

Lover: struktur, anatomi og språk

Dag Wiese Schartum

Hva ønsker vi å oppnå med lovgivningen?

- Lover som effektivt styringsverktøy (eller bare som politisk signal?)
- Lover for å gjennomføre internasjonale forpliktelser, jf særlig EØS-avtalen
 - Direktiver legger klare føringer på innhold, struktur, språk mv
 - Forordninger gjelder direkte som norsk lov (utenfor norsk kontroll)
- Lover som virkemiddel for å ivareta private interesser
- Lover som rettssikkerhetsgaranti
- Må uansett være forståelig for adressatene, og derfor være "tilpasset sitt publikum"
 - Kan derfor være stor forskjell på lover som henvender seg til allmennheten og lover som gjelder spesialiserte felt
 - Retningslinjen bør imidlertid uansett være at lovene skal være så forståelig at det muliggjør demokratisk meningsutveksling og kritikk

Hva kan uklarhet føre til?

- Borgerne blir ikke klar over egen rettsstilling
 - Vegrer seg for å sette seg inn i hvilke regler som gjelder
 - Misforstår og overser mv rettslige reguleringer
 - Lider rettstap eller gjør seg skyldig i overtredelser
- Forvaltningen påføres etterarbeid
 - Veiledning
 - Rundskriv
 - Tolkningsuttalelser
 - Nye regler?
- Private må søke ytterligere rettsavklaring
 - Klager
 - Søksmål og tvister
 - Juridiske utredninger
 - Advokathjelp

Hva gjør en lov brukervennlig?

- Tilgjengelighet
 - Formell tilgjengelighet
 - Praktisk tilgjengelighet
- Struktur
 - Ekstern lovstruktur (mellom lover)
 - Rettsreglenes fragmentariske karakter
 - Interne henvisningsstrukturer
 - Prosedyreorientert struktur?
- Omfang
 - Alt i lov eller noe i forskrift?
 - Flere ord kan gi bedre formidling av innhold
 - Omfattende lovtekster kan gjøre leseren motløs
- Innhold
 - Bør vanligvis være nok å lese loven (ikke forskrifter også)
 - Enkle eller komplekse regler?
 - “Millimeterrettferdighet”
 - Firkantete regler og automatisering – farvel rettferdighet?
- Språk

Ekstern lovstruktur

- Gjelder
 - Forholdet mellom lover
 - Forholdet mellom lov og forskrift
- Hva bør styre hvor vi skal plassere bestemmelsene?
 - Etter emne
 - Etter adressat
 - Familie av lover (jf. f.eks. lover vedrørende helse)
 - Generelle lover og spesielle lover (jf. lex specialis)
- Henvisningsstrukturer
 - Eksplisitte henvisninger til annen lov eller enkeltbestemmelser i andre lover
 - Implisitte sammenhenger (begrepsbruk, regelkunnskap)
 - “Regi-/veiviserbestemmelser” (bestemmelser uten materiell betydning, se f.eks. aml § 9-1 annet ledd og § 9-5)
- Hva bør stå i loven og hva bør stå i forarbeidene?
 - Kan ikke regne med at folk flest leser forarbeidene
 - Forarbeidene bør primært inneholde forklaringer, presiseringer og eksempler mv
 - Forarbeidene må ikke inneholde materielle regler
- Lover om personvern som eksempel
 - Personopplysningsloven (pol) (generell, abstrakt)
 - Helseregisterloven (spesiell, omfattende, noe mer konkret)
 - Arbeidsmiljøloven kap. 9 (spesiell, begrenset, henvisning til pol)
 - Fravær av bestemmelser om personopplysningsvern i forvaltningsloven

Lovers anatomi

- Byggesteiner
 - Deler (spesielt omfattende lover; straffeloven, tvisteloven)
 - Kapitler (omfattende lover, mer enn 20 – 30 §§)
 - Paragrafer
 - Overskrift
 - Enkelt og dobbelt nummerering
 - Ikke mer enn 4 – 5 ledd
 - Ledd
 - Nytt ledd for hver regel
 - Fotnoter brukes ikke (men Lovdata setter på uoffisielle fotnoter)
- Vanlige innholdsmessige elementer
 - Formålsbestemmelse
 - Saklig virkeområde
 - Geografisk virkeområde
 - Legaldefinisjoner
 - ...
 - Forskriftshjemler (spredt eller felles)
 - Straff, erstatning mv
 - Endringer i andre lover
 - Ikrafttredelse

Om forholdet mellom lov og forskrift

- Definisjon
 - Forskrift: “avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er *bestemmende* for rettigheter eller plikter til *private personer* (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter) og som gjelder rettigheter eller plikter til et *ubestemt* antall eller en *ubestemt* krets av personer (jf fvl § 2 bokstav c jf bokstav a)
 - Forskriftsdefinisjonen er *materiell*, dvs. den kommer an på innholdet og ikke for eksempel hva regelverket er kalt
- Forskriftskompetanse
 - Blir til i samsvar med fvl kapittel VII
 - Kompetansen til å utøve offentlig myndighet følger vanligvis av lov (delegert lovgivning)
 - Bør være forsiktig med å bruke forskrifter for å fastsette inngripende innhold, jf legalitetsprinsippet
 - Med mindre legalitetsprinsippet krever lovhjemmel kan forskrifter også gis med utgangspunkt i plenarvedtak i Stortinget
 - Forskrift kan være å foretrekke dersom innholdet er spesialisert og dersom en forventer hyppige endringer
 - En forskrift må alltid holde seg innen forskriftshjemmelen og kan ikke stå i motstrid med bestemmelser i loven
 - Lovgiver angir om det er Kongen eller vedkommende departement som skal være forskriftsmyndighet (men ikke hvilket departement) Delegasjon?
- Struktur
 - Skal alltid vise til hjemmelen
 - Alle forskriftshjemler i en lov blir gjerne samlet i én forskrift
 - Forskrifter (eller deler av forskrifter) kan være felles for flere lover
- Eksempelet personopplysningsforskriften

Lovspråk

- Korte setninger og bruk av dagligspråk (eller ekspertspråk?)
- Unngå konstruerte begreper (men vanlige)
- Presise begreper men ikke definisjonssyke
- Kansellilisten
 - Unngå “danske” ord (anbringe – plassere, befordre - frakte, begjære – be om, erlegge – betale, herværende – her [osv])
- Konsekvent ordbruk (ikke variere av “litterære grunner”)

Vaghet og skjønn

- Naturlig norsk er i utgangspunktet vagt, men lovgiver kan bruke vage ord og uttrykk og skjønn bevisst
- Eksempler fra personopplysningsloven:
 - berettiget interesse (pol § 8 bokstav f)
 - saklig begrunnet (pol § 11)
 - uforholdsmessig vanskelig (pol § 22)
 - anses utilrådelig (pol § 23)
 - vesentlig betydning (pol §§ 22 og 37)
 - forsvarlig behandling (pol § 29)
 - særskilt behov for overvåkingen (pol § 38)
 - behovet for overvåking klart overstiger den enkeltes interesse (pol § 38a)
- Brukes f.eks. når lovgiver ikke vet nok om virkeligheten eller forholdene er for komplekse og vanskelige å ha dekkende oppfatning om
- Kan gi rom for konkret vurdering og dermed fleksibilitet og rettferdighet
- Gir imidlertid veldig lite forutberegnelighet og setter andre enn eksperter på sidelinjen
- I noen tilfelle kan forskriftsregulering være alternativ