

Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

1) Hva er en offentlig høring av lovforslag og hvilken rolle spiller slike høringer?

Dersom offentlige høringer skal omtales, er det vesentlig å først gjøre rede for hva som utgjør høringsgrunnlaget – altså et lovforslag.

Det finnes ulike måter å formulere definisjonen av «lov»; dette ofte basert på hvilket perspektiv en iakttar begrepet, men helt enkelt forklart kan en si at dette er en norm gitt av et kompetent organ. Et slikt kompetent organ er i Norge Stortinget, jf. Grunnloven (heretter Grl) § 75 flg. Lov er den mest autoritative formen for Stortingsvedtak vi har, og lov gir grunnlag for fordeling, styring og konfliktløsning i vårt samfunn. Det påpekes i juridisk litteratur (herunder i «Loven» av Backer) at samfunnet vårt i voksende grad blir mer sammensatt, og som en følge av dette er det få samfunnsområder som ikke er regulert av eller i medhold av lov; dog i noe forskjellig grad. Dette kan anses som en av grunnene til at om lag 80 % av alle lovvedtak som vedtas i dag er rene endringslover, altså lover som gjør alt fra minimale til større endringer i annen lov; dette er for øvrig en av to legitime grunner til å vedta lov, altså for å endre lov, eller der det kreves etter legalitetsprinsippet. Et lovforslag kan derfor dreie seg om alt fra rent semantiske og språklige endringer til endringer i lovbestemmelsenes innhold (som kan være av personell, materiell og prosessuell karakter).

Det er videre grunn til å belyse opprinnelsen av et lovforslag. Et lovforslag kan i utgangspunktet være et resultat av enkelthendelser i samfunnet, lobbyisme, internasjonale forpliktelser mv, men må fremmes av enten regjeringen eller Stortinget, jf. Grl § 76. Den videre lovgivningsprosessen er i stor grad en politisk og faglig prosess, den er i liten grad styrt av regler – særlig den innledende fasen (når proposisjonen oversendes Stortinget kan prosessen påstås å være noe mer regulert; her tenker jeg blant annet på Grl § 75 flg., Stortingets forretningsorden, lov om Norsk Lovtidend mv). Det finnes imidlertid flere styringsdokumenter (i form av veiledere, instruksjoner mv) som setter enkelte føringer for



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

hvordan lovgivningsprosessen skal gjennomføres på bakgrunn av lovteknikk, gjennomføring av utvalg, gjennomføring av regjeringskonferanser mv. En slik åpen og lite regulert lovgivningsprosess ilegger mye ansvar på menneskene som utarbeider og formulerer mandat, utredninger, proposisjoner, innstillinger mv – som regel departementsansatte samt eventuelle eksterne utredningsutvalg. En lovgivningsprosess som er såpass «ad hoc» og skjønnsbasert, gir rom for en ganske så demokratisk prosess hvor store deler av lovforslaget baserer seg på utredninger og høringer, der rettstilstanden, ulike samfunnshensyn og situasjoner blir vurdert og utredet, og folket gis muligheten til å uttale seg om utredningsresultatet.

Dersom man betrakter lovgivningsprosessen som en prosess inndelt i ulike faser (jeg velger å ta utgangspunkt i Schartums fremstilling, supplert med informasjon fra Backer), vil offentlige høringer være fase nummer fire; lovforslaget startes altså med initiativ, deretter gjennomføres ofte en behovsavklaring, forslaget utredes forvaltningsintern eller eksternt gjennom et utredningsutvalg – som igjen leder videre til den offentlige høringen. Det er imidlertid verdt å nevne at prosessen i realiteten ikke er så rigid og firkantet, og disse «fasene» kan gli noe over i hverandre.

Den offentlige høringen gjennomføres altså på bakgrunn av en utredning som gjennomføres forvaltningsintern eller eksternt av et utredningsutvalg. Disse utredningene resulterer som regel i henholdsvis et høringsnotat eller en NOU (Norges offentlige utredninger). Slik Schartum påpeker i pensumlitteratur, vil det være hensiktsmessig å starte utformingen av selve lovteksten så tidlig som mulig. Dette er blant annet på bakgrunn av automatiseringshensyn, men jeg vil også påpeke at dette er svært formålstjenlig, ettersom lovteksten vil kunne vurderes, problematiseres og kommenteres i høringssammenheng – dette underbygger etter mitt skjønn demokratiske prinsipper, da et godt utarbeidet lovforslag ved dette stadiet gir et godt grunnlag for nevnte innvendinger og gir et klarere bilde av lovgivers intensjoner



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

og et inntrykk av hvordan lovt teksten vil fremstå i sanksjonert form. NOU-er og høringsnotat inneholder som regel generelle motiver og spesielle merknader til hver bestemmelse, i tillegg til økonomiske og administrative konsekvenser.

Offentlige høringer gjennomføres stort sett skriftlig, herunder elektronisk. I praksis kan hvem som helst uttale seg om et lovforslag, men et lovforslag sendes normalt sett på høring til forskjellige offentlige instanser og organisasjoner, hvor disse inviteres til å avgi et høringssvar innen en fastsatt tidsfrist. Å benytte seg av elektroniske, skriftlige høringer er effektivt og kostnadsbesparende for forvaltningen; muntlige høringer av lovforslag ville krevet store ressurser, og kunne hatt følger som kan anses som kritikkverdige. Dersom høringer av lovforslag ble gjennomført muntlig, kunne dette ekskludert interessenter som av forskjellige grunner ikke ville hatt ressurser, tid eller mulighet til å møte opp i høringslokalene. Elektronisk høring muliggjør altså at svært mange vil ha mulighet til å uttale seg om et lovforslag, og minsker diskriminering på bakgrunn av geografi, bevegelse, ressurser mv.

Høringer bør stort sett gjennomføres av hensyn som er blitt nevnt tidligere, altså av hensyn til åpenhet og demokrati. Departementet derfor bør ha en god grunn dersom det velger å unnlate offentlig høring fra lovgivningsprosessen. Selvsagt vil det imidlertid være unødig med en høringsrunde dersom det eksempelvis er snakk om lovendringer som omhandler rene korrigeringer vedrørende syntaks, grammatikk o.l. I andre tilfeller kan andre hensyn være gjeldende, f.eks. i tilfeller hvor lovgivning kreves raskt, og det loven skal regulere er såpass inngripende i befolkningens private rettssfære (jf. legalitetsprinsippet), at alternativer som forskrift ikke bør benyttes. I den siste tiden har høringsinstituttet vært i medienes søkelys på bakgrunn av nye lovforslag (hovedsakelig fremmet av regjeringen) i forbindelse med den såkalte og mye omtalte «flyktingestrømmen» til Norge. Det har versert rykter om at høringer i den forbindelse skal utelates for å få sanksjonert og



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

ikraftsatt nye lovbestemmelser så fort som mulig. Utelatelse av høring kan allikevel i enkelte tilfeller være demokratifremmende, da dette kan skape forgang i situasjoner der det trengs ny lovgivning for å kunne utøve statlig makt i tråd med Grunnloven, EMK eller andre vesentlige hensyn.

Det er altså tydelig at lovgivningsprosessen er av politisk karakter. Allikevel kan ikke en regjering «presse gjennom» sine syn ved lovregulering uten at dette går ubermerket hen. Lovforslaget må alltid forelegges Stortinget og dets underliggende komiteer, og en eventuell vedtakelse krever flertall i Stortinget; dette på bakgrunn av vårt parlamentariske styresett. Det kan for øvrig nevnes helt avslutningsvis at det forekommer relativt ofte at høringsinstansene ikke har noe å kommentere. Dette kan ha flere forskjellige årsaker, men en potensiell årsak kan være at regjeringen har sendt ut flere Meldinger til Stortinget (tidl. Stortingsmelding), slik at lovforslaget rent politisk er noe «nedslipt i kantene» og tilpasset den generelle kimen i Stortinget.

2) Gjør rede for forholdet mellom en lovtekst og en lovproposisjon.

Jeg har tidligere gjort rede for hva en lov er, når denne brukes og gitt en kort sammenstilling av lovgivningsprosessens tidlige faser, slik at jeg anser det som noe overflødig å gjenta her. Først og fremst vil det være hensiktsmessig å påpeke at både lovtekst og en lovproposisjon regnes som rettskildedefaktorer; altså forskjellige rettskilder som benyttes i subsumsjon, altså når man anvender rettsregler på et gitt tilfelle og gjennomfører en rettsdogmatisk analyse. Lovtekst og forskrifter regnes som en samlet rettskilde, og en lovproposisjon plasseres i tradisjonell juridisk teori under kategorien «lovforarbeider», sammen med f.eks. NOU-er og høringsnotater.

En lovproposisjon (Prop. L) er altså en proposisjon til Stortinget om et lovforslag. Dette lovforslaget utarbeides som



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

nevnt i regjeringen og dens underliggende departementer gjennom de ulike fasene i den nevnte lovgivningsprosessen – altså etter den offentlige høringen. Når en lovproposisjon er ferdigbehandlet i departementene oversendes den Stortingskomiteene for videre behandling og eventuell endring. Det kan kort nevnes at lovforslag ofte går gjennom komitéfasen uten å endres i nevneverdig grad, men dette avhenger av regjeringens parlamentariske grunnlag (jf. Nordby). Slik jeg påpekte tidligere kan dette også ha sammenheng med tidligere foreleggelse for Stortinget, slik at regjeringen får en form for sikkerhet rundt hvorvidt lovforslaget vil få flertall i Stortinget.

Etter at Stortingskomiteene har ferdigbehandlet lovproposisjonen, forelegges den Stortinget som en innstilling (Innst. L), og Stortinget avgjør så proposisjonens skjebne gjennom et lovvedtak. Dette vil jeg for øvrig ikke behandle nærmere her, ettersom det synes å falle utenfor min forståelse av oppgaveteksten.

En lovproposisjon inneholder stort sett også generelle og spesielle motiver (merknader til hver bestemmelse), selve lovforslaget, utredning av økonomiske, administrative, evt. andre vesentlige konsekvenser, samt en kortere innledning hvor innholdet av proposisjonen kort oppsummeres. De generelle motivene inneholder ofte en analyse av rettsstilstanden og gjør rede for behovsgrunnlaget av den foreslåtte lovreguleringen.

Lovtekst skal helst inneholde så korte setninger som mulig, samt benytte et språk som baserer seg på vårt dagligspråk – dette for å sikre et enkelt og tilgjengelig lovverk (Lovteknikkheftet gir for øvrig retningslinjer og veiledning for dette arbeidet). En lovproposisjon (Prop. L) er ofte omfattende og forklarende, og vil derfor kunne være til stor nytte når dersom man skal forsøke å finne en løsning på en gitt rettslig problemstilling. Det er særlig merknadene til hver enkelt bestemmelse som vil kunne være svært nyttige, ettersom de kan gi grunnlag for bedre forståelse av uklare ordvalg, gi retningslinjer for skjønnsmessige avveininger som



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

aktualiseres av en bestemmelse, samt bidra til å avklare andre tvilstilfeller – noe som naturligvis oppstår ettersom lovgiver vil unngå å utforme lange, detaljerte og uoversiktlige lovbestemmelser. Det skal for øvrig nevnes at presedens også vil spille en betydelig rolle ved utledningen av en rettsregel; forarbeider (slik som en lovproposisjon) vil ikke nødvendigvis være tilstrekkelig som eneste rettskildefaktor i tillegg til selve lovteksten. Presedens og forvaltningsavgjørelser er eksempler på andre rettskilder som vil kunne spille en viktig, supplerende rolle i tillegg til lovforarbeider og selve lovteksten ved en juridisk avveining.

Lovproposisjoner og andre lovforarbeider kan sies å *i dag* spille en vesentlig rolle for hvordan jurister og andre lovanvendere velger å avgjøre juridiske problemstillinger. Tidligere, som påpekt i pensumlitteratur av Eckhoff, var det forholdsvis vanskelig å få tak i lovforarbeider for både den gjengse borger og jurister i distriktene. Bruken av lovforarbeider forutsatte at man hadde fysisk tilgang på disse; altså en rent geografisk mulighet til å oppsøke bibliotek hvor disse var plassert. Denne endringen skyldes hovedsakelig en revolusjon i bruken av IKT, men dette vil jeg ikke gå nærmere inn på her. Man kan påstå at denne økte, aktive bruken av lovproposisjoner og andre lovforarbeider, kan i praksis ha medført at rettspraksisen i dag er mer i tråd med lovgivers opprinnelige intensjoner. I tillegg kan man unngå uheldige virkninger som kan følge av at rettsanvender løser rettslige tvister utelukkende på bakgrunn av lovteksten og eget skjønn. Dersom denne hypotesen stemmer, vil det være nærliggende å påpeke at en økt bruk av lovforarbeider (herunder lovproposisjoner) kan bidra til å bygge oppunder demokratiske idealer vi setter høyt i vårt samfunn – eksempelvis rettsikkerhet.



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

3) Hva forstår du med en søketjeneste? Hvorfor er kildekritikk nødvendig ved bruk av søketjenester? Forklar og gi eksempler.

Jeg nevnte «IKT» kort ovenfor, og antydte i hvilken grad bruken av IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) har medført en endring i vår tilgang og bruk av lovforarbeider, herunder lovproposisjoner. I Norge i dag lever vi i det som kalles et «informasjonssamfunn». Det forholdsvis enkelt for oss å få tak i informasjon om det meste, og vi mottar svært mye informasjon døgnet rundt via forskjellige kanaler som omgir oss i vårt daglige liv. Man kan si at vi blir bombardert med informasjon hver eneste dag – og dette på godt og vondt.

Når vi har tilgang på svært mye informasjon, vil det tidvis kunne være problematisk å finne frem til akkurat den informasjonen man er på utkikk etter. Søkefunksjoner er verktøy vi benytter for å utlede konkret informasjon fra større mengder data. Det skal for øvrig nevnes at mennesker har kategorisert og sortert informasjon for å lettere kunne finne frem til den eksakte informasjonen som søkes i lang tid. Biblioteker er et eksempel på dette, hvor bøker altså er sortert etter forfatternavn, tema, sjanger mv. Etter hvert som bruken av IKT ble mer utbredt (her med særlig fokus på bruken av datamaskiner) ble vårt forhold til informasjonssøking endret. Informasjonssøk (ved bruk av såkalte «emnekataloger») i interne databaser ble gjennomført helt tidlig i datamaskinens barndom, selv før utviklingen av verdensveven (WWW), som gjerne er det de aller fleste av oss i dag assosierer med «søketjenester». Etter at Internett – og senere verdensveven – oppstod og fikk fotfeste blant befolkningen generelt, kan man si at vi opplevde en revolusjon i informasjonstilgang og derfor også søkefunksjoner- og muligheter.

Det er hensiktsmessig å kort gjøre rede for hva Internett og verdensveven er. Kort og enkelt forklart er Internett en elektronisk infrastruktur for overføring av informasjon mellom datamaskiner. En av tjenestene som tilbys via Internettet er WWW, altså det de fleste i dag omtaler som



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

«internett». Andre slike tjenester er eksempelvis e-post og fildelingstjenester.

Utviklingen av Internett var tuftet på bruken av åpne formater og standarder, og et ønske om at det skulle gjøre informasjon tilgjengelig for alle, uavhengig av sosial, politisk eller økonomisk bakgrunn. Etter hvert som Internett og verdensveven ble allemannseie, kan man si at det medførte en «publiseringsrevolusjon». Dette innebærer at hvem som helst, hvor som helst, kan publisere det de skulle ønske på Internett (med enkelte begrensninger i form av statlig sensur o.l.); og man vil kunne motta og lese denne informasjonen i tilsvarende grad. Det er hensiktsmessig å her påpeke at ingen har noen reell styringsmakt over Internett. Det finnes imidlertid en rekke organisasjoner og grupperinger som forsøker å legge enkelte føringer for vår bruk av Internett. Allikevel må det påpekes at en klar styringsstruktur ville brutt med de hensyn som lå til grunn da Internett og WWW ble utviklet.

Dette har medført en stor del positive ringvirkninger, eksempelvis det faktum at informasjon og ideer kan spres til alle befolkningsgrupper i samfunnet, altså at tilgjengelighetsdiskriminering har blitt redusert – med forbehold om at man har tilgang på en kompatibel enhet og Internetttilgang. Det finnes imidlertid også negative konsekvenser ved dette; denne overfloden av informasjon muliggjør spredning av feilinformasjon, misbruk, manglende kildehenvisninger og problemer med å finne frem til legitim, korrekt og oppdatert informasjon mv.

Søketjenester kan bidra til at man lettere kan finne frem til informasjonen man ønsker å få tak i. Tidligere baserte søketjenester seg på «emnekataloger» hvor informasjonen var klassifisert og sortert manuelt av mennesker. I dag benytter vi oss i størst grad av såkalt «robotsøk», hvor en robot besøker nettsider fortløpende og lagrer fremstillinger av disse som legger grunnlaget for søkedatabasen. Eksempler på slike søketjenester er Google og Bing. Robotsøk fungerer stort sett slik at man søker på enkeltord eller setninger, og deretter vil



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

søketjenesten presentere resultater den tror vil være relevant for deg basert på ditt søkeord eller søkesetning (og ofte på bakgrunn av nettkapsler, også kjent som «cookies»). Man kan også benytte seg av diverse metadata som kan smale ned resultatet, men ettersom den ekstremt store mengden av informasjon som finnes på Internett og verdensveven ikke nødvendigvis er kategorisert, kan suksessgraden variere.

Her vil jeg trekke frem et eksempel som Hannemyr belyser i «Hva er Internett?». Dersom man ved hjelp av Google søker på «George Bush jr.» vil man sannsynligvis få søkeresultater om nyhetssaker om vedkommende, faktainformasjon om personen mv – altså det som mest sannsynlig er populært og mest frekvent. At et en nettside (altså et eventuelt søkeresultat) har høy frekvens av antall besøkende, trenger ikke nødvendigvis å innebære at den inneholder legitim, oppdatert eller korrekt informasjon. Å eksempelvis finne frem til en tale George Bush har forfattet og holdt, vil kunne være utfordrende og kreve at man evt. endrer søket eller forsøker å påføre søket annen metadata.

Kildekritikk ved bruk av søketjenester er derfor helt vesentlig; det finnes ekstremt mye informasjon på verdensveven, og motivasjonen bak publisering av informasjon kan være vidt forskjellig. Enkelte organisasjoner kan eksempelvis ha som formål å fremme sitt verdisyn og tanker; nettsider vitenskapelige artikler som tilsynelatende virker legitime, men i realiteten er falske (og gjerne plagierte), er et godt eksempel på dette. Dette kan enkelt forkles som generell informasjon, eksempelvis ved hjelp av designmessige grep. Det finnes utallige eksempler på situasjoner hvor journalister har blitt lurt av mennesker som har skapt falske nettsider hvor de gir seg ut for å være et nyhetsbyrå, og formidler falske nyheter. Det er også helt avgjørende å huske på at Internett har gjennomgått en voldsom kommersialisering, og at mange aktører har en rent kommersiell agenda ved publisering av informasjon på verdensveven. Søketjenester som Google har også en kommersiell agenda, hvor informasjonen vi avgir vil være vår «valuta».



Kandidatnummer og emnekode vil bli lagt inn automatisk etter at du har levert.

Det finnes for øvrig andre typer søketjenester, eksempelvis søk i Lovdatas databaser via Lovdatas hjemmeside på verdensveven. Denne typen informasjonssøk skiller seg fra «robotsøk» via eksempelvis Google, ettersom informasjonen i Lovdatas databaser er lagt inn manuelt og sortert etter emne, kategori, sjanger o.l. Dette minner altså om en såkalt «emnekatalog» som ble nevnt tidligere. Det vil altså her være mye lettere å påføre metadata og deretter finne frem til ønsket resultat.

Søketjenester er altså ikke noe nytt, men bruken av IKT, særlig Internett, har medført en revolusjon i måten vi benytter oss av disse. Vi lever i et informasjonssamfunn hvor vi blir bombardert med informasjon og inntrykk, og søketjenester kan hjelpe oss med å finne frem til informasjonen vi søker. Denne utviklingen har imidlertid medført en del utfordringer i måten vi benytter, betrakter – og *bør* betrakte – informasjon.

