempel på en feil som ikke sjeldent blir påpekt er at paragrafoverskrifter blir opphevet med uhell i endringslover. Når det står i en endringslov at «§ 5 skal lyde:», er det ganske vanlig at paragrafoverskriften blir glemt i oppramsingen av bestemmelsen. Dette medfører i praksis at paragrafoverskriften blir opphevet.

Ved lovtekniske gjennomgåelser blir det også regelmessig påpekt feil i store lover som endres ofte, f.eks. folketrygdloven. Slike feil kan dreie seg om at departementet ikke har koordinert den siste endringsloven mot andre lovproposisjoner som er sendt til behandling i Stortinget. Dette kan skyldes at det er mange forskjellige avdelinger som har fremmet proposisjoner, uten å koordinere arbeidet tilstrekkelig med hverandre. Det kan også skyldes teknisk kluss, f.eks. at departementet ikke kan være sikker på hvilken lovproposisjon Stortinget kommer til å vedta først.

Et annet innspill som ofte blir gitt ved lovtekniske gjennomgåelser er hvordan høringsinstanser er listet opp i lovproposisjonen. Årsaken er at dette er noe ekspedisjonssjefen og avdelingen er særlig opptatt av. Noe annet som ofte påpekes er at det mangler spesialmerknader til bestemmelser i lovforslaget. Hvis en bestemmelse mangler spesialmerkna d i proposisjonen vil avdelingen nesten alltid kommentere at dette bør vurderes.

Videre forklarte lovrådgiveren av Lovavdelingen generelt sett er opptatt av det kosmetiske utseende i lovverket, samt teknisk formalia. Det har en egenverdi at lovgivningen er i stil og orden og at den har et standardmessig uttrykk. Lovgivningen fremstår mer autoritativ når den har en form og et format som er gjenkjennelig og som virker systematisk gjennomført.

4.4.7.2 Diskusjon

Kort oppsummert kan det virke som feilaktige opphevinger er en av de *viktigste* feilene som blir påpekt ved lovtekniske gjennomgåelser, samtidig som det også er en nokså hyppig påpekt feil. Det at slike feil fanges opp i lovtekniske gjennomgåelser, før lovforslag blir vedtatt, er svært sentralt for kvaliteten i lovverket.

Hvis endringslover som utilsiktet opphever et ledd i en paragraf ikke blir oppdaget verken i den lovtekniske gjennomgåelsen eller ved kvalitetssikring i fagdepartementet, vil det aktuelle leddet bli opphevet. Frem til denne opphevingen blir rettet opp, vi ikke leddet være en del av gjeldende rett. Satt på spissen, vil det ikke være mulig å bli dømt etter det opphevede leddet før det blir vedtatt på nytt ved lov, jf. legalitetsprinsippet. Dersom en overskrift blir opphevet med uhell, har kanskje ikke det den største innholdsmessige betydningen, men det har likevel betydning for det kosmetiske utseende til loven og tilgjengeligheten til bestemmelsen. Det kan bli vanskeligere for den som skal bruke loven å finne bestemmelsen dersom den ikke lengre har en overskrift.

Lovrådgiveren påpekte om at det har en egenverdi at lovforslag er i stil og orden og har et standardmessig uttrykk. Det bekrefter på mange måter mine egne vurderinger, bl.a. fra avsnitt 2.3.1 om begrepet lovkvalitet. Lovavdelingens lovtekniske gjennomgørelser bidrar trolig til bedre teknisk og språklig kvalitet i hvert enkelt lovforslag. Samtidig tror jeg også det bidrar til en større helhet i lovverket. Selv om det ikke er den samme personen som utfører alle lovtekniske gjennomgørelser, har de «fastsatt» en intern praksis som sikres gjennom bl.a. linjebehandling. Dette sørger mest sannsynlig for at de fleste lovproposisjoner blir gjenstand for lovtekniske og språklige anbefalinger som «står i stil» til resten av lovverket.

4.5 Kvalitetssikring av vedtatte lover og bruk av Lovdatas regelrapporter

4.5.1 Oversikt

Ikke alle tekniske og språklige feil og mangler blir fanget opp gjennom kvalitetssikringen i proposisjonsarbeidet, eller andre steder i lovgivningsprosessen. Kvaliteten i regelverket avhenger derfor av at man har mekanismer som også sikrer kvaliteten i vedtatte lover. I dette avsnittet vil jeg redegjøre for og diskutere kortfattet hvordan departementene retter opp feil i regelverket, samt bruken av Lovdatas regelrapporter.

4.5.2 Kvalitetssikring av vedtatte lover og retting av feil i lovgivningen

4.5.2.1 Innledende kommentar

Som antydnet i avsnitt 3.3, har ikke departementene noe særskilt ansvar for å gå gjennom lovene sine å rette opp eventuelle tekniske og språklige feil. Det er derfor ikke å forvente at de har bestemte rutiner e.l. for å lete etter feil i lovgivningen. Jeg ønsket likevel å forhøre meg litt om hvilke tanker de har rundt sikring av kvalitet i vedtatte lover og hva de gjør dersom de blir gjort oppmerksomme på

feil i deres lover. Jeg minner om at denne gjennomgangen baserer seg på hva intervjuobjektene har erfart. Departementene for øvrig kan derfor ha mer eller mindre fokus på kvalitetssikring enn det som kommer frem i redegjørelsen nedenfor.

4.5.2.2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Departementet gjennomfører ikke noen systematisk kvalitetssikring av lover som har trådt i kraft, men de følger likevel med på lovgivningen under sitt ansvarsområde. De får bl.a. endel henvendelser og innspill fra de som praktiserer kommuneloven, dvs. kommunene og fylkesmenn. På denne måten blir de ofte gjort oppmerksomme på om det er noe som er problematisk ved loven, f.eks. om det er noe som ofte blir tolket feil. Prosjektlederen fra KMD påpekte imidlertid at departementet ikke kan rette opp enhver tolkningstvil i loven. Noen ganger velger de heller å gi tolkningsuttalelser om hvordan bestemmelser skal forstås, istedenfor å gjennomføre lovendring.

I tilfeller der departementet har oppdaget eller blitt gjort oppmerksomme på noe i lovgivningen som er veldig feil eller som har stor innholdsmessig betydning, har endringsprosessen blitt satt i gang med det samme. For minimale, eller rent formelle feil, kan disse ofte vente til andre endringer skal gjøres i loven. Dette gjelder eksempelvis tilfeller hvor det er helt åpenbart at det som står i loven er feil, og ingenting tilsier at det skal være slik. Departementet har tidligere fremmet såkalte inkurie-proposisjoner, hvor feil blir rettet opp.

Retting av alle typer feil i lovgivningen, som utredningslederen har vært borti, har måttet skje gjennom lovendring. Dette gjelder uansett hvor liten feilen har vært. Han har ikke hatt så mye erfaring med retting av feil, men han tror at hvis det er snakk om helt åpenbare feil, kan departementet utarbeide lovproposisjon uten å sende forslaget på høring først. Dersom endringen haster veldig kan det også være departementet kun utarbeider proposisjonen og fremmer den i statsråd, uten å forelegge den for andre departementer. Det er imidlertid svært sjeldent at endringer haster så mye, særlig på kommuneområdet.

4.5.2.3 Justis- og beredskapsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet har, i likhet med KMD, heller ikke noen systematikk for å lete etter feil i egne lover etter at de er vedtatt. Det er likevel ikke sjeldent at de fanger opp ting som bør endres, bl.a. fordi de får innspill fra andre som bruker lovene. Dersom departementet blir gjort oppmerksom på eller selv oppdager noe som er feil i en lov under deres ansvarsområde, retter de

dette opp. Den fungerende lovrådgiveren i Lovavdelingen påpekte imidlertid at all endring i vedtatt lov må gjøres formelt slik som det er bestemt i Grunnloven. Det er f.eks. ikke mulig å rette opp et punktum i en lov som er vedtatt, uten at det besluttes i regjering og statsråd, og behandles i Stortinget. For oppretting av små feil, som ikke innebærer realitetsendringer, trenger likevel ikke departementet å sende forslaget ut på høring før de fremmer proposisjonen.

Retting av feil i departementets lover skjer omtrent annethvert år gjennom en rettellesproposisjon. I denne rettellesproposisjonen bruker de å samle opp feil og mangler som skal rettes opp i alle lover de har ansvaret for. Noen av disse lovene har hatt titler som f.eks. lov «om retting av feil i lovverket mm.»¹⁷⁹. Etter 2014 har det ikke blitt gitt noen rettellesproposisjoner med liknende tittel, men departementet har likevel gitt endringslover som retter opp feil i andre lover. I tilfeller der JD blir gjort oppmerksom på feil i en lov som har høy endringsfrekvens, f.eks. straffeloven, tar de de ofte med feilrettinger i en lovproposisjon som omhandler den loven.

Justis- og beredskapsdepartementet har av erfaring notert seg at det er noen typer feil som går igjen i lover og som er lette å gjøre. Eksempelvis er det ikke sjeldent at det gjøres feil dersom det blir gjort flere endringer av samme bestemmelse over en kort tidsperiode. Det kan være foreslått én endring som ikke enda er satt i kraft, samtidig som man utarbeider en ny endring til samme bestemmelse. I slike tilfeller er det fort gjort at den siste endringen ikke tar med seg endringen fra den første. Når den siste endringen da blir satt i kraft, vil det oppheve endringen som ble gjort i den første. Ved utarbeidelse av lovproposisjoner er derfor ansatte i JD ekstra oppmerksom på slike typer feil.

Den fungerende lovrådgiveren forklarte at dersom departementet oppdager feil i en proposisjon, før den er vedtatt, kan de henvende seg til Stortinget og be dem rette opp feilen. Departementet har f.eks. oppdaget et par punktumfeil i forslaget til ny personopplysningslov. Disse feilene tar de sikte på å informere Stortinget om, slik at de blir rettet opp i Stortingets lovvedtak.

4.5.2.4 Diskusjon

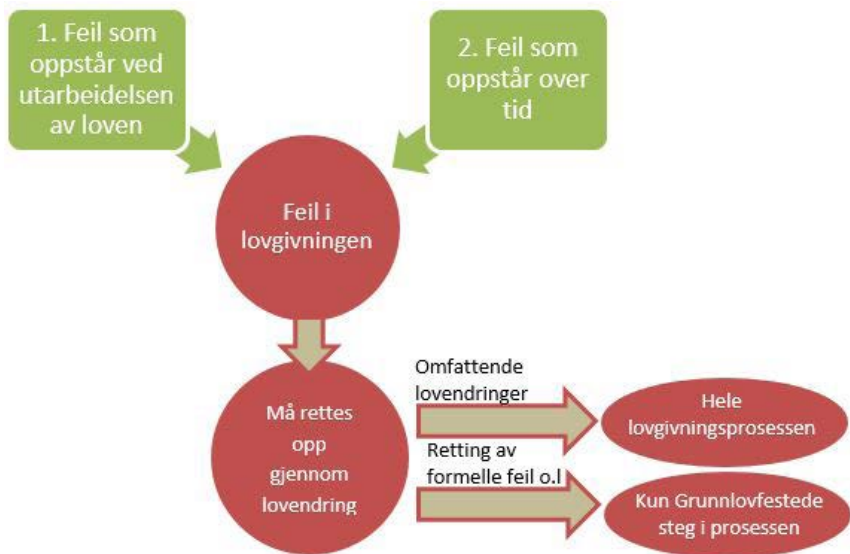
Departementene virker ikke å ha noen faste rutiner for å gjennomgå lovene under sitt ansvarsområde, men de har likevel en viss oversikt over hvordan lovene fungerer. I tillegg virker det som brukere av lovene er flinke å melde fra til departementene om de finner feil, og om det er noe de ikke forstår eller som er uklart i lovtekstene. Videre bekreftet både prosjektlederen i KMD og den fun-

¹⁷⁹ Se f.eks. Lov om retting av feil mm. i lovverket av 20.juni 2003 nr.45, og Lov om retting av feil i lovverket mm. av 9.mai 2014 nr.16.

gerende lovrådgiveren i JD at departementene må rette opp alle typer feil gjennom lovendring.

Begge informantene mine forklarte at departementene bruker såkalte rettelses- eller inkurieproposisjoner for å rette opp tekniske og språklige kvalitetsbrister i lovgivningen. I slike proposisjoner samler de opp feil og mangler som blir oppdaget i lovgivningen over en viss tidsperiode, og retter de opp gjennom en felles endringslov. En felles proposisjon som retter opp alle feil, er etter min mening bedre en flere små proposisjoner. Dette er med forbehold om at feil som haster å rette opp, rettes opp fortløpende.

Figuren nedenfor tar utgangspunkt i figur 9 fra avsnitt 3.3. Jeg har imidlertid lagt til utfyllende informasjon om hvordan retting av kvalitetsbrister i lover *kan* skje, basert på informasjon fra intervjuene. Figuren tar sikte på å illustrere at ikke alle lovendringer må gjennom alle stegene i lovgivningsprosessen slik som den er beskrevet i avsnitt 3.2.



Figur 16: Retting av feil i lovgivningen

Feil kan *oppstå* både ved utarbeidelsen av loven og etter at loven har trådt i kraft. Formelle feil som oppstår etter at loven har trådt i kraft, oppstår som regel i

sammenheng med endringslover. Det kan både være som resultat av endringer i den aktuelle loven, eller endringer i andre lover som ikke tar med ajourføring av eventuelle henvisninger i den aktuelle loven. All retting av feil i vedtatte lover må imidlertid skje gjennom lovendring.¹⁸⁰ For omfattende lovendringer eller lovendringer med materiell betydning, må lovforslaget gjennom hele lovgivningsprosessen som beskrevet i avsnitt 3.2. For retting av rent formelle feil, som det ikke er tvil om er feil, kan prosessen reduseres til kun det som er grunnlovsfestet. Det vil i praksis si at lovendringen minimum må fremmes av regjeringen i en lovproposisjon, vedtas i Stortinget og sanksjoneres av Kongen i statsråd, jf. grl.§ 76 flg. Utarbeidelsen av lovproposisjon *kan* dermed gjøres på en mindre omfattende måte enn det som er beskrevet for utarbeidelsen av ny kommunelov og ny personopplysningslov. Dersom lovsaken haster veldig, kan de trolig også hoppe over foreleggelse for berørte departementer og lovteknisk gjennomgåelse. Som en presisering er det heller ikke alltid at feil blir rettet opp. Prosjektlederen fra KMD påpekte bl.a. at det i noen tilfeller kan holde å gi en tolkningsuttalelse dersom det er noe innholdsmessig som trenger presisering eller forklaring.

4.5.3 Lovdatas regelrapporter

4.5.3.1 Kort om Lovdatas regelrapporter

En regelrapport er, som tidligere nevnt, en sammenstilling av feil og mangler som Lovdata oppdager i lovgivningen. Dette gjelder i hovedsak formelle kvalitetsbrister, da forfatteren av regelrapportene i utgangspunktet ikke ønsker å gjøre materielle vurderinger av innholdet i lovgivningen. Det blir utarbeidet omtrent fire regelrapporter i året. Lovdata viderefremidler regelrapportene bl.a. til Justisdepartementets lovavdeling, Stortinget og Statsministerens kontor.¹⁸¹ Regelrapportene blir altså ikke sendt rutinemessig til alle departementene, selv om det er påpekt feil eller mangler innenfor deres rettsområder.

I et forskningsprosjekt ved Senter for rettsinformatikk våren 2017, hadde jeg i oppdrag å systematisere og analysere et utvalg av Lovdatas regelrapporter. Undersøkelsene baserte seg på 38 regelrapporter fra tidsperioden 2004-2017. Jeg har valgt å inkludere en diskusjon om Lovdatas regelrapporter i denne oppgaven fordi jeg tror enkelte av resultatene fra forskningsprosjektet kan være interessante å se i sammenheng med sikring av formell lov kvalitet. Regelrapportene inneholder påpekte feil og mangler i både lover og i forskrifter. Mesteparten av innholdet gjelder imidlertid formelle lover.

180 Hvis feil oppdages etter at lovproposisjonen er forelagt Stortinget, men den ikke enda er vedtatt, kan trolig departementet gjøre Stortinget oppmerksom på feilen gjennom en stortingsmelding (Meld. St.).

181 Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 4.

Metoden for utarbeidelse av regelrapporter er ikke vitenskapelig eller tilstrekkelig systematisert til å danne et helhetlig bilde av feil og mangler som finnes i lovgivningen. Dette medfører at resultatene fra analysen ikke er helt pålitelige, og må tas med forbehold.¹⁸² I avsnittet nedenfor vil jeg gjøre rede for noen av resultatene fra rapporten, slik at jeg deretter kan diskutere de i sammenheng med departementenes sikring av lovkvalitet.

4.5.3.2 Resultater fra undersøkelsen av regelrapportene

For å systematisere innholdet av regelrapportene utarbeidet jeg ulike feilkategorier.¹⁸³ Jeg benyttet meg av følgende kategorier:

- Uriktige henvisninger.
- Feil ved oppheving og ikrafttredelse.
- Uriktig begrepsbruk og skrivefeil.
- Uriktig oppbygging og utforming.
- Uriktige benevnelser.
- Feil ved (materielt) innhold og delegering.
- Diverse.¹⁸⁴

Det var utfordrende å sette klare grenser mellom kategoriene. Årsaken var bl.a. at flere av de påpekte feil og mangler fra regelrapportene, er kombinasjoner av ulike typer feil. Jeg vil ikke gå i dybden av innholdet i hver kategori, men forklare de kortfattet.

Kategorien for *uriktige henvisninger* omfatter både interne og eksterne henvisninger. Feil eller mangelfull henvisning kan f.eks. kan være henvisninger til opphevet lov eller forskrift, og henvisning til feil sted eller sted som ikke finnes. Videre omfatter kategorien også uheldig henvisningsteknikk. Det bør eksempelvis ikke brukes navn på egen lov eller bestemmelse i interne henvisninger, men heller «denne lov» og «denne bestemmelse». I tillegg inkluderer kategorien «overdådige» henvisninger. Et eksempel på dette er at lovskriver ikke bør vise til første ledd i en bestemmelse, dersom bestemmelsen kun har ett ledd.¹⁸⁵

¹⁸² Ibid. s. 5.

¹⁸³ Kategoriene kom jeg frem til ved å skrive ned hvilke feil som påpekes i regelrapportene, for så å gruppere feilene i passende kategorier. Jeg forsøkte å formulere kategoriene slik at også feil og mangler utover de som hittil er påpekt i regelrapportene, skal kunne plasseres i en av kategoriene. Se *ibid.* s. 7.

¹⁸⁴ Kategorien for «diverse» er ment som en samlekategori for feil som ikke tilhører noen av de andre kategoriene. Her har jeg plassert alt fra feil i forarbeidene i lover, til problemer ved implementering eller inkorporering av ikke-norske regelverk. Se *Ibid.* s. 28.

¹⁸⁵ *Ibid.* s. 11.

Feil ved oppheving og ikrafttredelse gjelder tilfeller der lover (og forskrifter) eller bestemmelser skulle være opphevet eller trådt i kraft, men er det ikke. Videre omfatter kategorien lover eller bestemmelser som er opphevet eller trådt i kraft, men som ikke skulle vært det. Andre feil som kan oppstå er også oppheving og ikrafttredelse til feil tid, på feil måte og i feil rekkefølge. I tillegg kan det være usikkerhet rundt opphevingen eller ikrafttredelsen, bl.a. grunnet manglende spesifisering om hva som skal skje med «gamle» ledd etter tilføyning av nye ledd i lovendringer. Utover dette omfatter kategorien også uklare overgangsbestemmelser, og uriktig manglende eller sen sanksjonering og/eller kunngjøring av lover.¹⁸⁶

Kategorien for *uriktig begrepsbruk og skrivefeil* i lovtekster, gjelder bl.a. bruk av utdaterte eller gammeldagse ord og uttrykksmåter, og bruk av (vanskelige) faguttrykk i lover og forskrifter som er rettet mot allmennheten. Videre inneholder kategorien rettskrivingsfeil, uriktig setningsoppbygging, inkonsekvent begrepsbruk og bruk av feil målform. Også feil, uheldig eller ufullstendig formulering og bruk av paragraf- og kapitteloverskrifter er inkludert i kategorien.¹⁸⁷

Uriktig oppbygging og utforming, omfatter bestemmelser med uriktige nummerlister, bokstavpunkter, strekpunkter, ledd og inntrykk. Videre kan det være feil knyttet til paragrafnummer og/eller -bokstaver, kursivering og fet skrift. Også uriktig eller inkonsekvent tegnsetting, f.eks. punktum, komma og parentes, er omfattet av kategorien. Videre gjelder kategorien uriktig eller uhensiktsmessig rekkefølge på bestemmelser og kapitler, manglende bestemmelser eller snever lovgivning, samt endringslover som er så omfattende at det hadde vært mer hensiktsmessig med ny lov.¹⁸⁸

Kategorien for *uriktige benevnelser* gjelder tilfeller der det er brukt feil eller utdatert navn på forvaltningsorganer, f.eks. navn på departementer, direktorater, etater, nemnder og utvalg. I tillegg gjelder kategorien feil, uheldig eller ufullstendig formulering og bruk av tittel på lov og forskrift, både offisielt navn, kortnavn og forkortelser.¹⁸⁹

Uriktig innhold og delegeringsfeil omfatter bestemmelser med feil eller uklar delegering av myndighet. Videre gjelder kategorien også tilfeller der bestemmelser gir uriktige (eller ikke tiltenkte) rettigheter og plikter, samt utdatert eller gammelt innhold i lovgivningen. Det er forholdsvis få feil fra regelrapportene

¹⁸⁶ Ibid. s. 15-16.

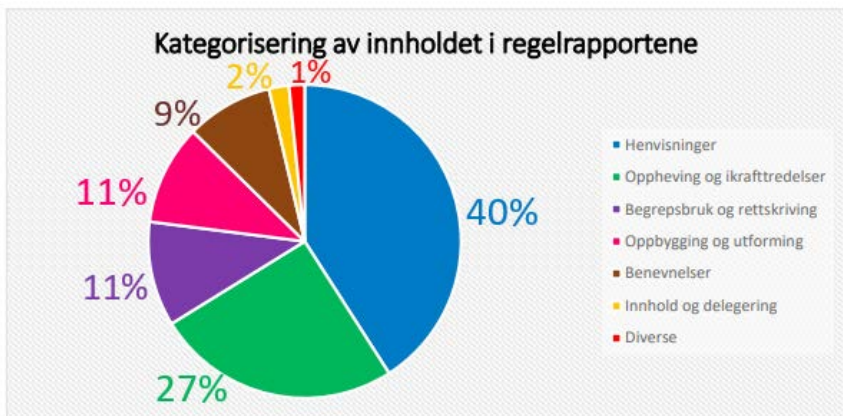
¹⁸⁷ Ibid. s. 18.

¹⁸⁸ Ibid. s. 21-22.

¹⁸⁹ Ibid. s. 25.

som gjelder vurderinger av om innholdet i loven er korrekt. Slike feil er imidlertid særlig viktige å oppdage, og de fikk derfor en egen kategori.¹⁹⁰

En stor del av analysen jeg foretok dreide seg om å plassere påpekte feil og mangler fra regelrapportene i de formulerte feilkategoriene. Inndelingen er preget av en rekke subjektive vurderinger og avgjørelser, samt enkelte metodiske svakheter. Jeg vil ikke diskutere dette ytterligere, men minner likevel om at resultatene må tas med forbehold. Diagrammet nedenfor viser hvordan innholdet i regelrapportene fordeler seg på de ulike feilkategoriene.



Figur 17: kategorisering av innholdet i regelrapportene¹⁹¹

Undersøkelsene i rapporten viser at uriktige henvisninger utgjør 40 % av de påpekte feil og mangler i regelrapportene. Også feil ved oppheving og ikrafttredelse utgjør en stor andel, på henholdsvis 27 %. Størrelsen på de to kategoriene kan delvis skyldes at de var bredt definert. Videre sto kategoriene for uriktig begrepsbruk og skrivefeil, og uriktig oppbygging og utforming for 11 % hver av de påpekte feil og mangler.

4.5.3.3 Bruk av Lovdatas regelrapporter i KMD og JD

Dersom alle departementene hadde brukt regelrapportene aktivt for å bli oppmerksomme på feil og mangler i egen lovgivning, hadde trolig den tekniske og språklige kvaliteten økt. I intervjuene med prosjektlederen i KMD og den fun-

¹⁹⁰ Ibid. s. 27.

¹⁹¹ Hentet fra Ibid. s. 32, med påførte prosentverdier i ettertid.

gerende lovrådgiveren i JD spurte jeg derfor om de hadde erfaringer med regelrapportene.

Utredningslederen fra KMD har ikke hatt noen erfaringer med Lovdatas regelrapporter. Han er heller ikke kjent med om andre i departementet har hatt det. Justisdepartementets lovavdeling mottar imidlertid regelrapportene rutinemessig. De bruker også regelrapportene aktivt for å få med seg feil eller mangler som er påpekt i egen lovgivning.

4.5.3.4 Diskusjon

Innholdet i feilkategoriene som er beskrevet i avsnittet ovenfor, kan i høy grad knyttes til innholdet i de formelle kravene til teknisk og språklig lov kvalitet som er diskutert i avsnitt 2.3. Dette gjør Lovdatas regelrapporter til en naturlig forlengelse av diskusjonen om sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. Det faktum at Lovdata påpeker en rekke feil og mangler i vedtatte lover om bl.a. struktur, oppbygging og språk, kan indikere at departementene bør gjøre enda mer for å sikre kvalitet i lovgivningen. Det kan også bety at veiledere og retningslinjer ikke gir tydelige nok anvisninger på hvordan enkelte lovtekniske spørsmål bør løses.

For henvisninger, som er kategorien det blir påpekt flest feil og mangler i, gir lovteknikkheftet nokså god veiledning på hvordan det skal gjøres.¹⁹² Det er imidlertid noe mer uklart hvilket departement som har ansvaret for ajourføring av henvisninger ved lovendring eller -oppheving. Som diskutert i avsnitt 4.3.7.4, tyder veiledningen i lovteknikkheftet på at det er departementet som gjennomfører endringen eller opphevingen, som har ansvaret for å ajourføre henvisninger som blir feil, også innenfor andre departementers ansvarsområde. Ansvaret er imidlertid ikke helt tydelig definert, og jeg mistenker derfor at ajourføring av henvisninger ikke blir inkludert i alle lovarbeider.

I rapporten fra 2017 konkluderte jeg bl.a. med at Lovdatas utarbeidelse av regelrapporter er viktig for å opprettholde kvaliteten i regelverket. Innsatsen fra Lovdata må imidlertid suppleres med handling fra departementene, fordi effekten av regelrapportene avhenger av hva departementene gjør for å rette opp de påpekte feil og mangler. Da jeg skrev rapporten hadde jeg ikke undersøkt nærmere om departementene hadde rutiner for retting og feil og mangler i lovgivningen. Jeg antok imidlertid at departementene hadde rom for forbedring, fordi en stor andel av de påpekte kvalitetsbristene fra regelrapportene ikke var rettet opp i lovgivningen.¹⁹³ Lovdata bør på sin side ta mer ansvar for å videreformidle

¹⁹² Se Justisdepartementets lovavdeling, «Lovteknikkheftet», s. 66-71.

¹⁹³ Vangen, *Lovdatas regelrapporter*, s. 36-37.

regelrapportene til departementer som virker å være kilder til de påpekte feil og mangler. Departementene har trolig et ønske om at lovgivningen ikke skal være gjenstand for kvalitetsbrister. Jeg tror derfor at tilgjengelig materiale og informasjon om regelrapportene vil ha en positiv effekt for den tekniske og språklige kvaliteten i lovgivningen.

4.6 Oppsummerende diskusjon og konklusjoner

Generelt sett har jeg fått inntrykk av at departementene er nokså flinke på sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. Arbeidsgruppen i JD sto særlig ovenfor tekniske og språklige utfordringer knyttet til internasjonalisering, fordi lovproposisjonen skulle gjennomføre EUs personvernforordning. De hadde også et enormt tidspress for å ferdigstille lovproposisjonen. Basert på tiden de hadde til rådighet, synes jeg at de har gjort mye bra for å forsikre seg om at ikke bare de materielle reglene var på plass, men at de også var utarbeidet på en teknisk og språklig god måte. Prosjektgruppen i KMD hadde et omfattende proposisjonsarbeid der både tekniske aspekter og materielle endringer begrunnet revidering av den gamle kommuneloven. De hadde bedre tid på seg enn JD, noe som trolig har medført at de var noen grundigere i sitt arbeid med sikring av teknisk og språklig lov kvalitet. Arbeidet med proposisjon til ny kommunelov ble imidlertid også preget av dårlig tid mot slutten. Særlig etter den lovtekniske gjennomgåelsen var det tydelig at de hadde for knapt med tid. De hadde imidlertid lagt ned en solid innsats for å sikre god lovteknikk og et godt språk på forhånd av gjennomgåelsen. Dette bidro trolig til at loven uansett vil ha god teknisk og språklig kvalitet. Særlig lovspråket ble gjennomgått og kvalitetssikret i møtene med Språkrådet. Språkrådets samarbeidsvilje og hjelp for sikring av et godt lovspråk, er noe jeg håper mange departementer benytter seg av, fordi det virket å fungere godt for KMD.

Begge departementene hadde en omfattende behandling av lovproposisjonen i prosjektgruppen og i arbeidsgruppen, før de sendte forslaget oppover i linjen. Dette virker som en god måte å gjøre det på, fordi de som ser på forslaget ved linjebehandling ikke trenger å formulere og utforme innholdet, men kun kommentere om løsningene er gode og om de fungerer. Slik jeg ser det er dette en god organisering for å sikre kvaliteten i lovforslaget.

Lovavdelingen har en viktig rolle for sikring av teknisk og språklig kvalitet i departementenes lovproposisjoner. Fagdepartementene bør lytte til og vurdere Lovavdelingens innspill, både tidlig i lovarbeidet og etter den lovtekniske gjennomgåelsen. Lovtekniske gjennomgørelser kan bidra til bedre kvalitet i hvert

enkelt lovforslag, men også i lovverket som en helhet. Lovavdelingen utfører gjennomgåelser for alle lovproposisjoner, noe som gir dem mulighet til å vurdere lover i forhold til hverandre. Dersom en lovproposisjon er utformet på en måte som skiller seg fra resten av lovgivningen, kan de oppdage og påpeke dette. Det som er synd er at jeg tror mange proposisjonsarbeider forløper seg slik som arbeidet med ny kommunelov gjorde mot slutten, dvs. at de får dårlig tid til vurdering og gjennomføring av innspill etter den lovtekniske gjennomgåelsen. For at departementene skal få tid til dette, må de naturlig nok sette av tid til det. En tydeligere inndeling av proposisjonsarbeidet med flere tidsfrister underveis, kunne trolig ha bidratt til mer prioritert kvalitetssikring. Hvis departementene f.eks. setter inn en planlagt fase til ferdigstilling av proposisjonen etter den lovtekniske gjennomgåelsen, vil de trolig få tid til å gjennomføre de endringene som de ønsker.

Både ved utarbeidelsen av lovproposisjonene og ved lovtekniske gjennomgåelser har lovteknikkheftet vist seg å være utgangspunkt for hvilke tekniske og språklige kriterier lovteksten (og proposisjonsteksten) skal følge. Det er trolig positivt for kvaliteten i lovgivningen at departementer bruker de samme kravene og anbefalingene som utgangspunkt for hvordan de skal utforme lovforslag. Også det at Lovavdelingen bruker heftet som utgangspunkt for sine gjennomgåelser skaper en helhet i lovarbeidet, samt en forutsigbarhet for mottakerdepartementene om hvilke merknader og innspill de kan forvente å få.

Det er likevel ikke bare positive sider ved at lovteknikkheftet står så sentralt som det gjør. Heftet gir utdatert og mangelfull veiledning på flere punkter. Dette har ført til at departementene som utarbeider lovproposisjoner må lete andre steder for utfyllende veiledning. Andre lovproposisjoner virker å være en fellesnevner å se til for inspirasjon til lovarbeider. Som diskutert i avsnitt 4.3.6.3 kan dette være både positivt og negativt, men det har trolig flere fordeler enn ulemper. Det kan bl.a. føre til at lovgivningen får en mer samkjørt lovteknisk utforming.

Manglende anvisninger på hvilke utfyllende veiledere o.l. lovskriver bør se på utover lovteknikkheftet, kan føre til at lovproposisjoner blir utarbeidet med ulike veiledere i grunn. Eksempelvis gir trolig ikke lovteknikkheftet god nok veiledning for lovspråk. Hvilke andre dokumenter lovskriver skal bruke som utgangspunkt for språket i loven, virker å være opp til fagdepartementet selv. Det kan føre til at lover blir skrevet med bakgrunn i ulike anvisninger for lovspråk. For å sikre at lovverket som en helhet følger de samme kjørereglene for lovspråk, er arbeidet med oppdatering av lovteknikkheftet særlig viktig.

Etter lover er vedtatt og trådt i kraft er det også viktig for lovkvantiteten at eventuelle feil og mangler rettes opp. På forhånd hadde jeg lite forventninger til at departementene bruker særlig tid på dette, bl.a. på grunn av at det er så mange av de påpekte feil og mangler fra Lovdatas regelrapporter som ikke blir rettet opp av departementene. Dette gjelder alle departementene, ikke bare KMD og JD. Justis- og beredskapsdepartementet er for øvrig trolig departementet som er flinkest til å rette opp feil i lovene sine, fordi de bruker regelrapportene aktivt. Begge departementene virker imidlertid å rette opp feil som de oppdager eller blir gjort oppmerksomme på. Retting av feil skjer gjennom rettelsesproposisjoner i begge departementene. Slike proposisjoner bør alle departementer utarbeide, da det bidrar til at departementet får en viss rutine for retting av feil.

Avslutningsvis vil jeg minne om at undersøkelserne jeg har gjennomført er preget av hvilke erfaringer intervjuobjektene har med sikring av lovkvantitet. Også intervjuobjektene oversikt over arbeidet, samt hukommelse om kvalitetsvurderinger, har vært avgjørende for undersøkelserne om proposisjonsarbeidene. Hvorvidt resultatene fra undersøkelserne kan generaliseres til å gjelde alle departementer og lovarbeider, stiller jeg meg tvilsom til. Det er trolig mye som går igjen i flere departementer og lovarbeider, men prosessen er kompleks og alle lovarbeider er unike på sin måte.

5 Avslutning

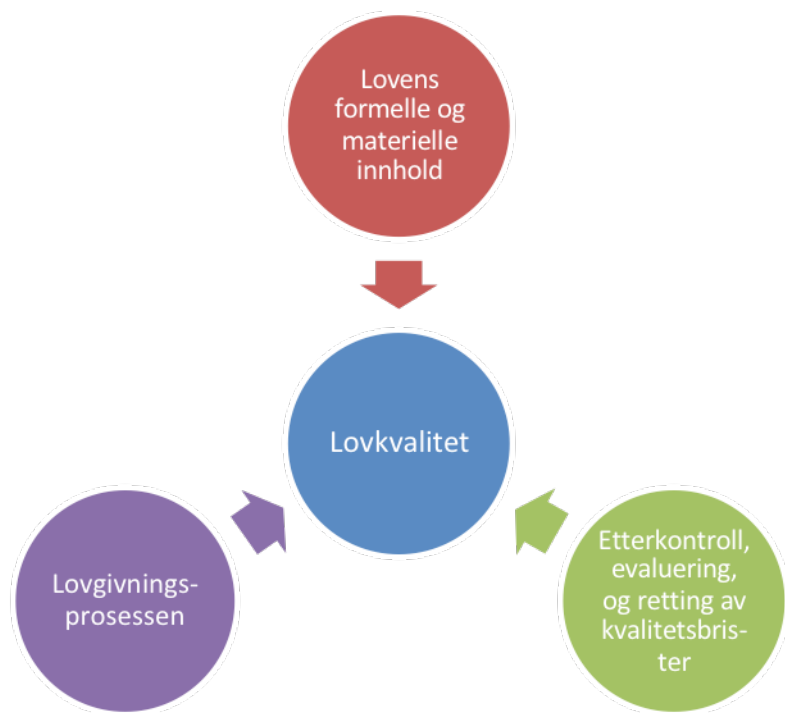
Arbeidet med masteroppgaven har i hovedsak dreiet seg om å undersøke (A) hvilke kvalitetskrav som stilles til utarbeidelsen og utformingen til lover, og (B) hvordan departementene jobber med sikring av teknisk og språklig lov kvalitet i utarbeidelsen av lover. Forskningsspørsmål A har jeg forsøkt å besvare ved å analysere aktuelle dokumenter og diskutere hvorfor de er viktige for utarbeidelsen av lover og for sikring av teknisk og språklig kvalitet i lovgivningen. Grunnloven setter skranker for deler av lovgivningsprosessen. Også utredningsinstruksen er særlig styrende for enkelte stadier av lovarbeidet. Videre er det i utredningsinstruksen fastsatt at lover skal utformes slik som det er anbefalt i lovteknikkheftet. I redegjørelsen av hvilke tekniske og språklige kvalitetskrav som stilles til lovers utforming, har heftet derfor vært sentralt. Heftet må imidlertid suppleres av andre veiledere og litteratur for å gi tilstrekkelig oversikt og veiledning.

I undersøkelser knyttet til forskningsspørsmål B har jeg tatt utgangspunkt i utarbeidelsen av proposisjon til ny kommunelov i KMD, og utarbeidelsen av proposisjon til ny personopplysningslov i JD. I tillegg har jeg undersøkt hvordan den lovtekniske gjennomgåelsen i Lovavdelingen utføres og hvordan den bidrar til bedre teknisk og språklig kvalitet i lovverket. Undersøkelsene har i hovedsak dreiet seg om hvordan departementenes prosedyrer for utarbeidelse av lovproposisjoner, og gjennomføringen av lovtekniske gjennomganger, bidrar til å sikre teknisk og språklig kvalitet i lovtekster. Jeg har imidlertid ikke gjennomført undersøkelser om hvorvidt kvalitetssikringen de gjør faktisk fungerer, og om departementene har fulgt alle krav og anbefalinger som de sier at de har gjort. Dette er noe jeg skulle ønske jeg kunne ha inkludert i arbeidet med masteroppgaven, men jeg fant fort ut at det ble for omfattende å gjennomføre innenfor tiden jeg hadde til rådighet. Dersom jeg i fremtiden skal utarbeide en større avhandling e.l., kunne jeg imidlertid tenke meg å undersøke dette nærmere.

Det kunne trolig vært nyttig å se på enda flere proposisjonsarbeider i besvarelsen av forkninsspørsmål B. Undersøkelsene jeg gjorde kan ikke generaliseres til å gjelde alle lovarbeider i alle departementer. Dersom jeg hadde gjort undersøkelser av flere lovarbeider og departementer, tror jeg likevel ikke at jeg kunne ha gitt et svar med to streker under. Hvert lovarbeid er unikt på sin måte, og det må gjøres konkrete vurderinger både for hvilken organisering som er egnet for utarbeidelsen, og for tekniske og språklige valg i lovtekstens utforming. For å gi

et svar som i høyere grad kan generaliseres, hadde det vært nødvendig med en mer kvantitativ vinklet undersøkelse. Jeg tror imidlertid ikke en kvantitativ undersøkelse hadde gitt like interessante diskusjoner, fordi jeg ikke kunne ha gått i dybden av hvert lovarbeid.

Det overordnede temaet for oppgaven har vært lov kvalitet. Det viste seg å være utfordrende å gi en nøyaktig definisjon av hva god lov kvalitet innebærer, bl.a. fordi det finnes flere ulike oppfatninger og fremstillinger. Etter arbeidet med masteroppgaven sitter jeg imidlertid igjen med inntrykk av at en lov trolig avhenger av minst tre elementer for at den skal ha god kvalitet, sett i et bredt perspektiv. Figuren nedenfor viser at lover bør være utarbeidet gjennom en god lovgivningsprosess, de bør ha et godt formelt og materielt innhold, og de bør være gjenstand for etterkontroll, evaluering, og retting av eventuelle kvalitetsbrister.



Figur 18: Hva skal til for at en lov skal ha god lov kvalitet?

For at lovgivningen skal ha god lovkvallitet, avhenger den trolig av en kvalitativt god gjennomføring av alle elementene i figuren. God formell lovkvallitet innebærer bl.a. at formulerte krav og anbefalinger fra veiledere o.l. som jeg har gått gjennom i denne oppgaven, blir fulgt. Mye av veiledningen gir imidlertid kun overordnede føringer som legger opp til at lovskriver selv må gjøre konkrete vurderinger. En god lovgivningsprosess med egnede prosedyrer og fremgangsmåter for utarbeidelse og for gjennomføring av kvalitetsvurderinger (særlig i departementene), er dermed også viktig for lovkvalliteten. Jeg vil også trekke frem viktigheten av etterkontroll og evaluering, samt at kvalitetsbrister som oppdages rettes opp. Lover kan få dårligere kvalitet over tid bl.a. dersom samfunnsforhold eller verdioppfatninger endres. Det kan også oppstå formelle og/eller materielle feil som følge av lovendringer. For at lover skal fortsette å ha god kvalitet etter at de er vedtatt, er det derfor nødvendig at kvalitetsbrister oppdages og rettes opp.

Avslutningsvis vil jeg trekke noen paralleller mellom sikring av formell kvalitet i lovgivningen, og arbeidet med masteroppgaven. Det er mange likheter knyttet til både struktur, oppbygging og språk. Særlig kravene som stilles til lovspråk har vært relevante å se på også for formulering av tekst i denne oppgaven. Eksempelvis er tekster lettere å lese og forstå dersom det ikke er brukt for lange setninger. Dette har imidlertid vært vanskelig, fordi jeg ofte ønsker å få med flere nyanser og presiseringer i samme setning. I intervjuet med utredningslederen i Kommunalavdelingen forklarte han at juristene som formulerte forslag til lovtekst i ny kommunelov også hadde slike utfordringer. En annen utfordring de hadde var knyttet til endring i struktur og oppbygging mot slutten av arbeidet. Dette er også noe jeg kjenner igjen fra arbeidet med masteroppgaven. Det var helt i slutten av arbeidet jeg fikk ordentlig oversikt over oppgaven. Dette førte til at jeg flyttet rundt på flere setninger og avsnitt. For å unngå følgefeil måtte jeg bl.a. huske å endre henvisninger til avsnittene jeg flyttet på. De som utarbeider lover står altså overfor mange utfordringer som jeg selv kan kjenne meg igjen i, og som er vanskelige. Forskjellen er imidlertid at enkelte tekniske og språklige småfeil i en masteroppgave til dels kan bagatelliseres, mens liknende feil i en formell lov *kan* svekke lovens autoritet, og få materiell betydning for berørte.

Litteratur- og kildeliste

Litteratur

- Backer, Inge Lorange. *Lov og lovgivning– artikler og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Backer, Inge Lorange. *Loven – hvordan blir den til?* Oslo: Universitetsforlaget, 2013.
- Boe, Erik Magnus. *Grunnleggende juridisk metode – En introduksjon til rett og rettsenkning*. 3. Utgave. Oslo: Universitetsforlaget, 2012.
- Christensen, Jens Peter. *Lovgivningskvalitet og enkeltsagsstyret lovgivning*. Trykt i Forhandlingene ved Det 38. nordiske Juristmøde i København, 21-23. august 2008, Bind 1, s. 85-100.
- Coward, Kirsti. *Hva kjennetegner en god lov?* 2006. Hentet 18. juni 2018, fra forelesning i JUS5502 lovgivningslære, http://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/h14/Undervisningsmateriale/jus5502_introduksjon.pdf
- Davidsen, Knut. *Hvorfor er noen lover og forskrifter på nynorsk?*, Lovdata. Publisert 3.oktober 2014. https://lovdata.no/artikkel/hvorfor_er_noen_lover_og_forskrifter_pa_nynorsk/38
- Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). «Kom i gang med et klarere lov-språk!». Siste endret 18. august 2017. <https://www.difi.no/fagomra-der-og-tjenester/klart-sprak-og-brukerinvolvering/klart-lovsprak/kom-i-gang-med-et-klarere-lovsprak>
- Direktoratet for økonomistyring. «Årsrapport 2017». <https://dfo.no/filer/Om-DF%C3%98/Arsrapport-2017.pdf>
- Gisle, Jon. «Stortingets forretningsorden», «Alternative vilkår», «Kumulative vilkår», i Jusleksikon, 4.utgave. Oslo: Kunnskapsforlaget, 2010.
- Gisle, Jon. «formell lov», Store norske leksikon. Publisert 5. juni 2011. https://snl.no/formell_lov
- Gisle, Jon. «Jyske lov», Store norske leksikon. Sist oppdatert 4. september 2017. https://snl.no/Jyske_lov
- Grønmo, Sigmund. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget, 2004.
- Holm-Nilsen, Sverre. «Departementet legger seg flate etter dette håpløse navnet». NRK. Sist oppdatert 9. juni 2018. <https://www.nrk.no/norge/departementet-legger-seg-flate-etter-dette-haplose-navnet-1.14075691>
- Jacobsen, Dag Ingvar. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk, 2016.
- Lovdata. «Lover og forskrifter mv.». Hentet 11. juni 2018. <https://lovdata.no/pro/#rettskilder>
- Lovdata. «Om Lovdata». Hentet 30. oktober 2017. https://lovdata.no/info/om_lovdata

- Regjeringen. «Utredningsinstruksen». Sist oppdatert 19. februar 2016. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/>
- Regjeringen. «Lovavdelingen». Lest 8.juni 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/lov/id1444/>
- Regjeringen. «Ny personopplysningslov og innlemmelse av EØS-avtalen». Sist oppdatert 23.mai 2018. <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/ny-personopplysningslov-og-innlemmelse-i-eos-avtalen/id2592984/>
- Regjeringen. «Proposisjonar til Stortinget». Hentet 8.februar 2018. <https://www.regjeringen.no/no/dokument/prop/id1753/>
- Schartum, Dag Wiese. *Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål elektronisk forvaltning – resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i offentlig forvaltning*. CompLex 5/2010. <http://www.complexserien.net/sites/complexserien/files/Complex%202010-05.pdf>
- Schartum, Dag Wiese, Cathrine Silju Eide. *Om forholdet mellom systemutvikling og regelverksutvikling i offentlig forvaltning («Kartleggingsprosjektet»)*. CompLex 3/2016. http://www.complexserien.net/sites/complexserien/files/CompLex_3_16_web.pdf
- Skodvin, Knut Einar. «dualisme-jus», Store norske leksikon. Sist oppdatert 10. januar 2014. https://snl.no/dualisme_-_jus
- Stortinget. «Komitéarbeidet». Sist oppdatert 20.august 2017. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Saksbehandlingen-i-komiteene/>
- Stortinget. «Lovvedtak». Sist oppdatert 16.september 2015. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Beslutning/>
- Stortinget. «Om innstillinger». Sist oppdatert 5. februar 2014. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/>
- Stortinget. «Lovarbeidet». Sist oppdatert 10.november 2017. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>
- Språkrådet. «Språk i lover og forskrifter». Hentet 5.mars 2018. <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/juridisk-sprak/sprak-i-lover-og-forskrifter/>
- Språkrådet. «Prosjektet «Klart lovspråk»». Hentet 12.mai 2018. <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/om-klarsprak/om-oss/klart-lovsprak/>
- Språkrådet. «Departementsansatte ønsker klarere språk i lover». Hentet 12.mai 2018. <http://www.sprakradet.no/Klarsprak/Aktuelt/2018/departementsansatte-onsker-klarere-sprak-i-lover/>
- Vangen, Ida Marie. *Lovdatas regelrapporter – systematisering og analyse*. 2017. <http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/DRI2020/h17/pensumliste/rapport-om-lovdatas-regelrapporter.pdf>

Xanthaki, Helen. Drafting legislation – Art and Technology of Rules for Regulation. Oxford and Portland, Oregon: Hart publishing, 2014.

Lover

Grunnloven. Kongeriket Norges grunnlov av 17.mai 1814.

Lov om Norsk Lovtidend. Lov om Norsk Lovtidend mv. av 19. juni 1969 nr.53.

Mållova. Lov om målbruk i offentlig teneste av 11.april 1980 nr. 5.

Sameloven. Lov om sametinget og andre samiske rettsforhold av 12. juni 1987 nr. 56.

Kongelige resolusjoner og instruks

Stortingets forretningsorden. Fastsatt ved kgl.res. 7.juni 2012 nr. 518 med hjemmel i lov 17.mai 1814 Kongeriket Noregs grunnlov § 66. <https://lovdata.no/dokument/STV/forskrift/2012-06-07-518?q=stortingets%20forretningsorden>

Utredningsinstruksen. *Instruks om utredning av statlige tiltak*. Fastsatt ved kgl. res. 19. februar 2016 nr.184 med hjemmel fra instruksjonsmyndigheten. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184?q=utredningsinstruksen>

Stortingsmeldinger, proposisjoner, NOUer mm.

Justis- og politidepartementet. «Om lov om retting av feil mm. i lovverket». Ot.prp. nr. 87 (2002-2003). <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a32111dd6e64e44b78b37a7e2e75371/nn-no/pdfs/otp200220030087000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. «Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) nr. 2016/679 (generell personvernforordning) i EØS-avtalen». Prop.56 LS (2017-2018). <https://www.regjeringen.no/contentassets/1a36e88f124d4a1ea92a9c790be2d69a/no/pdfs/prp201720180056000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og forvaltningskomiteen. «Innstilling frå kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll m.m.). Innst. 128 L (2012-2013). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2012-2013/inns-201213-128/>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Lov om kommuner og fylkeskommuner». Prop.46 L (2017-2018). <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Offentlig utvalg for utredning av ny kommunelov – mandat og sammensetning». <https://www.regjeringen.no/contentassets/aelf409823944522b9cdd6593b4f394b/mandat-kommunelovutvalg.pdf>

Kontroll- og institusjonskomiteen. «Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim, Odd Einar Dørum og Leif Helge Kongshaug om lov om tidsbegrenset gyldighet for forskrifter - «solnedgangslov»». Innst. O. nr. 77 (2000-2001). <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2000-2001/inno-200001-077/>

NOU 1992:32. Bedre struktur i regelverket. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. 10. November 1992.

NOU 2016:4. Ny kommunelov. Oslo: Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 10. mars 2016.

Veiledere og rundskriv

Direktoratet for økonomistyring. «Veileder til utredningsinstruksen – instruks om utredning av statlige tiltak». Utgitt 2018. <https://dfo.no/filer/Fagom-r%C3%A5der/Utredninger/Veileder-til-utredningsinstruksen.pdf>

Fornyrings- og administrasjonsdepartementet. «Veileder for utvalgsarbeid i staten». Utgitt september 2007. <http://nettsteder.regjeringen.no/inkluder-ring-barn-unge/files/2017/06/veileder-for-utvalgsarbeid-i-Statens.pdf>

Justisdepartementets lovavdeling. Lovteknikkheftet. «Lovteknikk og lovforberedelse – veiledning om lov- og forskriftsarbeid». Utgitt februar 2000. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet. Rundskriv om kunngjøring i Lovtidend. «Rundskriv om kunngjøring i Norsk Lovtidend avdeling I og II». Utgitt oktober 1992. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1992-10-28-1>

Statsministerens kontor. Om Statsråd. «Retningslinjer om Statsråd – forberedelse av saker til statsråd». Ajourført juni 2017. <https://www.regjeringen.no/contentassets/986cbb8dd1f248da951824883b1be724/no/pdfs/om-statsrad.pdf>

Statsministerens kontor. Om r-konferanser. «Retningslinjer om r-konferanser – forberedelse av saker til regjeringsskonferanse». Ajourført juni 2017. https://www.regjeringen.no/contentassets/b2dd39c6c22e4d32b508e0a4d-82ba914/no/pdfs/b-0504-b_om-rkonferanser.pdf

Personlig kommunikasjon

Intervju med utredningsleder i Kommunal- og moderniseringsdepartementets kommunalavdeling, gjennomført 27. april 2018.

Intervju med fungerende lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling, gjennomført 2. mai 2018.

Intervju med lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling, gjennomført 9. mai 2018.