

Lovgivningslære – JUS 5502

Introduksjon

Professor Inge Lorange Backer
Institutt for offentlig rett

Hva er lovgivningslære?

- Kunnskapsfag eller studiefag?
- Hovedperspektivet: lovgiversynsvinkelen – om å skape regler ved lovgivning
- Normering ved beslutning av lovgivende myndigheter – til forskjell fra annen normering
- Lovforberedelse i dag, mer enn lovgivning historisk

Hva er «lov»?

- Skrevne normer vedtatt av en lovgivende myndighet
 - Grl. § 75 bokstav a jf. §§ 76-79
- Nasjonal lovgivning:
 - Formelle lover
 - Grunnloven
 - Forskrifter (statlige og kommunale)
- Andre nasjonale regler:
 - Instrukser (forvaltningsmessige)
 - Standardkontrakter?
- Internasjonale regler:
 - Konvensjoner
 - Rekommandasjoner, resolusjoner, deklarasjoner
 - EU/EØS-rettsakter

Sentrale problemstillinger

- Lovgivningen samlet sett
- Proses (saksforberedelse), utforming, funksjoner
- Rettslige virkemidler (innhold) i en lov
- Årsaker – når brukes lov? Alternativer til lov
- Lovforberedelse:
 - Hvilke valg står lovforberederne og lovgiverne overfor?
 - Hvordan skjer lovforberedelsen faktisk?
 - Hvordan bør eller kan man gå frem når man forbereder lover?
 - Gjelder det noen rettslige rammer for lovforberedelsen og bruken av lovgivning?

Forholdet mellom lovgivningslæren og andre studiefag

- Andre studiefag behandler gjeldende rett
- Noen fag inneholder regler som setter rammer for lovgivningen (statsrett, EØS-rett, menneskerettigheter)
- De fleste studiefag gir mange eksempler på lovgivning som kan utnyttes i lovgivningslæren
- Rettskildelæren behandler lovgivningsspørsmål fra et rettsanvendelsessynspunkt (domstolsperspektiv)
- Rettsøkonomi og rettssosiologi behandler (bl.a.) årsaker til og virkninger av lovgivning
- Rettsfilosofi: det filosofiske (tankemessige) grunnlaget for lovgivning, og grunnleggende begreper om normer

Lovgivning og fagområder

- Lovgivningslæren omfatter alle rettsområder:
 - privatrett – offentlig rett (forvaltningsrett) – strafferett/prosess
- Er spørsmål og synspunkter like relevante for alle rettsområder?
 - presiseringskrav (strafferett)
 - disposivitet – kan en lovbestemmelse fravikes ved avtale? (privatrett)
 - næringslovgivning
- Hvor ligger tyngdepunktet i ny lovgivning?

Hovedlitteratur og eksamen

- Backer: Loven – hvordan blir den til?
 - om lovforberedelse, herunder om utforming av lover
- Backer: Lov og lovgivning
 - om lovgivningsvirksomheten samlet sett
 - om valget mellom lov og andre virkemidler, om årsaker til lovgivning og lovgivningens funksjoner, om lovkvalitet
- Christensen: Lovgivningskvalitet og enkeltsagsstyret lovgivning (finnes også på www.nordiskjurist.org (tidligere juristmøter/2008))
 - om lovkvalitet
- Eckhoff: Statens styringsmuligheter
 - om forskjellige slags regler/virkemidler i en lov
- Baldwin, Cave and Lodge: Understanding Regulation
 - overordnet om årsaker til og funksjoner av lovgivning, særlig næringslovgivning

Hovedlitteratur og eksamen (forts.)

- Hva slags eksamen? 4 timers skriftlig prøve
- Eksamensoppgaver:
 - Teoretiske oppgaver
 - Utforming av en lovtekst eller kritisk analyse og forbedring av et lovforslag?

Lovåret 2013

- 133 lover (selvstendige lover og endringslover)
 - derav 14 selvstendige lover
 - 4 kom i stedet for tidligere selvstendige lover
 - 1 lov om tvungen voldgift
 - 1 midlertidig lov
 - endringslover og lovendringer:
 - 2 rene opphevingslover (den ene opphevet en endringslov)
 - konsekvensendringer:
 - SI-loven: 36
 - Endringslov som følge av vergemålsloven 2010: 58

Lovåret 2013 – internasjonal bakgrunn

- EU/EØS:
 - EØS-relevans: 14 (7 helt, 7 delvis)
 - Andre EU-regler: 1
- Annen internasjonal bakgrunn: 7 (5 helt, 2 delvis)

Lovåret 2014

- Grunnlovreformen
- 94 lover (selvstendige lover og endringslover)
 - derav 11 selvstendige lover
 - 6 kom i stedet for tidligere selvstendige lover
 - endringslover og lovendringer:
 - 3 rene opphevingslover
 - 1 endringslov for endring av midlertidig lov
 - 1 endringslov om retting av feil (endringer i 30 lover)
 - konsekvensendringer:
 - konfliktrådsloven: 10
- 1 provisorisk anordning

Lovåret 2014 – internasjonal bakgrunn

- Grunnlovreformen
- EU/EØS: 12
- Annen internasjonal bakgrunn: 3

Lov- og forskriftsverk samlet

- Per 27/9-2015 (Lovdata)
 - Lover: 756 dokumenter (Lovdata)
 - Sentrale forskrifter: 3286 dokumenter
 - Lokale forskrifter: 8642 dokumenter

Lovkvalitet – hva kjennetegner en god lov?

- Lovkvalitet: et spørsmål uavhengig av rettspolitiske vurderinger av lovens innhold
- Spørsmålet kan stilles for lov- og regelverket som helhet, eller for den enkelte lov eller lovforslag
- En gammel debatt:
 - Fra fortalen til Jyske lov (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.»
 - Bismarck om lover og pølser
- Organisering i forvaltningen med sikte på å ivareta lovkvaliteten
 - Jens Peter Christensen om organisering i Danmark
 - Norge: Lovavdelingen i Justisdepartementet (fra 1885/1900)
 - Sverige: Lagrådet

Lovkvalitet – hvorfor og hva?

- Hvorfor lov kvalitet?
 - Fremmer etterlevelse og oppnåelse av lovformålet?
 - Øker lovens legitimitet?
 - Minsker kostnadene ved regeletterlevelse?
- *En god lov* er «en lov som lett og klart forteller alle den har interesse for, hva som skal gjelde, og som oppfattes som rettferdig og rimelig av alle den angår, med den virkning at de følger loven» (Kirsti Coward)
- Skal kriteriene bare knyttes til det endelige lovvedtaket, eller også til prosessen forut for lovvedtaket?

Kriterier på lov kvalitet

- Mulige kriterier knyttet til vedtakets innhold og utforming:
 - Gir loven virkemidler som er egnet til å realisere målet med loven?
 - Er loven nødvendig?
 - Respekterer loven grunnleggende verdier i en demokratisk rettsstat?
 - Er loven forenlig med overordnede regler?
 - Gir loven rimelige og rettferdige resultater?
 - Er det god sammenheng mellom loven og andre lover? (unngå utilsiktede motsigelser)
 - Har loven en oppbygging og språklig utforming som gjør den lett å forstå for alle adressatgrupper?
 - Gir loven klar beskjed om den rettslige løsningen i tilfeller som den dekker?
 - Er loven lite ressurskrevende å anvende?
 - Er loven konsistent i sitt innhold, og er det god sammenheng mellom lovteksten og motivene?
 - Er endringer i tidligere rett tydelige og begrunnete?
 - Lovkvalitet og feil i lovgivningen («sjusket lovgivning»)

Kriterier på lov kvalitet (forts.)

- Mulige kriterier knyttet til saksbehandlingen (lovgivningsprosessen)
 - Har lovforslaget vært godt utredet?
 - Har berørte eller interesserte instanser vært orientert og fått si sin mening under lovforberedelsen?
 - Har det vært tid nok til overveielser på de forskjellige stadier i forberedelsen – og forberedelsen rask nok i lys av problemet?
 - Er lovvedtaket truffet i tide til å løse problemet?
 - Har iverksettingen skjedd raskt og med tilstrekkelig informasjon?

Tre fellesbegreper i lovgivningsarbeid (1-2)

1. Lovgivningspolitikk

- forskjellen fra rettspolitik de lege ferenda
- en politikk for bruken av lovgivning som virkemiddel generelt og for forberedelsen og utformingen av lover i sin alminnelighet
- politikk? Reflekterer at det er spørsmål som politisk valgte eller ansvarlige organer eksplisitt eller implisitt tar stilling til

2. Lovgivningsstrategier

- en plan for hvordan man skal disponere ressurser og oppnå tilslutning til å få vedtatt lover
- kan gjelde en enkelt lov eller (heller) et sett lover
- kan være knyttet til et lovgivningsprogram og til bestemte rettspolitiske synspunkter om innholdet av visse lover

Tre fellesbegreper i lovgivningsarbeid

(3)

3. Lovpleie

- vedlikehold av lovverket
- ajourføring i tråd med nye faktiske forhold i samfunnet
- justeringer og presiseringer ved tolkingstvil som viser seg, eller ved internasjonal rettsutvikling
- konsekvensendringer av andre nye lover
- oppretting av feil