

IT-støtte for arbeid med lovsaker

Dag Wiese Schartum, Avdeling for forvaltningsinformatikk

Forord

Mangelfull lovgivning kan være godt levebrød for jurister, men det er trolig få jurister som føler særlig glede av å løse problemer som primært kan tilskrives dårlig håndverk fra lovgivers side. Det å forfatte en lov fra grunnen av er imidlertid ingen enkel oppgave, og det er derfor ingen grunn til å bli overrasket dersom det blir påvist muligheter for forbedringer.

I dette arbeidet forsøker jeg å belyse mulighetene for å utvikle IKT-baserte hjelpemidler som kan bidra til å øke kvaliteten av lover. Jeg har tillatt meg selv å gå løs på denne oppgaven uten å redegjøre for kvalitetskrav til lovgivningen. Jeg har heller ikke undersøkt kvaliteten av lover, men baserer meg på en forutsetning om at det er store variasjoner fra lov til lov, og ikke sjelden klare forbedringspotensialer. I stedet har min innsatsen med innsamling av empiri vært knyttet til kartlegging av i hvilken grad og på hvilken måte IKT faktisk anvendes i lovgivningsarbeider. På denne bakgrunn fremmer jeg flere forslag til forbedret og intensivert bruk av IKT – men altså uten å vite hvor forbedringsbehovet er størst.

Denne lille forprosjektrapporten er resultatet av spredt arbeidsinnsats våren/forsommeren og sen høst 2007. I arbeidet har jeg hatt meget verdifull assistanse fra flere personer som jeg vil takke for utmerket innsats. Dette gjelder for det første vitenskapelig assistent, stud. jur. Odd Kleiva som har gjort en overbevisende innsats med realisering av forslag til Internett-basert høringsrutine for lovforslag. Takk går også til masterstudentene på forvaltningsinformatikk Erik Hornnes og Øivind Langeland, som hjalp til med å referere fra diskusjonen på seminaret som ble holdt som del av prosjektet. En stor takk går også til ledere og sekretærer i de to lovutvalgene som var gjenstand for undersøkelse, og som jeg har fått plage med overraskende spørsmål om hvordan utvalgene benyttet IKT. Takk også til Norges forskningsråd og programmet VIOS som har finansiert deler av arbeidet.

Oslo, 2. januar 2008

Dag Wiese Schartum

1 Innledning

1.1 Grunnleggende antakelser for og hovedelementer i forprosjektarbeidet

1.1.1 Grunnleggende antakelser

En vesentlig del av samfunnsstyringen skjer gjennom lovgivning, dvs. gjennom lovvedtak i henhold til Grunnlovens bestemmelser §§ 76 - 79. I Norge har vi ca. 760 lover, og i 2006 ble det gitt 105 lover.¹ De fleste nye lover er imidlertid endringslover, dvs lovvedtaket gjelder små og store endringer i eksisterende lover.

Lovgivningsprosessen frem til lovvedtak omfatter mange faser og arbeidssteg der en rekke aktører bidrar. Arbeidet skjer primært i Regjering og Storting, men også utredningsutvalg og høringsinstanser gir ofte viktige bidrag til arbeidet. Denne prosessen følger en bestemt prosedyre (med noen variasjoner) som ofte varer over flere år.

Muntlige forhandlinger i møter er viktig i flere deler av lovarbeidet, og særlig i en innledende fase av utredningsutvalgenes arbeid. Likevel er de fleste trinn i arbeidet preget av skriftlighet, primært i form av dokumenter. Dokumentene følger i stor grad visse standard formater og strukturer mv. Sentrale dokumenter som Norges offentlige utredninger (NOU), høringsbrev/-notater, Odelstingsproposisjoner (Ot.prp.) og Innstillinger til Odelstinget (Innst.O) følger i stor grad en bestemt mal. For selve lovforslaget gjelder det i tillegg retningslinjer som styrer den mer detaljerte utformingen av lovteksten, for eksempel når det gjelder paragrafnummerering og henvisningsmåter.

Poenget her er å slå fast at lovarbeid i praktisk forstand innebærer at mange aktører produsere store og ofte komplekse tekster innenfor rammene av bestemte maler mv, over en tidsperiode på flere år. Sluttresultatet skal bli en sentral rettskilde som ofte spiller en viktig rolle i samfunnsstyringen på vedkommende felt. Antakelse bak dette prosjektet er:

- 1) Dagens lovarbeid skjer ved hjelp av få og enkle teknologiske hjelpemidler.
- 2) Stor kompleksitet og stort tidsspenn gjør det vanskelig og tidkrevende å sikre at dokumentene har tekster med høy kvalitet.
- 3) I de fleste faser av lovgivningsarbeidet er det stort potensiale knyttet til innføring av IT-verktøy, som kan bidra til forbedring av lovgivningen uten at tidsforbruket for det enkelte arbeid øker.

¹ Kilde: Lovdatas årsrapport for 2006.

I dag skjer behandling av lovsaker i stor grad ved hjelp av enkel, ikke-spesialisert programvare. Det har vært lagt vekt på rettleiding til deltakerne i lovarbeidet ved å produsere "saksprosa" i form av Lovteknikk-heftet, Utredningsinstruksen og tilhørende veiledninger. Dette materialet er også gjort tilgjengelig på nettet, men er ikke integrert i noe verktøy for å gjøre konkret arbeid i lovsaker.

Dette forprosjektet er ment å representere et spadestikk for å undersøke antakelsene 1 - 3 ovenfor ved å ta utgangspunkt i to nye lovgivningsarbeider. Lovgivning omfatter i utgangspunktet alle faser av forarbeidet, fra oppstart til vedtak og ikrafttredelse av en ny lov. I dette forprosjektet er imidlertid arbeidet avgrenset å omfatte Regjeringens del av lovgivningsarbeidet. Formålet er å belyse problemstillingene på måter som er tilstrekkelige for senere å kunne utforme et bredere anlagt prosjekt med siktemål å utvikle og eventuelt teste ut ett eller flere IT-verktøy for lovgivningsarbeid.

Dette prosjektet skal bidra til å:

- 1) Gi bedre oversikt og gi bedre grunnlag for politisk styring og koordinering av lovgivning.
- 2) Øke kvaliteten på lovgivningsarbeider.
- 3) Legge til rette for enklere og mer konsistent lovgivning.
- 4) Effektivisere deler av arbeidet med lovsaker.

Gjennomføringen av prosjektet forutsetter etablering av samarbeid med sentrale aktører i lovgivningsprosessen med sikte på å kartlegge eksisterende IT-støtte i lovsaker. Spesielt vil mulige endringer i den nåværende IT-støtten i form av et "lovgivningssystem" bli identifisert og drøftet, se avsnitt 3.2.

1.1.2 Nærmere spesifisering av hovedelementene i forprosjektet

Forprosjektet var tenkt gjennomført i tre steg:

1) Kartlegge erfaringer og problemforståelser vedrørende IT-støtte i lovsaker
Denne delen skal resultere i en beskrivelse av behandlingen av lovsaker ut i fra erfaringer med to nylig avsluttede lovsaker. Målsettingen er å få en så tett beskrivelse som mulig av:

- Faktisk bruk av IT i lovarbeidet
- Begrunnelser for bruk/ikke bruk
- Ideer til bruk av IT i fremtidige, lignende lovsaker
- Begrunnelser for bruk/ikke bruk av IT i fremtidige lovsaker.

Utvalg av lovsaker er redegjort for i avsnitt 2.1.

Denne delen av arbeidet er basert på semistrukturerte intervjuer med leder og minst én sekretær i de to utredningsutvalgene samt den person i vedkommende departement med hovedansvar for utarbeidelse av Odelstingsproposisjon mv.

2) Kartlegge eventuelle planer og ambisjoner hos sentrale myndigheter

Denne delen av undersøkelsen var planlagt som semistrukturerte intervjuer, og basert på i) studien av eksisterende instruksjoner og veiledninger på området (jf avsnitt 1.2.2) og ii) konkrete forslag og innsikter fra intervjuene vedrørende de to lovutvalgene. Det var planlagt intervjuer hos følgende myndigheter:

- Statsministerens kontor (SMK)
- Justisdepartementet (Lovavdelingen)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD)
- Lovdata
- Finansdepartementet (eventuelt)

Formålet var primært å i) etablere/supplere oversikt over politiske initiativ og føringer på området, ii) supplere kartleggingen av relevante dokumenter, ressurspersoner mv på området, og iii) diskutere utvalgte ideer til mulig IT-bruk, jf intervjuene vedrørende utredningsutvalget og mine egne idéer.

Denne delen ble av undersøkelsesopplegget ble nedprioritert. Innenfor knappe tidsrammer ble elementene 1) og 3) utført først, noe som innebar at det ikke ble tid til å gjennomføres denne siste delen. Knapphet på tid oppstod primært fordi jeg som prosjektansvarlig måtte gå inn i vervet som leder av Senter for rettsinformatikk (SERI), og fordi Forskningsrådets frist - som allerede var utsatt - måtte overholdes.

Planen var å kompensere for bortfall av intervjuer med kortere samtaler i tilknytning til seminaret, jf punkt 3 nedenfor. Dette lot seg gjøre i forhold til Justisdepartementets lovavdeling som deltok på seminaret. FAD og SMK deltok imidlertid ikke og jeg hadde ikke tid til å ta kontakt i ettertid.

Denne endringen i prosjektgjennomføringen innebærer at jeg i forprosjektet ikke har fått tilstrekkelig innsikt i tenkningen hos myndigheter med ansvar på området. Det er således en mulighet for at jeg kan ha oversett initiativ mv på området, men denne faren er etter min mening liten fordi jeg gjennom prosjektgjennomføringen ellers har hatt forholdsvis bred kontakt med involverte aktører. Uansett bør del 2 i den opprinnelige forprosjektplanen gjennomføres tidlig i et eventuelt hovedprosjekt.

3) Utarbeide, presentere og diskutere forslag til IT-bruk på basis av erfaringer fra nylig avsluttede lovarbeider

På basis av intervjuene som beskrevet under punktene 1 og 2 laget jeg en skisse som beskrev et lovgivningssystem og mulige IT-verktøy som hjelpemidler for lovgivningsarbeider, herunder en prototyp på Internett-basert system for gjennomføring av offentlig høring av lovforslag. Forslagene ble presentert på et halvdags seminar. Representanter fra departementene og akademia var invitert, herunder personene fra de innledende intervjuene. Seminaret er nærmere redegjort for i kapittel 4 nedenfor.

1.2 Regelverksadministrasjon og instruksjoner og retningslinjer vedrørende lovgivningsarbeider

1.2.1 Arbeid med "regulatory management" i regi av OECD

I 1991-92 gjennomførte professor Jon Bing ved Senter for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo i samarbeid med Mark G Schoenberg ved Regulatory Service Center i Washington DC, prosjektet "Regulatory Management and Information Systems". Arbeidet skjedde etter oppdra fra OECDs Public Management Service (PUMA) og var del av OECDs arbeide med "regulatory reform".²

For OECD var det særlig tre målsettinger som motiverte arbeidet med regelverksadministrasjon og -reform. Dels var målet å forbedre landenes økonomi gjennom deregulering, økt tilrettelegging for konkurranse og teknologisk innovasjon. I tillegg var målet å gjøre reguleringer billigere og mer virkningsfulle. Også styrking av demokratiske verdier som åpenhet, deltakelse og styrbarhet ble understreket som viktige målsettinger.

Bing og Schoenberg knyttet ikke direkte an til slike mål, men hadde som utgangspunkt at regelverksadministrasjon handlet om å legge til rette for vellykket kommunikasjonsprosess som bare delvis er styrt av brukerbehov. Det ble således understreket at brukerbehov måtte bedømmes ut i fra grunnleggende prinsipper i de nasjonale rettssystemene. I denne forprosjektrapporten vil slike normative elementer og hensynet til demokratisk styring og åpenhet komme i forgrunnen.

I Bing og Schoenbergs rapport ble bruk av IKT-baserte informasjonssystemer delt inn i fire hovedfaser innenfor et regelverks livssyklus: Utkast ("draft"), gjennomgang ("review"), beslutning ("adoption") og evaluering ("evaluation"). Innen hver fase ble det gitt en rekke eksempler på hvorledes IKT kunne anvendes for å holde oversikt over og sikre kvaliteten av aktuelle regelverk.

Dette forprosjektet tar utgangspunkt i mange av Bing og Schoenbergs resonnementer og konkrete forslag til teknologianvendelser. Mens disse forfatterne skrev ut i fra bruk av offentligrettslige regelverk generelt, er dette arbeidet imidlertid avgrenset til å gjelde utarbeidelse av nye lover. Jeg forholder meg dessuten til en typisk prosess for utarbeidelse av nye lover i Norge, dvs i form av hovedelementene oppnevning/forslag fra utredningsutvalg, høring, odeltingsproposisjon og lovvedtak. Dette tillater meg å være langt mer konkret i beskrivelsen av mulig anvendelse av informasjonsteknologi innenfor rammene av "vanlig" lovarbeid enn det Bing og Schoenberg kunne være i de nevnte arbeidene.

² Se Public Management Occasional Papers, 1994 No. 8, "Regulatory Management and Information Systems" (Paris 1995), og videre The OECD Report on Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies, OECD 1997.

1.2.2 Oversikt instruksjer og veiledere vedrørende regelverksadministrasjon og -kvalitet mv i Norge

1.2.2.1 [Utredningsinstruksen](#) og veileder i utviklingsarbeid

Utredningsinstruksen (2005) er fastsatt ved kongelig resolusjon,³ og med Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) som ansvarlig departement for fortolkning, informasjon og opplæring. FAD har således gitt en utfyllende veileder i utviklingsarbeid (2007) som er publisert sammen med instruksen.

Utredningsinstruksen angir de viktigste reglene for utredningsarbeider som utføres i eller på oppdrag fra statlige forvaltningsorganer (departementer, direktorater og andre underliggende virksomheter). Instruksen gir forholdsvis knapt formulerte bestemmelser om konsekvensutredninger, utforming av mandater, foreleggelse for departementer før alminnelig høring, alminnelig høring, foreleggelsesplikt overfor visse fagdepartementer, og om lovteknikk og lovteknisk gjennomgang mv. Jeg kommer ikke her inn på innholdet av instruksen, men nøyer meg med å understreke at den ikke gir konkrete anvisninger på hvordan den praktiske gjennomføringen utredningsarbeider skal være. Det eneste punktet der IKT er nevnt er i punkt 5.1 om alminnelige høringer, der den instans som sender saken på høring bl.a. anbefales å "vurdere å bruke andre måter for å sikre medvirkning fra berørte på, f.eks. ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi [...]."

I FADs veiledning til instruksen er tilnærmingen mer praktisk rettet. På to punkter går departementet konkret inn på hvorledes IKT kan benyttes i tilknytning til alminnelig høring, jf den refererte anbefalingen i instruksen. Her gjengir jeg det hovedsakelige innholdet:

"7.1.3 Bruk av elektronisk kommunikasjon og høringsmøter

Høring kan gjennomføres ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi ved at saken legges på Internett. I henhold til forskrift om elektronisk kommunikasjon med og i forvaltningen (e-forvaltningsforskriften), § 11, kan høringsbrev til institusjoner og organer som har egen elektronisk adresse, sendes i elektronisk form. I stedet for utsending av alle sakens dokumenter, kan det sendes melding om hvor høringsdokumentene er gjort tilgjengelige.

[...]

7.1.4 Presentasjon av høringer på hjemmesiden til det ansvarlige organet

Høringsprosessen kan styrkes ved at sakens dokumenter legges ut på Internett. Fornyings og administrasjonsdepartementet anbefaler at høringssaker i størst mulig grad også gjøres tilgjengelig elektronisk. Dersom et departement er ansvarlig, bør det opprettes en egen høringsside hvor hele saksinformasjonen gjøres tilgjengelig og som lenkes opp til hovedsiden på regjeringen.no. Der hvor ansvaret for å gjennomføre utredningsarbeidet er delegert til underliggende etater, bør etatens egen hjemmeside benyttes på tilsvarende måte. Ettersom internett etter hvert er blitt en hovedkanal for informasjon og kommunikasjon, er det svært viktig at framstillingen på hjemmesiden til en hver tid er komplett og à jour."

³ Sist revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005.

Veiledningen opplyser med andre ord dels at elektroniske høringsrutiner er tillatt, og gir dels en anbefaling om å gjøre høringssaker elektronisk tilgjengelig i størst mulig grad ved hjelp av en egen høringsside eller lignende. Det gis imidlertid ingen råd eller anvisninger med hensyn til hvorledes dette bør eller kan gjøres. Veiledningen gir ikke anvisning på bruk av IKT på andre områder enn alminnelig høring, og inneholder for eksempel ikke råd tilsvarende Justisdepartementets lovavdelings anbefaling om å opprette nettsider for lovutvalg, se avsnitt 1.2.2.3 (nedenfor) om veilederen for utvalgssekretærer. Tilrådingene vedrørende bruk av IKT i veiledningen til Utredningsinstruksen gir derfor ikke inntrykk av at det er gjort en systematisk vurdering av slike spørsmål.

1.2.2.2 [Lovteknikkheftet](#) og Justisdepartementet lovavdelingens rolle/ansvar

Heftet Lovteknikk og lovforberedelse ("Lovteknikkheftet") har eksistert siden 1973 og er utgitt i nye utgaver i 1979 og 2000. Siste utgave er vesentlig utvidet i forhold til tidligere og heftet fremstår i dag som en 200 siders systematisk gjennomgang av sentrale spørsmål vedrørende de fleste sider av regelarbeid, med vekt på lovarbeid. Samtidig er det ingen klar arbeidsdeling mellom Lovteknikkheftet og andre veiledninger som er relevant for lovarbeid. Heftet legger til grunn et livssyklusperspektiv på lovgivning i den forstand at fremstillingen også dekker etterkontroll av lover og dermed vurderinger som kan gi støtet til igangsetting av arbeid med endringslov e.l. Likevel er det fasene fra et lovarbeid er igangsatt, til lovproposisjon er oversendt Odelstinget, som primært er omhandlet i heftet. Således er utforming av mandat mv primært behandlet i andre veiledere og i Utredningsinstruksen. Etterkontroll (evaluering) av lovgivning er kun omhandlet på to sider i Lovteknikkheftets kapittel 15.

Utredningsinstruksen fastsetter at arbeid med utforming av lover og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Lovavdelingens veileder, og det sies derfor at innholdet av Lovteknikk-heftet er bindende for statlig regelarbeid.⁴ På mange punkter inneholder imidlertid heftet primært redegjørelse for hensyn og begrunnelser for standpunkt og er ofte ikke mer bydende i formuleringene enn at det *anbefales* at bestemte løsninger følges. Når det gjelder rent regeltekniske forhold (jf kapittel 5) er det riktignok gitt flere klare direktiver ("skal", "må"), men for øvrig gir Lovteknikk-heftet en forholdsvis stor frihetsgrad. Imidlertid vil Justisdepartementets lovavdeling trolig ha så stor faglig autoritet at deres klare konklusjoner og anbefalinger i den lovtekniske gjennomgangen vil bli fulgt.

Det heter i forordet til Lovteknikkheftet at heftet "bør" være tilgjengelig for alle som bidrar til lovskrivning" (s 4). Det gjelder med andre ord ikke noe pålegg om slik tilgjengeliggjøring, og som eksempler i kapittel 2 vil vise, kan kjennskapen til heftet være tilfeldig.

Slik Lovteknikk-heftet er skrevet fremstår det nærmest som et stykke faglitteratur, dvs som sakprosa som kan eller bør leses fra begynnelse til slutt av personer som deltar i lovgivningsarbeid. Heftet er imidlertid utstyrt med en detaljert

⁴ Samtidig anbefales det at veiledningen følges ved utforming av kommunale forskrifter (s 12).

innholdsfortegnelse og et forholdsvis omfattende stikkordregister, noe som også gjør det egnet som oppslagsverk.

Lovteknikk-heftet er tilgjengelig som pdf-fil på Regjeringen.no.⁵ Selv om heftet inneholder en rekke viktige henvisninger og eksempler, er det imidlertid ikke innarbeidet pekere til de dokumenter det vises til. Nettutgaven har derfor omtrent den samme funksjonalitet som de trykte heftene.

Heftet om lovteknikk og lovforberedelse kan sies å ha to hovedfunksjoner. For det første er dette en veiledning som deltakere i lovarbeid kan/skal benytte på eget initiativ og treffe selvstendige valg på grunnlag av. For det andre uttrykker heftet synspunkter som Justisdepartementets lovavdeling vil gjøre gjeldende i sin veiledningsvirksomhet og ved den lovtekniske gjennomgangen som skal skje før arbeid med odelstingsproposisjonen avsluttes.⁶

I november 2007 gav Skattelovavdelingen i Finansdepartementet ut "Lovteknikkhefte for Skattelovavdelingen". Heftet kommer i tillegg til Justisdepartementets veiledning om lovteknikk og behandler en rekke særlige spørsmål knyttet til bestemmelser i lov og forskrift om skatt på formue og inntekt mv. Jeg kommer imidlertid ikke nærmere inn på innholdet av Skattelovavdelingens hefte her.

1.2.2.3 Andre veiledere vedrørende lovarbeid

[Rundskriv om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker](#) (2001) er retningslinjer fra Statsministerens kontor (27 s) vedrørende beslutningsprosesser og saksbehandling i tilknytning til EØS-saker. I forhold til lovgivningsarbeid er rundskrivet særlig relevant for saksbehandling i tilknytning til EU-regelverk som skal gjennomføres i norsk rett i medhold av EØS-avtalen. Retningslinjene gjelder herunder norske myndigheters forhold til forberedende regelarbeid i EU og gjennomføring av vedtatte rettsakter i EU.

[Om R-konferanser](#) (2002) er retningslinjer fra Statsministerens kontor (42 s) vedrørende saksbehandlingsrutiner for regjeringens arbeid, med vekt på regjeringskonferanser og regjeringsnotater. Retningslinjene inneholder bl.a. punkter om behandling av oppnevning av utredningsutvalg og odelstingsproposisjoner og disse delene har derfor klar relevans for lovgivningsarbeid. I veilederen vises det i liten grad til andre veiledere og instruksjer.

[Om Statsråd \(2003\)](#) er veiledende retningslinjer fra Statsministerens kontor vedrørende forberedelse av saker til statsråd, og omfatter ca 115 sider. Retningslinjene omfatter en lang rekke sakstyper hvorav de fleste ikke er relevante for temaet i dette prosjektet. Tre deler av retningslinjene er imidlertid av særlig interesse for lovgivningsarbeid. Kapittel 8 gjelder bl.a. Kongelige resolusjoner om oppnevning av utredningsutvalg mv, herunder lovutredningsutvalg; kapittel 3 gjelder proposisjoner og meldinger, herunder

⁵ Se http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2000/Veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid.html?id=87536

⁶ Se Utredningsinstruksen kapittel 7.

odelstingsproposisjoner; og kapittel 5 gjelder bl.a. Kongelige resolusjoner om sanksjon og ikraftsetting av lover.

Jeg kommer ikke her nærmere inn på detaljer i innholdet av disse retningslinjene. Det generelle bildet er imidlertid at det i forholdsvis stor grad er overlapping mellom retningslinjene og andre regler og retningslinjer som kan vedrøre lovgivningsarbeid, noe som bl.a. kommer til uttrykk ved at innhold i andre instruksjoner og veiledere gjengis i forholdsvis stor grad. Særlig gjengis innhold fra utredningsinstruksen og Lovteknikk-heftet. Samtidig gis det selvfølgelig supplerende opplysninger og råd, men uten at det blir lagt vekt på å tydeliggjøre hva som kun følger av veilederen Om Statsråd. Innholdsmessig har veilederen et stort spenn ved at det både orienteres om konstitusjonelle forhold og gis informasjon om detaljerte krav til saksbehandlingen.

[Veileder i ledelse av utvalgsarbeid](#) (2006, 6 s) er gitt av Justisdepartementet på basis av erfaringer som ansatte i departementets lovavdeling har gjort som ledere, medlemmer og sekretærer i lovutvalg. Veilederen inneholder en orientering om vanlig arbeidsdeling innen et lovutvalg, spesielt i forholdet mellom sekretæren og lederen for utvalget. Det gis også råd om prioriteringer av arbeidsoppgaver og mulige fremgangsmåter. Blant de fremgangsmåtene som nevnes er etablering av Internettsider for utvalget. Dette presenteres som alternativt til å avholde møter med eksterne interesser: "En annen mulighet for å motta innspill underveis i prosessen, kan være at utvalget oppretter en egen internettside. Der kan utvalget bl.a. legge ut arbeidsnotater med redegjørelser og foreløpige utkast som det ønskes innspill til."

[Veileder for utvalgssekretærer](#) (2006, 12 s) er skrevet på samme bakgrunn som for veiledningen om ledelse av utvalgsarbeid. Veilederen gjennomgår de ulike faste arbeidsoppgavene/funksjonene en utvalgssekretær har, og gjennomgår også enkelte begrensede sider ved bruk av IT i arbeidet. Således er det gitt opplysning om og sterkt tilrådd bruk av NOU-malen. Det er også redegjort for trykkeprosessen og vist til DSS sin veileder om dette (jf straks nedenfor). Utforming av lovtekst er kort behandlet med henvisning og peker til Lovteknikk-heftet. I teksten fremheves det helt spesielt at løpende nummerering av paragrafer skal velges og at kapittelnummerering må klareres med Justisdepartementets lovavdeling på forhånd.

Til slutt skal nevnes at Statskonsult har utarbeidet [Regelverkshåndboken](#) som kom i ny utgave i 2007. Håndboken omfatter både arbeid med lover og forskrifter og inneholder i stor grad meget kortfattede gjengivelser av innhold i andre dokumenter som er nevnt i denne fremstillingen. Når det gjelder arbeidet med lover tilfører den imidlertid lite nytt, og jeg kommer derfor ikke nærmere inn på denne.

1.2.2.4 *Tekstbehandlingsmaler mv*

[Veiledning om teknisk redaksjon for regjeringens dokumenter til Stortinget og NOU](#) (udatert, 7 s) er utarbeidet av Departementenes servicesenter (DSS)⁷ og henvender seg til "saksbehandlere", det vil trolig si personer med hovedansvar for

⁷ Tidligere Statens forvaltningstjeneste.

å utarbeide dokumenter til Stortinget (herunder odelstingsproposisjoner) og NOUer. Veiledningen inneholder enkle råd om selve skrivearbeidet, herunder om bruk av tekstbehandlingsmaler. Bruken av malen fremstår som frivillig ("bør en benytte") og det opplyses at departementenes IT-ansvarlige har den til enhver tid siste versjon av slike maler. Veilederen inneholder primært gjennomgang av produksjonsprosessen fra ferdig manus til publisering og distribusjon. Det er herunder opplysning om hvorledes manus skal overføres teknisk redaksjon i DSS i maskinlesbar form, korrekturlesning mv.

2 IT-bruk i lovsaker i praksis

2.1 Om utvalg og beskrivelsen av lovsaker i forprosjektet

I forprosjektet har det kun vært tid til å skaffe oversikt over IT-bruken i to lovsaker. Det er et poeng at utvalgte saker skal gi et så tidsriktig bilde som mulig samtidig som lovsaken skal være ferdigbehandlet i Stortinget (men ikke nødvendigvis trådt i kraft). Videre har det vært et ønske om en "full" lovgivningsprosess, dvs et lovarbeid som er basert på et offentlig oppnevnt utvalg. Et hovedkriterium var derfor at dato for overlevering av NOU ikke var lengre tilbake i tid enn tre år, og at dato da odelstingsproposisjonen ble fremmet ikke var eldre enn ett år.⁸ Utgangspunkt for utvalget var en liste over den siste lovsaken i hvert av de 17 departementene.

De fleste lovsaker regjeringen fremmer gjelder endringer av eksisterende lovgivning. Jeg ønsket et utvalg av *nye* lover fordi disse normalt har vært gjenstand for grundig saksforberedelse og utredning i et sakkyndig utvalg. Nye lover involverer ofte hele bredden av slike lovtekniske problemstillinger som er omhandlet i Lovteknikk-heftet. Derfor ønsket jeg å velge lovsaker med et visst omfang, og valgte bort nye lovsaker med helt begrenset innhold, dvs. lover om tvungen lønnsnemnd og nye lover med så få og enkle bestemmelser at få lovtekniske utfordringer blir aktuelle.

Utvalgsriterier:

- To nye lover.
- Valgt blant siste lovsak i hvert av departementene.
- Proposisjonen ikke eldre enn ett år.
- NOUen ikke eldre enn tre år.
- Ikke spesielt lite omfang.
- Mulig å kontakte leder og minst én sekretær.

Undersøkelsen i forprosjektet skulle i stor grad være basert på intervjuer med involverte personer, dvs. med medlemmer av vedkommende sakkyndig utvalg og ansvarlig(e) saksbehandler(e) ved utarbeidelse av odelstingsproposisjonen. Muligheten for å kontakte enten leder eller sekretær i utvalget og en saksbehandler i vedkommende departement som direkte hadde arbeidet med

⁸ Begge frister regnet ut i fra prosjektstart 1. mars 2007.

lovsaken, ble derfor gjort til et kriterium for utvalg av lovsaker jeg skulle undersøke.

I vedlegg 1 er tatt inn liste over de lovsaker som ble vurdert. Utvalget gav følgende resultat:

(3) [Ot.prp. nr. 16 \(2006-2007\)](#) (15.12.2006)

Om lov om eiendomsmegling

Finansdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/otprp/20062007/Otprp-nr-16-2006-2007-.html?id=442385>

(5) [Ot.prp. nr. 87 \(2005-2006\)](#) (09.06.2006)

Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

Nærings- og handelsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/20052006/Otprp-nr-87-2005-2006-.html?id=189725>

<http://epos.stortinget.no/SakOpplysning.aspx?id=35270> (Stortingsbehandlingen)

Numrene i første linje på hver av lovsakene (ovenfor) angir den kronologiske rekkefølgen av alle nye lovsaker som utvalget tok utgangspunkt i. Det betyr at lovsakene med numrene 1, 2 og 4 ble utelatt fordi sakene ikke tilfredstilte alle utvalgsriterier. Således ble nr 1 på listen, forslaget til lov om forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangementer, valgt bort fordi lovsaken var for liten/enkel. Nr. 4 på listen (lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten i finansnæringen i forbindelse med tariffrevisjonen 2006) ble valgt ut av samme grunn og fordi den hadde tidsbegrenset betydning. Også lovarbeid nr. 2 ble valgt bort fordi utvalgsinnstillingen var datert 15. mars 2001 (utvalget oppnevnt 5. november 1998). De teknologiske endringer og forutsetninger har endret seg så vidt mye i løpet av de nesten ti årene som har gått siden dette utvalgsarbeidet ble igangsatt og avsluttet, at en nærmere undersøkelse av IT-bruken ville trolig gi lite relevant innsikt om dagens situasjon.

I avsnittene 2.2 og 2.3 nedenfor vil jeg kort beskrive de to utvalgte lovsakene.

2.2 Lov om skipssikkerhet

2.2.1 Kort om det enkelte trinn i lovgivningsprosessen

Lov om skipssikkerhet ble vedtatt 16. februar 2007 og trådte i kraft 1. juli samme år. Loven har bakgrunn i et utvalgsarbeid ("Skipssikkerhetsutvalget") som ble nedsatt 24. oktober 2003 og som avga sin innstilling til Nærings- og handelsdepartementet den 30. juni 2005, slik det var forutsatt i mandatet. Utvalget bestod av i alt 13 medlemmer med 11 varamedlemmer, som hadde hjelp av én utvalgssekretær. Bortsett fra lederen og én uavhengig representant representerte alle medlemmer og varamedlemmer hver sine organisasjoner.

Sekretæren var en jusstudent som snart skulle avslutte studiene og som hadde erfaring som vitenskapelig assistent ved samme institutt ved Universitetet i Oslo som lederen for utvalget (Nordisk institutt for sjørett). Lederen hadde ment at sekretæren ikke burde rekrutteres fra Sjøfartsdirektoratet og departementet hadde etter lederens syn ingen åpenbar kandidat til sekretærstillingen. Sekretæren fikk kontorplass ved Nordisk institutt for sjørett og ble ikke integrert i departementets arbeid. Hun hadde en kontaktperson i departementet, men måtte selv be om assistanse dersom hun trengte hjelp.

Utvalgets mandat var å "foreta en fullstendig revisjon av sjødyktighetsloven [vedtatt i 1903] og utarbeide utkast til en ny tidsriktig lov, tilpasset dagens forhold, herunder internasjonale forhold som utviklinger i andre land, EU m.v., og med fleksibilitet til å kunne ivareta endringer som følge av utviklingen innenfor skipsfart." I arbeidet inngikk bl.a. også å vurdere lovstruktur på området: "Utvalget skal også vurdere om det er andre aktuelle lover som helt eller delvis bør vurderes innarbeidet i en ny sjødyktighetslov, og om enkelte bestemmelser i gjeldende sjødyktighetslov passer bedre inn i annen lovgivning."

Forslaget fra Skipssikkerhetsutvalget ble sendt på høring den 15. august 2005 til 122 høringsinstanser samt departementene. Det kom inn i alt 26 realitetsuttalelser hvorav 7 var fra departementer. To av forslagene til endring i andre lover ble sendt på separat høring, men disse kommer jeg ikke nærmere inn på her.

Nærings- og handelsdepartementet fremmet sin lovproposisjon den 9. juni 2006. I proposisjonen ble det gjort forholdsvis store tekstlige endringer i forslaget fra Skipssikkerhetsutvalget.⁹ Nummereringen av paragrafene ble dessuten endret fra kapittelnummerering¹⁰ til løpende nummerering.¹¹

Proposisjonen ble behandlet av Næringskomiteen som leverte Innst. O nr 35 (2006 – 2007). En enstemmig komité hadde ingen forslag til endringer, og heller ingen kritiske merknader til lovforslaget. I samsvar med brev fra Nærings- og handelsdepartementet v/statsråden til Næringskomiteen,¹² ble det imidlertid rettet opp en uteglemling i proposisjonen mht endring av tilstøtende lovgivning. I debatten i Odelstinget var det kun tre innlegg som jeg ikke kommer nærmere inn på her.

2.2.2 Strukturelle trekk mv ved lovteksten

Lovteksten som ble vedtatt er forholdsvis omfattende med i alt 74 paragrafer, og medførte opphevelse av seks lover og endringer i ytterligere ti lover. Teksten er strengt strukturert ved at den er delt inn i 11 kapitler, og hvert kapittel består av forholdsvis kortfattede bestemmelser. Både kapitler og enkeltbestemmelser har informative titler. Forholdsvis ofte er det innen en bestemmelse anvendt oppregninger i alfabetisk orden.

⁹ Se vedlegg 2 til denne rapporten der resultatet fra en automatisk sammenligning mellom de to versjonene av lovteksten er tatt med for å illustrere omfang og type endringer.

¹⁰ Dvs med to tall der den første viser kapittel plasseringen og det andre tallet viser fortløpende nummerering innen kapitlet (f.eks. "§ 4 – 3").

¹¹ § 1-1 ble for eksempel til § 1.

¹² Datert 9. oktober 2006.

Loven etablerer i stor grad plikter. Selve eksistensen av pliktene etter loven er tydelige, men beskrivelsene av pliktens innhold er ofte vage og skjønnsmessige jf uttrykk som: "sikkerheten ikke trues", "ikke settes i fare", "dokumenterbart og verifiserbart sikkerhetsstyringssystem", "betryggende sikkerhet", "fungerer etter sin hensikt", "på sikkerhetsmessig forsvarlig måte" osv. Det er kun gitt én legaldefinisjon i selve lovteksten.¹³

Lovteksten omfatter i meget stor grad hjemmel for Departementet til å fastsette forskrifter mv; i alt 58 ulike hjemler.¹⁴ Loven forutsetter med andre ord at det i forskrift vedtas en rekke detaljbestemmelser, herunder eventuelt nærmere bestemmelser om definisjoner av ord og uttrykk.¹⁵

Loven inneholder eksplisitte henvisninger til 7 andre lover og mer enn 40% av paragrafene inneholder én eller flere henvisning til andre konkrete bestemmelser i loven. Mange av henvisningene gjaldt både en konkret lovbestemmelse og bestemmelser i forskrift gitt i medhold av lovbestemmelsen. Ca 10% av paragrafene inneholder henvisning til et større antall bestemmelser i loven. De sist nevnte bestemmelsene inneholder i stor grad henvisninger til skipsførerens plikter og konsekvenser av å ikke etterleve disse pliktene.

2.2.3 IT-bruk i de ulike fasene av lovarbeidet frem til ferdigstilling av Odelstingsproposisjoner

2.2.3.1 *IT-bruk ved utarbeidelse av mandatet for utredningsutvalget*
[Den saksbehandleren som hadde ansvaret for utarbeidelse av odelstingsproposisjonen og som ble intervjuet som ledd i forprosjektet, hadde ikke tiltrådt stillingen sin i departementet da mandatet ble utformet. Det er derfor ikke innhentet informasjon om dette som ledd i dette forprosjektet.]

2.2.3.2 *IT-bruk i utredningsarbeidet og utarbeidelse av NOU 2005:14*
Bruk av IT fikk ingen særlig oppmerksomhet ved oppstart av utredningsarbeidet og spørsmålet ble ikke diskutert i utvalgsmøte. Departementet (NHD) gav ingen veiledning vedrørende bruk av IT i lovarbeidet, og gav heller ingen opplysning om eksistensen av NOU-malen. Sekretæren ble først klar over eksistensen av malen via en bekjent i Justisdepartementets lovavdeling. Alle dokumenter det første halve året av utvalgsarbeidet ble således skrevet i "vanlige Word-filer", og senere klippet inn i malen.

Lederen for utvalget medgav begrenset kunnskap og refleksjon vedrørende hvorledes IT burde anvendes i arbeidet, men i intervjuet beskriver sekretæren seg selv om en "middels" IT-bruker. I samarbeidet mellom leder og sekretær vokste det frem en praksis der utveksling av tekstfiler skjedde ved hjelp av epost. Fordi

¹³ Jf § 4 der "rederiet" er definert med videre hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler.

¹⁴ Tall med forbehold om at det kan være uenighet mht tellemåte.

¹⁵ Eksplisitt hjemmel til å gi begrepsdefinisjoner finnes i §§ 4 og 31.

begge hadde kontor ved Universitetet i Oslo og hørte til samme institutt, var det også god anledning til direkte samtale i tillegg til telefonkontakt. Etter at malen var tatt i bruk ble alle dokumenter som sekretæren opprettet skrevet ved hjelp av denne. Dokumenter som ble skrevet av lederen og andre medlemmer av utvalget, ble imidlertid fremdeles skrevet uten at sekretærens mal ble brukt. I stedet klippet sekretæren teksten inn i sin mal.

Det ble tidlig registrert epostadresser til alle utvalgsmedlemmer og innkallinger, møtereferater og tekstutkast til NOU og lovtekst ble distribuert med epost. Store tekstmengder ble også kopiert og distribuert på papir. Det ble herunder laget en særlig samling av regeltekster og forarbeider mv på papir. Dette omfattet også ny nordisk lovgivning vedrørende skipssikkerhet. Sekretæren hadde i tillegg tilgang til dette via nordiske Internett-baserte rettslige informasjonssystemer tilsvarende Lovdata.no, og hun fikk veiledning i å finne frem av kollegaer ved instituttet der hun hadde sin kontorplass. Sjøfartsdirektoratet hadde utarbeidet en regelverksamling innen fagområdet. Denne forelå både som to tykke bokbind og som CD-rom. Det var bare sekretæren som fikk CDen, men denne ble ikke brukt, dels fordi de hadde et skriftlig materiale å holde seg til, og dels fordi hun var i tvil om CDen var oppdatert. Både regelverket i trykt utgave og som CD-rom ble gjort tilgjengelig av Sjøfartsdirektoratets representant i utvalget. Dette medlemmet hadde senere hovedansvaret for arbeidet med odelstingsproposisjonen, jf nedenfor.

Utvalgslederen brukte ikke Lovdata, men holdt seg til papirversjoner av det aktuelle regelverket. I intervju understreket han samtidig at det innen sjøsikkerhet (som var gjenstand for regulering), var "to tykke bøker" med ulike regler i form av konvensjoner og forskrifter mv. Dette regelverket var så stort, detaljert og dermed uoversiktlig at det ikke var aktuelt å sette seg inn i eller gjøre nærmere analyser av dette. Sekretæren for utvalget gjorde aktiv bruk av Lovdatas betalte tjeneste via instituttets abonnement. Sekretæren fikk ikke tilbud om slik tilgang fra departementet i tilknytning til oppnevningen eller senere. Lederen gjorde ikke bruk av informasjonstjenestene [Odin.no](http://odin.no)¹⁶ og [Stortinget.no](http://stortinget.no) eller andre elektroniske informasjonstjenester, men sekretæren gjorde aktiv bruk av disse og andre relevante netjtjenester.

Det ble ikke gjort systematiske undersøkelser av lovgivningen innen tilstøtende områder med tanke på å kartlegge relevant systematikk, begrepsbruk mv. Årsaken var primært at systematikken langt på vei "gav seg selv", blant annet fordi oppdraget var å oppgradere sjøsikkerhetsloven fra 1903. Dette innebar blant annet en opprydding, systematisering og oppdatering av de regler som inngikk der, samtidig som enkelte nye spesifikke elementer skulle tas inn (bl.a. vedrørende terrorberedskap, jf. lovens kapittel 6). Dessuten bestod utvalget for en stor del av jurister, herunder spesialister på det relevante regelverket. Spørsmål om sammenhenger mellom lovforslaget, annen relevant lovgivning, underliggende regelverk, internasjonale konvensjoner mv kunne derfor skje ut i fra sakkunnskapen blant utvalgets medlemmer.

Når det gjelder Lovteknikk-heftet ble dette ikke nevnt av departementet ved oppstarten av arbeidet, og ble heller ikke utdelt eller gjort tilgjengelig for lederen

¹⁶ Forløperen for Regjeringen.no.

av utvalget. Lederen kjente til heftet og det hovedsakelige innholdet, men som professor i rettsvitenskap mente han å kjenne lovteknikk så godt at aktiv bruk av heftet ikke var nødvendig. Dessuten mente han at det i enkelte spørsmål var grunn til å vurdere andre løsninger enn de Lovteknikk-heftet foreskrev. Han mente for eksempel den valgte kapittelnummereringen av paragrafer i loven måtte være akseptabelt. Sekretæren ble klar over Lovteknikk-heftet av en bekjent, etter at arbeidet hadde pågått en tid. Hun reiste på den bakgrunn bl.a. spørsmålet om nummereringssystemet for den enkelte paragraf.¹⁷ Heftet om lovteknikk fikk også klar betydning for diskusjonen utvalget hadde vedrørende formålsbestemmelse.

Det var lederens lovteknikk som langt på vei var bestemmende for de tekniske, redaksjonelle mv valgene som ble gjort under veis i arbeidet. Det var også lederens rolle i arbeidet med lovteksten som langt på vei bestemte arbeidsformen i utvalget for øvrig. Lederen hadde vært med på flere lovgivningsarbeider tidligere, dels om "eneutredet" og dels som medlem av lovutvalg. Han hadde derfor en bestemt teknikk og bestemte syn på hva som var en god lovtekst med hensyn til struktur, begrepsbruk mv.

Utforming av lovteksten skjedde på bakgrunn av generelle diskusjoner i hele utvalget. Enkelte spørsmål ble dessuten nærmere behandlet i mindre utvalg med 4 - 5 personer. På basis av de generelle diskusjonene utarbeidet lederen et første, "røffe" utkast til lovtekst som ble diskutert i utvalget. Endringer av denne teksten skjedde ikke direkte i møtet, men ble formulert av lederen etter møtet på bakgrunn av diskusjonene. Deretter ble den nye teksten "testet ut på sekretæren". Den omarbeidde teksten ble deretter fremlagt for utvalget for videre diskusjon og eventuell endring. Endringer ble ikke markert ved hjelp av tekstbehandlings-systemet (jf "Spør endringer"), men ble direkte kommentert i lovteksten i henhold til en egen notasjonsmåte som var forklart i dokumentet.

Lederen skrev ikke kapittel 10 om straffansvar i første hånd, men overlot dette til sekretæren som kunne mer om dette. For øvrig satt sekretæren lederens utkast i stil og orden.

Verken lederen eller sekretæren skrev lovteksten ved hjelp av en bestemt mal for tekstoppsettet. NOU-malen ble ikke ansett å passe for skriving av lovtekst, bl.a. fordi det ikke var ønskelig å skrive lovteksten i to spalter, og fordi malen – etter det sekretæren forstod – heller ikke ellers la spesielt til rette for skriving av lovtekster. Da NOUen skulle ferdigstilles ble sekretæren klar over at malen måtte brukes også på lovteksten, og hun brukte mye tid på å klare dette på tilfredsstillende måte. For å få dette til måtte hun være i hyppig kontakt med en person i Departementenes servicesenter (DSS) som gav instruksjoner om hvorledes problemer måtte løses. Å se lovteksten i to spalter i NOU-formatet ble beskrevet som en "rar opplevelse". Teksten var skrevet for full sidebredde, og også vedtatt lovtekst blir gjort tilgjengelig med fullt skriftspeil gjennom Lovdata mv. Oppsett i spalter ble derfor sett på som uheldig.

¹⁷ Det ble ikke gjort endringer, men Næringsdepartementet valgte et annet nummereringssystem ved utarbeidelse av odelstingsproposisjonen, visstnok etter henvendelse fra Lovavdelingen.

Utarbeidelse av lovtekst skjedde i mange versjoner som tydelig var markert. Sammen med selve forslaget til lovtekst ble det skrevet ledsagende tekst med forklaringer og begrunnelser mv, og alt ble gjort tilgjengelig for hele utvalget. Denne ledsagende teksten var senere grunnlag for utskrivning av spesielle og generelle motiver i NOU-teksten. Motivene ble skrevet ferdig av sekretæren mot slutten av arbeidet, på basis av "utredningsnotater" som sekretæren hadde skrevet under veis i arbeidet, de ledsagende tekstene og diskusjonene i utvalget.

Utarbeidelse av nye versjoner av lovutkastet innebar mye flytting av tekst, noe som gjorde at det ikke ble satt inn konkrete siffer i hver paragraf og i interne henvisninger mellom paragrafer. I stedet ble det brukt "X-ing og Y-ing", dvs paragrafnumre ble kun markert og først satt inn i teksten etter at flytting av tekst var utført.

Utvalgslederen fremhevet i intervjuet at en lovtekst måtte være godt og klart strukturert, og de begreper som blir anvendt bør være fleksible samtidig som de er forholdsvis klart definerte. Han understreket spesielt betydningen av generelle og spesielle motiver i forarbeidene, og at utvalget hadde gitt utfyllende motiver til loven for at det skulle være mulig å finne ut hvorledes bestemmelsene skulle fortolkes.

Utvalget diskuterte vedrørende bruk av legaldefinisjoner, men valgte til slutt kun å definere "rederi", se § 2-1 i lovforslaget. Også andre sentrale begreper (for eksempel "skip") kunne være aktuell for legaldefinisjon. Ingen forsøk ble gjort på systematisk kartlegging av mulige innarbeidede begreper og systematikker mv i annet relatert regelverk. Det var lederens generelle holdning at slike definisjoner ga for lite fleksibilitet, og at en for eksempel måtte kunne ta stilling til hva som skulle regnes som "skip" ut i fra den enkelte bestemmelse i loven, aktuelle behov osv. En hadde likevel gjort noen grep ved å overlate flere spørsmål til forskriftsmyndigheten, samt ved i loven å skjelne mellom skip i henhold til fartøyets lengde og formålet med bruken (jf skillet i og utenfor næringsvirksomhet), jf lovforslaget § 1-2.

Utvalget hadde ikke gjort en systematisk gjennomgang av begrepsbruken i lovteksten for å sjekke om denne var konsekvent og konsistent. Imidlertid ble det oppdaget enkelte forhold under veis i arbeidet som det ble rettet på. Lederen hadde dessuten lagt merke til at departementet i odelstingsproposisjonen hadde gjort enkelte endringer i begrepsbruken i lovteksten, og som han mente skapte uklarhet.

2.2.3.3 Gjennomføring av høring og utarbeidelse av Odelstingsproposisjon nr 87 (2005-2006)

Det ble laget et kort høringsbrev som ble sendt ut per brevpost. De fleste hørings svar kom også inn som brevpost, noen kom elektronisk og noen svar kom både som brevpost og elektronisk post. Alle innkomne svar ble gjort tilgjengelig i pdf-format, eventuelt etter at de var skannet. I alt kom det inn 26 uttalelser vedrørende realiteter i forslaget. Svarene ble fortløpende lagt ut på departementets hjemmeside.

Én person var saksbehandler med hovedansvar for utarbeidelse av proposisjonen (unntatt to kapitler). Vedkommende hadde vært tilsatt i Sjøfartsdirektoratet og hadde arbeidet med sjøfartsjuss i fem år. Han var "lånt ut" til departementet for å gjøre denne jobben, men hadde fortsatt i departementet i et annet tidsbegrenset oppdrag. Samme person var også Sjøfartsdirektoratets medlem i Skipssikkerhetsutvalget, og hadde således vært dypt involvert i dette arbeidet, bl.a. fordi han var spesialist på sjøfartsjus. Innstillingen fra utvalget var enstemmig, dvs personen som utarbeidet odelstingsproposisjonen kunne i all hovedsak stille seg bak forslaget i NOUen både mht det faglige innholdet, den generelle utredningen og de konkrete forslag og begrunnelser til lov om skipssikkerhet.

Proposisjonen ble fra første stund skrevet inn i malen for odelstingsproposisjoner. To andre saksbehandlere i departementet som skrev hvert sitt kapittel gjorde ikke bruk av malen, men skrev "vanlig Word-dokument" som ble limt inn i hoveddokumentet. Funksjonen "spor endringer" ble anvendt i hele arbeidet. Sikkerhetskopi av dokumentet ble tatt flere ganger hver uke.

Fordi saksbehandler oppfattet innholdet i NOUen som fornuftig og akseptabelt, var det i stor grad aktuelt å klippe tekst fra NOUen inn i prop-malen. Saksbehandler hadde imidlertid ikke tilgang til Word-filen fra Skipssikkerhetslovutvalget, og filen som lå til grunn for trykking av NOUen ble ansett å inneholde så mange koder at det ikke var aktuelt å benytte denne. I stedet ble tekst hentet fra html-dokumentet som er tilgjengelig på Regjeringen.no, men dette innebar betydelig korrekturarbeid.

Teksten fra NOUen ble benyttet som råmateriale, dvs det generelle materiale i selve utredningen ble forkortet/modifisert. Lovteksten i NOUen var grunnlag for en videre vurdering og bearbeiding men likevel avviker den endelige lovteksten i proposisjonen fra forslaget i NOUen på flere viktige punkter. Dette var særlig resultater av høringsuttalelsene vedrørende NOUen, foreleggelsen for departementene og den lovtekniske gjennomgangen i Lovavdelingen.¹⁸

For å systematisere innholdet av innkomne høringsuttalelser vedrørende NOUen laget saksbehandler et tabellarisk oppsett i Word der det ble lagt til rette for å hente synspunkter mv fra uttalelsene og relatere dem direkte til den enkelte bestemmelse i lovforslaget, samt mulighet for saksbehandler til å knytte kommentarer til disse. På den måten ble innkomne synspunkter sortert og ordnet på en mer oversiktlig måte enn om de kun hadde foreligget som sakprosa.

Maritime lover og forskrifter¹⁹ er samlet og samlingen oppdateres av Sjøfartsdirektoratet, og disse foreligger både i bokform, fra Sjøfartsdirektoratets nettsider med pekere til Lovdata²⁰ og som CD-rom. Internasjonale konvensjoner foreligger imidlertid ikke samlet og er dessuten gjenstand for salg fra International

¹⁸ Se vedlegg XX som viser en sammenligning mellom de to lovforslagene.

¹⁹ Under intervjuet med saksbehandler kom det frem opplysninger som til en viss grad refererer seg til håndtering av regelverk i tilknytning til arbeidet med NOUen, men som også gjelder situasjonen som preget arbeidet med odelstingsproposisjonen. Jeg har valgt å gi en kortfattet fremstilling av dette her, men uten at det er mulig å lage et klart skille mellom de to fasene i arbeidet.

²⁰ Se for eksempel <http://www.sjofartsdir.no/no/Regelverk2/Lover/>.

Maritime Organization (IMO).²¹ Dokumenter er derfor vanskelig tilgjengelige. Dessuten kan det skje endringer ca et par ganger i året. Enkelte av de sentrale kapitlene er/har vært oversatt til norsk, men størstedelen av dokumentene foreligger bare på noen av de store verdensspråkene.

Med utgangspunkt i relevante regelverk ble det gjort flere begrepsanalyser mv. Dette gjaldt i ett tilfelle i forhold til internasjonalt regelverk, idet "company" ble valgt oversatt til "rederi".²² Begrepsvurderinger ble særlig gjort i forhold til nasjonalt regelverk. Dels ble det gjort begrepsmessige valg i lovteksten som fikk konsekvenser for det etterfølgende lovarbeidet, og dels ble det gjort begrepsmessige endringer fra lovforslaget i NOUen til forslaget i proposisjonen.²³

Lovdatas åpne webtjeneste ble brukt under arbeidet og i tillegg ble abonnementstjenesten brukt for å undersøke rettspraksis. Lovteknikk-heftet ble brukt aktivt men saksbehandler understreket at heftet ikke løste alle spørsmål.

Etter departementshøringen gikk lovutkastet til Lovavdelingen for lovteknisk gjennomgang. Resultatet var en lovtekst som var endret i så å si alle paragrafer. Endringene var av ulike slag, men gjaldt i stor grad formelle og redaksjonelle forhold. For eksempel ble kapittelnummereringen endret til løpende nummerering, og § 2 ble delt opp i fire i stedet for tre ledd. Det var også endringer med klart materielt innhold, for eksempel vedrørende klarere rammer for forskriftskompetanse og forslag til ny bestemmelse om overtredelsesgebyr for rederier (§ 56). De forskjeller som kommer til synet ved sammenligning av lovteksten i NOU og odelstingsproposisjonen er med andre ord i stor grad resultatet av Lovavdelingens gjennomgang.

2.3 Lov om eiendomsmegling

2.3.1 Kort om det enkelte trinn i lovgivningsprosessen

Loven ble vedtatt 26. april 2007 og trådte i kraft 1. januar 2008. Loven har bakgrunn i et utvalgsarbeid ("Eiendomsmeglerlov-utvalget") som ble nedsatt 2. april 2004 under BondevikII-regjeringen og som avga sin innstilling til Finansdepartementet 10. januar 2006 etter at fristen for ferdigstilling av arbeidet var blitt forlenget med mer enn et halvt år (StoltenbergII-regjeringen). Etter anmodning fra departementet hadde utvalget dessuten levert en delinnstilling 12. mai 2005. Utvalget bestod av i alt 9 medlemmer som hadde hjelp av to utvalgssekretærer. Medlemmene var primært hentet fra bransjen og fra relevante myndigheter.

Utvalgets mandat var å "gjennomgå eiendomsmevlingsloven med sikte på generell revisjon og oppdatering. Det skal legges vekt på ryddighet, orden og

²¹ Se "IMO's online bookshop" på https://www2.imo.org/b2c_imo/b2c/init.do.

²² Jf språkbruken i International Safety Management Code.

²³ Jf for eksempel diskusjoner vedr. begreper som "minimumsbemannning" og "sikkerhetsbemannning", og "bæreevne" og "flyteevne".

oversiktlig i markedet. Det er videre sentralt at forbrukernes interesser blir ivare tatt på en god måte.”

Forslaget fra Eiendomsmeklingsutvalget ble sendt på høring den 27. januar 2006 til 38 høringsinstanser samt departementene. Det kom inn i alt 31 realitetsuttalelser hvorav fra 4 departementer. Høringen ble gjennomført ved at det aktuelle materialet ble lagt ut på nettet.²⁴

Finansdepartementet fremmet sin lovproposisjon den 15. desember 2006. I proposisjonen ble det gjort meget store endringer i forhold til forslaget i NOUen, slik at det var lite igjen av lovutvalgets forslag. Utvalget foreslo en endringslov, mens departementet kom frem til at det var behov for en ny lov med en annen struktur og utforming.

Proporsjonen ble behandlet av Finanskomiteen som leverte Inst. O nr 50 (2006 – 2007). Komiteen foreslo to endringer hvorav den ene var i samsvar med forslag fra Finansdepartementet.²⁵

2.3.2 Strukturelle trekk ved lovteksten

Lovteksten som ble vedtatt er forholdsvis omfattende med i alt 56 paragrafer, og medførte kun opphevelse av lov 16. juni 1989 nr. 53 om eiendomsmegling. Teksten er strengt strukturert ved at den er delt inn i 8 kapitler, og hvert kapittel består av forholdsvis kortfattede bestemmelser. Både kapitler og enkeltbestemmelser har informative titler. Paragrafene er nummerert med kapittelnummerering²⁶ og leddene i hver paragraf er nummererte (f.eks. ”(1)”). Det er forholdsvis ofte anvendt numerisk oppregning av alternativer innen hver paragraf.

Loven regulerer i stor grad hvilke krav som stilles til virksomheter og personer som skal drive eiendomsmekling. Flere bestemmelser er egnet til å beskytte eiendomsmeklernes kunder, men disse bestemmelsene er ikke formulert som rettigheter. Også Kredittilsynets kompetanse er regulert i loven.

Lovteksten er i stor grad stringent formulert med lite bruk av rettslige standarder og skjønnsmessige vurderingstemaer.

Det er ikke gitt en egen fortegnelse over legaldefinisjoner i selve lovteksten, men to definisjoner er gitt under veis i teksten (for ”eiendomsmekling” og ”oppdragstaker”).²⁷

Lovteksten omfatter en rekke hjemler for Departementet til å fastsette forskrifter mv; i alt 38 ulike hjemler.²⁸ Loven forutsetter med andre ord at det i forskrift vedtas en rekke detaljbestemmelser.

²⁴ Høringsuttalelsene er tilgjengelig fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2006/Horing--NOU-2006-1-om-eiendomsmegling-og/4.html?id=98602>. Også høring av delutredningen ble behandlet på tilsvarende måte.

²⁵ Jf. brev fra Finansdepartementet v/statsråden, til finanskomiteen, datert 6. mars 2007.

²⁶ Dvs med to tall der den første viser kapittelplasseringen og det andre tallet viser fortløpende nummerering innen kapitlet.

²⁷ Se henholdsvis § 1-2 og § 6-1.

Loven inneholder eksplisitte henvisninger til 15 andre lover og det er i tillegg gitt mer generelle henvisninger til "lov eller forskrift".²⁹ De aller fleste paragrafer i loven har en eller flere anvisninger til andre bestemmelser i samme lov. En stor andel av henvisningene gjelder § 2-1 som setter krav om tillatelse for å drive eiendomsmegling.

2.3.3 IT-bruk i de ulike fasene av lovarbeidet frem til ferdigstilling av Odelstingsproposisjoner

2.3.3.1 IT-bruk ved utarbeidelse av mandatet for utredningsutvalget

FID har intet eget informasjonssystem for regelverksadministrasjon, herunder for administrasjon av lover som departementet forvalter. I arbeidet med mandatet inngikk problemstillinger og innsikter fra henvendelser til departementet om eiendomsmeikling, men det skjer ingen samlet og systematisk registrering og ordning av erfaringer med og innspill vedrørende loven om eiendomsmeikling eller andre lover i departementet. Ved utforming av mandat og oppnevning av lovutvalg skjedde det ingen eksplisitt diskusjon mv av hvorledes utvalget skulle gjøre bruk av IT-hjelpemidler, men det lå som en forutsetning at tekstbehandling og internettjenester mv skulle skje "på vanlig måte".

Departementet har ingen fast rutine for å sikre at lovutvalg har tilgang til hensiktsmessige hjelpemidler, men det forutsettes at dette enten ivaretas gjennom utvalgssekretærene som ofte rekrutteres fra departementet og/eller via departementets representant i utvalget.

2.3.3.2 IT-bruk i utredningsarbeidet og utarbeidelse av NOU 2006:1

Lederen hadde vært med på flere lovgivningsarbeider tidligere (som sekretær for to lovutvalg), så han visste godt hva oppgaven gikk ut på men hadde ikke erfaring med den type uenighet som oppstod. Det ble engasjert to sekretærer for utvalgsarbeidet som begge var ansatt i Kredittilsynet. Begge hadde 40-50% av sin stilling knyttet til utvalgsarbeidet og hadde ikke tidligere vært sekretærer for lovutvalg.

Bruk av IT fikk ingen særlig oppmerksomhet i utvalget ved oppstart av utredningsarbeidet og spørsmålet ble ikke diskutert i utvalgsmøte. Spørsmål om bruk av PC i utvalgsmøtene ble individuelt vurdert av sekretærene og lederen. Den ene sekretæren anså at det var lettere å ha oppmerksomhet om det som skjedde i møtet dersom notater ble ført for hånd. Lederen for utvalget så på seg selv som en vanlig IT-bruker og mente at det som ledd i utvalgsarbeidet ble tatt for gitt at IT skulle brukes "på vanlig måte". Lederen brukte PC i alle utvalgsmøter og gjorde fortløpende notater. Lederens notater fra utvalgsmøtene ble gjerne overført sekretærene etter møtet, ofte samme kveld.

²⁸ Tall med forbehold om at det kan være uenighet mht tellemåte.

²⁹ Formuleringen som brukes er "grovt eller gjentatte ganger har overtrådt sine plikter etter lov eller forskrifter"

Tidlig i arbeidet ble lederen for utvalget og sekretærene enige om en Word-mal de skulle bruke ved skriving av NOU-tekst. Denne malen ble laget fra grunnen av og uavhengig av den offisielle NOU-malen fra DSS. Det var primært sekretærene som skrev selve NOU-teksten, og lederen skrev mindre deler av denne.

Sekretærene brukte den egendefinerte malen fra første stund, og lederen skrev videre innenfor denne. De deler lederen skrev fra grunnen av, ble skrevet som et "vanlig Word-dokument" og klippet inn i malen. NOU-malen ble sekretærene først kjent med etter at utvalget var kommet så langt i arbeidet at de valgte å vente med konverteringen til slutten av arbeidet.

Mellom sekretærene og lederen for utvalget, ble endringer i stor grad markert ved hjelp av "Spor endringer" gjennom hele arbeidet med NOU-teksten. Spørsmålene i utvalget ble behandlet temavis og tilsvarte i stor grad kapittelstrukturen for NOUen. Før hvert møte ble derfor vedkommende kapittel sendt ut til alle medlemmer med epost. Med jevne mellomrom ble det samlede manuskriptet sendt ut på samme måte. I tidlige faser av arbeidet innebar bruk av "Spor endringer" så mye markeringer i teksten at dokumentet ble nærmest uleselig. Overfor utvalget ble denne fremgangsmåten derfor primært brukt i siste fase av arbeidet.

Fordi tre personer arbeidet aktivt med teksten, var den en utfordring å gjennomføre versjonskontroll. Dette ble ivaretatt gjennom manuelle rutiner og navnetting av det enkelte dokumentet.

På spørsmål fra meg om utvalgslederen mente det var udekkede IT-behov/-hjelpemidler i det aktuelle utredningsarbeidet, ble det nevnt at det kunne være behov for å gjøre beregninger i henhold til ulike økonomiske modeller, noe som i tilfelle ville kreve økonomi- og IT-kompetanse. Med et slikt verktøy ville det være mulig å simulere virkninger av materielle valg i lovarbeidet som hadde viktige økonomiske implikasjoner.

Lederen brukte Lovdata.no på vanlig måte, dvs i samsvar med det juridisk metode innebærer av krav til søk i rettskilder mv. Den offentlig tilgjengelige Lovdata-tjenesten omfatter primært regelverk og gir meget begrenset tilgang til rettsavgjørelser (dommer og kjennelser) og andre rettskilder. Lederen brukte imidlertid et annet rettslig informasjonssystem i tillegg.³⁰ I tjenesten inngikk et søkbart tidsskrift innen eiendomsrett med fortløpende nyheter fra dette rettsområdet.

Sekretærene hadde tilgang til Lovdatas betalte tjeneste gjennom sitt arbeidssted, Kredittilsynet. Denne tjenesten hadde primært betydning i forhold nedlasting av tekst fra andre lover og forarbeider for innliming i arbeidsdokumentet, samt noe vedrørende rettspraksis mv til undersøkelse av utenlandsk rett, og i forhold til en sammenligning med verdipapirlovgivning som ble foretatt. Odin.no³¹ og Stortinget.no ble ikke særlig brukt, og relevante forarbeider ble brukt i papirformat.

³⁰ Som i dag er del av Norsk Lovkommentar.

³¹ Forløperen til Regjeringen.no.

I intervjuet gav lederen for utvalget uttrykk for at det var sentralt materiale (vedrørende utenlandsmegling) som ikke var tilgjengelig i maskinlesbar form, noe som var lite tilfredsstillende. For øvrig var imidlertid alt vesentlig av rettskildematerialet som utvalget trengte å gjøre bruk av digitalt tilgjengelig.

Det ble gjort systematiske undersøkelser av lovgivningen innen tilstøtende, utvalgte områder med tanke på å kartlegge relevant begrepsbruk, systematikk mv. Lederen husket ikke om det hadde vært diskusjon om legaldefinisjoner i utvalget. I intervjuet stilte lederen seg noe spørrende til problemstillingen om analyse av begreper i tilstøtende lovgivning mv, og mente at undersøkelser av begreper ble gjort i den grad juridisk metode tilsa at det burde gjøres. På tilsvarende måte mente lederen at opplegget for henvisning til andre lover og henvisninger internt i lovforslaget ga seg selv, dvs fulgte av krav til godt juridisk håndverk.

Lovteknikk-heftet ble utdelt til alle medlemmer av utvalget da arbeidet startet opp. Lederen kjente til heftet og mente det var et greit oppslagsverk i arbeidet med å utforme lovtekst. Lovtekster ble hovedsakelig skrevet av sekretærene i første hånd, og lederen arbeidet videre med disse utkastene. Det var derfor de to sekretærenes lovteknikk som hovedsakelig var bestemmende for de tekniske, redaksjonelle mv valgene som ble gjort under veis i arbeidet. Sekretærene gjorde aktiv bruk av Lovteknikkheftet i papirformat.

Lovarbeidet var vanskelig fordi det var stor uenighet og spenninger innad i utvalget. Diskusjoner vedrørende lovtekst førte i liten grad til avklaringer, bl.a. fordi flere medlemmer ventet med å ta endelig stilling til spørsmål som ble diskutert. Flertallet valgte å utarbeide forslag til endringslov, mens lederen mente en ny lov måtte foretrekkes. Valget av endringslov gjorde at en var bundet opp av en eksisterende struktur mv, noe som etter utvalgslederens mening førte til et større antall bestemmelser enn hva som ville ha vært nødvendig i en ny lov. Valget av endringslov skapte også spesielle utfordringer av lovteknisk karakter, for eksempel vedrørende nummerering av de enkelte paragrafer.

Lovteksten ble ikke skrevet inn i NOU-malen, men i et "vanlig Word-dokument". Hovedsakelig skrivingen av lovtekst og spesielle motiver ble gjort helt i innspurten av arbeidet. Det oppstod i denne sammenheng "omkamper" og en rekke dissenser, til dels med skriftende flertall og mindretall. Derfor var det vanskelig å tro at utvalgets arbeid ville legge særlig sterke føringer på det videre arbeidet i departementet, og interessen for/betydningen av lovteksten ble liten. Utredningen skulle overleveres den 10. januar, og mye av arbeidet med lovtekst/motiver skjedde i romjulen. Den 3. og 4. januar ble det holdt utvalgsmøter der lovtekst mv ble vist på storskjerm og endringer foreslått og godkjent i møtet. Begrunnelsen for denne arbeidsformen var at det ikke var tid til å behandle nye innsigelser før overlevering.

I slutføringen av lovteksten ble "Spor endringer" benyttet. Endringer av interne henvisninger på grunn av flytting av bestemmelser, endring av inndeling av ledd mv, var ikke viktig utfordring i arbeidet med lovteksten fordi denne var forholdsvis kortfattet noe som gav god oversikt.

Spesielle merknader til den enkelte bestemmelse ble skrevet parallelt med lovteksten. Det ble skrevet merknader til alle endringer som ble foreslått, også til mindre endringer i bestemmelser som ellers ble foreslått uendret. Forholdet

mellom merknadene til den gjeldende loven om eiendomsmekling og merknader til lovforslaget ble ikke vurdert.

2.3.3.3 Gjennomføring av høring vedrørende NOU 2006:1

Arbeidet med høringen ble gjennomført enn de som hadde hovedansvaret for skrivingen av proposisjonen. Departementet har en standard liste over høringsinstanser der de legger adressater til og trekker andre fra avhengig av hva hørings-saken gjelder. Høringen blir gjennomført ved at høringsinstansene blir tilsendt forslag og høringsbrev i brevpost. Høringsinstansene kunne sende svar med brevpost eller elektronisk post eller på begge måter. Svar som kommer med brevpost blir skannet inn som pdf-filer, noe som gjør det mulig å klippe ut tekst fra svarene og plassere det i proposisjonsteksten. Da svarene kom inn til departementet ble det tatt utskrifter og svarene ble ordnet i et hefte som var hjelpemiddel for saksbehandlere som arbeider med proposisjonen. Samtidig var hvert svar tilgjengelige fra departementets nettsider. Hørings-svarene i elektronisk form ble benyttet som kilde for utklipp av uttalelser som ble sitert i proposisjonen.

2.3.3.4 Utarbeidelse av Odelstingsproposisjon nr 16 (2006-2007)

Utarbeidelse av ot.prp ble utført av tre saksbehandlere i departementet som var sammen om å skrive tekst. Ytterligere to personer gjennomførte støttefunksjoner. Det ble laget et tekstdokument med fremdriftsplan for arbeidet og denne ble endret under veis av hovedansvarlige for arbeidet. Det finnes ingen samlet beskrivelse internt i departementet av fremgangsmåter mv ved utarbeidelse av odelstingsproposisjoner med forslag til lovgivning.

Under veis i arbeidet ble Lovdatas betalte tjeneste benyttet. Regjeringen.no (tidligere odin.no) ble omtalt som lite aktuell fordi departementet har andre og bedre kilder å benytte til materiale i eget departement.

Proposisjonen ble skrevet i malen for odelstingsproposisjoner ("prop-malen") som ble benyttet av alle saksbehandlere fra første stund. I begynnelsen ble endringer i teksten ikke merket av fordi de var for mange til at dette ville være hensiktsmessig, men funksjonen "spor endring" ble brukt mot slutten av arbeidet frem til ferdigstillingen av teksten. Bruk av malen ble beskrevet som "OK" samtidig som det ble påpekt at det kunne oppstå tilfelle da det var problemer å ha god kontroll med tekstoppsettet. Malen inneholder ingen særlige funksjoner som understøtter skriving av lovtekster.

Arbeidet i departementet forutsatte fra begynnelsen av at det skulle utarbeides en endringslov, dvs en fulgte samme linje som utredningsutvalget hadde valgt. Det ble imidlertid fort klart at departementet uansett ønsket andre løsninger enn de utvalget hadde forslått, og det aller meste av teksten i lovforslaget ble derfor nyskrevet. Etter departementshøringen ble det i tillegg klart at en i stedet ville gå inn for å foreslå en ny lov.

Lovteknikkheftet ble i intervjuet beskrevet som et greit oppslagsverk som særlig hadde betydning sent i arbeidet med lovteksten. Etter foreleggelsen for departementene ble et bearbeidet lovutkast sendt Lovavdelingen i Justisdepartementet til lovteknisk gjennomgang. Det ble i denne sammenheng fremhevet at det var noe ulik bruk av spesialmotiver hos vedkommende

departement og Lovavdelingen. Lovavdelingen mente at departementet skrev for knappe merknader, mens departementet mente at de er hensiktsmessig å arbeidsbesparende at en i stor grad bruker spesialmotivene til å vise til annen relevant tekst i proposisjonen. Et klart eksempel på dette er motivene til § 1 som er ledsaget av følgende merknad:

" Til § 1-1 Formål

Bestemmelsen er ny. Det vises til nærmere omtale i kapittel 3."

I kapittel 3 er det gjort rede for høringsinstansenes og departements syn. I motivene til andre bestemmelser er det gitt en rekke henvisninger til andre deler av proposisjonsteksten. Til sammenligning er motivene til formålsbestemmelsen i skipssikkerhetsloven formulert over 23 tekstlinjer med forklaringer og motiver for lovteksten. Her er det på den annen side ikke gitt klar henvisning til det kapittel i proposisjonen der det er gjort rede for høringsinstansenes og departementets syn på formålsbestemmelsen. Lovavdelingen foreslo enkelte endringer i lovforslaget som i hovedsak gjaldt redaksjonelle og språklige forhold. En del av forslagene ble tatt til følge.

2.4 Samlet vurdering av IT-bruken i de to lovarbeidene

Bruken av IT i de to utredningsarbeidene synes å ha vært preget av det utvalgenes ledere og sekretærer har ansett som "vanlig". Det har imidlertid ikke skjedd noen eksplisitt vurdering av hvorledes teknologiske hjelpemidler best kunne tas i bruk. Bruken av teknologi ble derfor preget av tidligere erfaringer fra arbeid/studier, noe som i det ene utvalget konkret kom til uttrykk ved at sekretæren, i motsetning til lederen for utvalget, anvendte ulike Internett-baserte informasjonstjenester. I det andre lovutvalget var lederen mer vant med IT og brukte dette i like stor grad som sekretærene, men dette synes ikke å ha ført til noen høyere grad av bevissthet om hvorledes teknologien best kunne nyttes.

Selv om det åpenbart var et krav om at NOUen skulle leveres i maskinlesbar form, søkte ikke departementene å påvirke måten utvalget brukte tekniske hjelpemidler på, og de formidlet heller ikke kunnskap om eksistensen av dokumentmalen for NOUer. I begge utvalgsarbeider er inntrykket at uhensiktsmessig bruk av IT har kostet ekstra arbeidsinnsats.

3 Eksemplifisering av hvorledes informasjonsteknologi (IT) kan benyttes i lovgivningsarbeider

3.1 Om eksemplifiseringen av IT-bruk i lovgivningsarbeid; grunnlag og utgangspunkter

3.1.1 Kort om grunnlaget for dette kapittelet

I det følgende vil jeg skissere noen muligheter for bruk av informasjonsteknologi i lovgivningsarbeider fra og med utarbeidelse av mandat til og med ferdigstilling av odelstingsproposisjon. Skissene er delvis basert på gjennomgangen av de to lovarbeidene i kapittel 2, egne erfaringer fra fire lovgivningsarbeider³² og egen forskning innen bruk av informasjons- og informasjonsteknologi i offentlig sektor (jf "elektronisk forvaltning" eller "eforvaltning"). Forslagene vedrørende elektroniske høringer er spesielt knyttet til egne erfaringer, herunder det faktum at jeg i 1996 tok initiativ til og gjennomførte forsøk med elektronisk, Internett-basert høring i anledning Skauge-utvalgets arbeid, jf NOU 1997:19 og forslag til personopplysningslov. Dette er bakgrunn for valg av høring som område for utvikling av prototyp (se avsnitt 3.5).

Eksemplifiseringene i dette kapittelet kan sies å uttrykke en konservativ tilnærming til lovarbeidet i den forstand at jeg i liten grad har forutsatt at det må skje grunnleggende endringer i organisering og arbeidsmåter. Utvikling av elektronisk forvaltning ellers forutsetter ikke sjelden store organisatoriske endringer. Begrunnelsen for å velge en annen og mer forsiktig tilnærming i dette prosjektet er dels strategisk, dels prinsipiell. De deltakerne jeg intervjuet som ledd i undersøkelsen av to nylig avsluttede lovgivningsarbeider, gav ikke uttrykk for noe stort behov eller ønske om mer inngående IT-støtte. Det ble tvert i mot gitt uttrykk for noen grad av overraskelse over problemstillingen bak prosjektet, og inntrykket er at det i liten grad har vært reflektert rundt det faktum at lovgivningsarbeider over hode har noen med informasjonsteknologi å gjøre ut over det som oppfattes som "vanlig" IT-bruk. . Med et slikt utgangspunkt er det

³² Som medlem av Skauge-utvalget som utredet ny personopplysningslov (lov av 14. april 2000 nr 31), medlem av referansegruppen for arbeidet med helseregisterlov (lov av 18. mai 2001 nr 24), medlem av underutvalg vedrørende ny Arbeidsmiljølov (lov av 17. juni 2005 nr 62) og medlem av Nylenna-utvalget som utredet lovregulering av medisinsk- og helsefaglig forskning (Ot.prp. nr. 74 (2006-2007)).

lite realistisk å foreslå fremgangsmåter som griper radikalt inn i lovarbeidet.³³ Uansett er lovgivning en beslutningsprosess med så grunnleggende betydning i en demokratisk rettsstat at arbeidsmåtene i stor grad bør være stabile, og eventuelle endringer i fundamentale trekk bør være grundig utredet. Dette forprosjektet tillater uansett ikke slike brede og grundige analyser, og det er derfor nærliggende å holde seg innenfor de eksisterende rammene for slike arbeider. Likevel antar jeg at det er grunnlag for å gjøre mer dyptgripende endringer i organisering mv av lovgivningsarbeidet, men slike muligheter kommer jeg ikke nærmere inn på her.

Den skepsis mot IT i lovgivningsarbeider jeg mener å ha registrert blant personer som deltok i lovarbeidene kan også forstås som markering av at det er det politiske og juridiske innholdet som skal stå i sentrum i slike arbeider, og at tekniske hjelpemidler derfor ikke bør spille en sentral rolle. En slik fortolkning vil jeg langt på vei kunne si meg enig i. I så måte er det positivt at deltakere i lovgivningsprosessen svarer at de benytter IT "på vanlig måte", dvs at bruken av slike hjelpemidler ikke har vært tema for diskusjon i lovarbeidet.

Poenget er imidlertid at teknologi alltid kan sies å ha vært "vanlig" brukt, samtidig som denne teknologien over tid og umerkelig forandrer seg på vesentlige måter. For meg er det et poeng at det uansett skjer en teknologibruk og at denne bør være bevisst og begrunnet ut i fra analyser av behov og konsekvenser. Dette er særlig viktig innen beslutningsprosesser av stor politisk, rettslig og samfunnsmessig betydning – slik som for lovgivningsprosessen. Mitt mål har derfor langt på vei vært å foreslå teknologistøtte som er så gjenkjennelig at den vil kunne bli oppfattet som "vanlig" etter kort tids bruk.

Særlig for lovutredningsarbeider som er igangsatt av regjeringen er det etter min mening viktig at en ved oppstart tar aktivt stilling til hvilken teknologi en skal gjøre bruk av. IT-bruken innen slike arbeider bør ikke reduseres til spørsmål om utvalgslederens og andre enkeltpersoners individuelle valg av arbeidsstil og hjelpemidler. Uansett hvor mye eller lite deltakerne i lovgivningsprosessen anvender hjelpemidler, vil dette ha direkte føringer på innholdet og kvaliteten av lovforarbeider og lovforslag. Etter min mening er det derfor viktig at det tas stilling til hvilket spillerom det skal være på dette området for deltakernes individuelle valg. Det kan være at konklusjonen bør bli at alle deltakere skal ha meget stor grad av frihet (men likevel innen visse grenser), eller konklusjonen kan være at det skal stilles bestemte og detaljerte krav til deltakerne. Som så ofte tror jeg hensiktsmessige løsninger ligger i mellom disse ytterpunktene. Dagens situasjon representerer en meget stor grad av individuelle valg, og jeg antar dette spillerommet bør være klart mindre.

Når jeg formulerer problemstillingen med uttrykk som "spillerom" og "individuelle valg" og uttrykker at dette bør begrenses, kan det lett oppstå en forestilling om at det dreier seg å innskrenke noe som i utgangspunktet er positivt. Et viktig poeng er imidlertid at spillerom også kan betegne manglende tilrettelegging for hensiktsmessige arbeidsmåter. En viktig underliggende forutsetning er derfor – positivt uttrykt – at det bør tilbys IT som så godt som mulig legger til rette for lovgivningsarbeider med høy kvalitet. På den annen side

³³ Jeg har imidlertid ikke tatt stilling til om slike organisatoriske endringer prinsipielt sett er ønskelige og hva slike endringer eventuelt bør/kan gå ut på.

bør det ikke introduseres informasjonsteknologi som deltakerne i lovgivningsarbeidet ser som uhensiktsmessig.³⁴ Fordi det er betydelig variasjon fra lov til lov, betyr det at IT i stor grad bør være et fast tilbud og at plikter kun kan gjelde utvalgte og spesielt viktige elementer.

En mellomløsning mellom obligatorisk og frivillig bruk kan være å introdusere frivillig bruk med begrunnelse for ikke-bruk. Det kan for eksempel være grunner til ikke å benytte elektronisk høring (jf avsnitt 3.5) selv om slik høring i utgangspunktet bør foretrekkes. En plikt til å begrunne avvik fra hovedregelen kan sikre en viss grad av bevissthet og refleksjon om spørsmålet.

3.1.2 Nærmere om forholdet mellom IT-verktøy for og innhold av lovgivningsarbeider

Ovenfor har jeg fremholdt at innfallsvinkelen for dette arbeidet er konservativ, dvs arbeidet forutsetter ikke grunnleggende endringer av eksisterende lovarbeider. I stedet er meningen primært å legge bedre til rette for slike arbeidsoperasjoner som i dag gjerne inngår i arbeidet med å utrede og formulere ny lovtekst. IT-verktøy kan primært virke inn på lovarbeider på minst fem måter, ved å

- 1) tydeliggjøre enkeltelementer i de ulike delene av arbeidet samt forholdet mellom elementene (dvs strukturer i arbeidet);
- 2) formalisere informasjon som skal inngis og behandles videre;
- 3) helt eller delvis automatisere arbeidsoperasjoner;
- 4) tilgjengeliggjøre og/eller understøtte søk etter relevant informasjon; og
- 5) generere informasjon om utførte arbeidsoppgaver som inngår i lovgivningsarbeidet, dvs informasjon for styring, evaluering mv av et enkelt lovgivningsarbeid eller flere arbeider.

Ad 1) IT-verktøy kan invitere til å klassifisere og formalisere deler av lovgivningsarbeidet og dermed bidra til å tydeliggjøre de elementene som inngår i arbeidet. Det er lite kontroversielt å foreta slik klassifisering på øverste nivå ved å angi hovedelementene i slike arbeider og den typiske rekkefølgen mellom dem: Utforming av mandat og oppnevning av utredningsgruppe/-utvalg mv. → utredning → høring av forslag fra utredningsgruppe/-utvalg → utarbeidelse av odelstingsproposisjon. Dersom en ønsker å gå videre og spesifisere arbeidet med mandat/oppnevning, utredning mv, vil variasjonsbredden lett bli vesentlig større, og det vil i tillegg være langt mer problematisk å sette opp en bestemt rekkefølge på utførelsen av de ulike delelementene. Jo mer detaljert en spesifiserer hvert element og forholdet mellom elementene, desto mer omstridt kan inndelingen antas å være. I den grad en likevel foretar slik strukturering er det viktig å ivareta en viss grad av valgfrihet og fleksibilitet slik at den enkelte aktør i lovgivningsarbeidet selv kan ta stilling til hva som er aktuelt og hensiktsmessig.

Tilnærmingen i forslagene nedenfor er basert på en forsiktig spesifisering og kategorisering av oppgavetyper i de ulike trinnene av lovgivningsarbeidet frem til utarbeidelse av odelstingsproposisjon, men slik at kategorier, relasjoner og

³⁴ Forutsatt at vurderingen har vært reell og "velvillig".

rekkefølger alltid er fleksible. Tanken er med andre ord at ethvert element og rekkefølgen mellom dem er fleksibel. Utgangspunktet vil imidlertid alltid være en "normal" dvs noen typiske, forventede elementer som står i et typisk/forventet forhold til hverandre.

Ad. 2 Med formalisering mener jeg her å bringe informasjon over i en fast form, noe som står i kontrast til fri utforming av informasjon i form av tradisjonelle saksprosattekster mv. Formalisering har særlig verdi i forhold til informasjonskvalitet samt muligheten for å sortere, sammenstille og sammenligne informasjon fra flere kilder. Samtidig kan formalisert informasjon innebære en svekket mulighet for å uttrykke særegne forhold. Formalisering vil primært være basert på forhåndsanalyser og dermed den (begrensede) innsikten en hadde da det formaliserte systemet ble etablert. Dette minner om at formalisering bør skje med forsiktighet. Imidlertid spenner formalisering over et kontinuum fra forsiktig til streng formalisering. Fastsettelse av at hver paragraf i en lovbestemmelse skal ha et sett av særskilte merknader i forarbeidene, representerer en forsiktig og "selvfølgelig" formalisering. Fast angivelse av de nærmere innholdselementene i merknaden til den enkelte bestemmelse, angivelse av om elementene er frivillige eller obligatoriske å fylle ut, samt krav til hvorledes innholdet av hvert element kan inngis (bruk av koder og særskilte notasjonsmåter mv), vil representere en langt sterkere og mer kontroversiell formalisering. I forslagene har jeg anvendt forsiktig formalisering.

Ad 3 Innen store deler av elektronisk forvaltning innebærer automatisering av rettsanvendelse et meget viktig element. Således vil en stor del av skatte- og trygdlovgivningen mv være transformert til programkode noe som tillater hel eller delvis automatisering av enkeltvedtak.³⁵ I forbindelse med lover som skipssikkerhetsloven og eiendomsmeglerloven er slik omfattende automatisering av rettsanvendelsen lite praktisk, men det kan likevel være til god hjelp å kjenne/ta hensyn til enkelte av de spørsmålene som automatisering kan aktualisere. Automatisering gjør det for eksempel viktig å ta hensyn til at utførelsen av de aktiviteter som lovbestemmelsene gir anvisning på må beskrives i den rekkefølge som de kan/må utføres for å nå frem til et rettsriktig resultat. Selv om lovgivning ofte betegnes "fragmentarisk" er mye lovgivning i utpreget grad bundet opp til en helt bestemt arbeidsutførelse: For å bli korrekt må beregning av skatter, avgifter og trygder mv selvsagt skje på helt fastlagte måter og i fastlagte rekkefølger. Ofte kan også prøving av vilkår for om det foreligger en plikt/rett og andre spørsmål best skje i henhold til én eller flere bestemte prosedyrer. Selv om lovgivning ikke skal automatiseres kan det derfor være stor nytte i å tydeliggjøre hvilke konkrete fremgangsmåter som må/bør følges for å sikre en rettsriktig anvendelse av foreslått lovgivning.

Automatisering kan være relevant for enkelte, begrensede områder av lovgivningsarbeidet, men kan også være et helt dominerende perspektiv. Ved utarbeiding av nye pensjonsregler er det for eksempel klart at en meget stor andel av rettsreglene vil komme til å bli programmert for i størst mulig grad å automatisere enkeltvedtak som er basert på klare rettighetsbestemmelser. I andre tilfelle kan automatiseringsperspektivet være begrenset til å gjelde enkle

³⁵ Se om dette for eksempel i Schartum 2002.

søkefunksjoner for å understøtte analyse av legaldefinisjoner eller andre sentrale begreper i en foreslått lovtekst. I det følgende kommer jeg imidlertid ikke nærmere inn på de mange spørsmål som reiser seg i forbindelse med lovvedtak som etter ikrafttredelse primært vil være gjenstand for automatisert rettsanvendelse i forvaltningens beslutningssystemer mv.³⁶

Ad 4: Ulike Internett-tjenester, særlig tjenester knyttet til Regjeringen.no, Stortinget.no og Lovdatas tjenester, er generelt relevante for lovgivningsarbeider. Disse tjenestene har imidlertid en helt generell innretning og er ikke utformet for å være hensiktsmessige informasjonstjenester for arbeid med konkrete lovforslag. Lovteknikk-heftet og Utredningsinstruksen er blant de dokumenter som er tilgjengelig på Regjeringen.no, men foreligger kun som tekstfiler tilsvarende papirheftene og utnytter ikke de mange mulighetene som Internett-teknologien gir. Et IT-verktøy for lovgivningsarbeider kan inneholde spesialiserte funksjoner for informasjonssøking og tilgjengeliggjøring av et utvalg relevant informasjon. Denne informasjonen kan delvis tenkes gitt på bakgrunn av hva som generelt er relevant for lovgivningsarbeider, og dels inneholde informasjon som er spesielt relevant for hvert enkelt lovarbeid.

Ad 5 Et IT-verktøy for lovgivningsarbeider kan også tenkes å generere informasjon om utførte arbeidsoppgaver, hendelser mv som angår lovarbeidet, dvs informasjon for styring, evaluering mv av det enkelte arbeid eller (grupper av) arbeider. Dette kan dels gjelde forhold som vedrører bruk av et informasjonssystem (dvs logger vedrørende bruken av systemet) og informasjon som registreres i systemet som ledd i den løpende administrasjonen av et pågående lovarbeid, for eksempel vedrørende planer for arbeidet, saksflyt, timelister osv. Slike funksjoner kommer jeg i liten grad inn på i det følgende, men de utgjør en viktig mulighet.

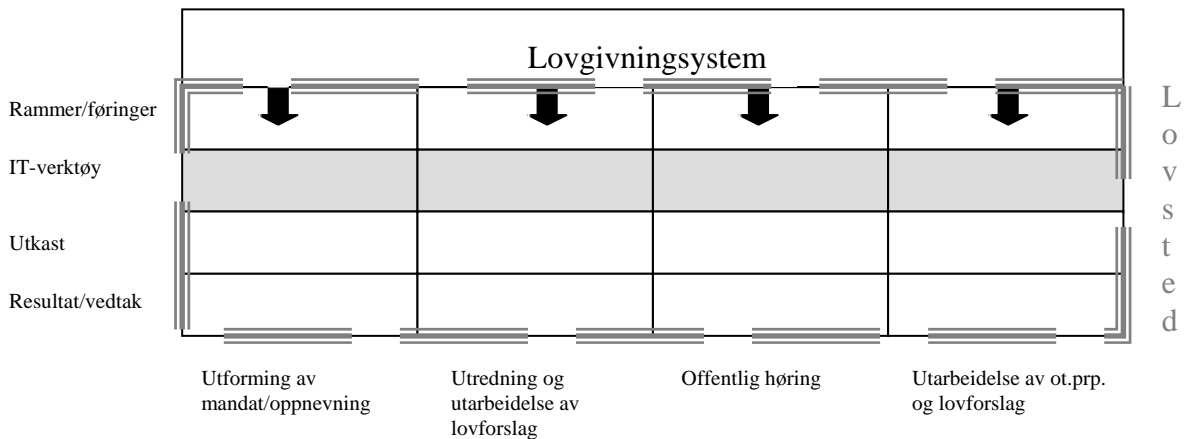
3.2 "Lovgivningssystem" og mulig plattform for bruk av IT i lovarbeider

Dette arbeidet tar utgangspunkt i en enkel arkitektur for hovedelementer i lovarbeider. Arkitekturen favner videre enn IT-verktøy for utarbeidelse av lovtekster. Likevel har jeg ansett det hensiktsmessig å skissere de omgivelser slike verktøy kan være del av dersom en velger en systematisk og omfattende tilnærming til spørsmålet om hensiktsmessig bruk av informasjonsteknologi i samband med lovgivning.

Utgangspunktet er forestillingen om et "lovgivningssystem", dvs et IT-system som generelt gir støtte ved håndtering av lover i alle faser av lovers liv, herunder i lovgivningsprosessen. Lovgivningssystemet generere et "lovsted" for enhver hovedlov, dvs et nettsted der informasjon vedrørende hver lovutredning og hvert lovvedtak er tilgjengelig, og der det gis tilgang til relevante IT-verktøy, styringsdokumenter mv. Figuren nedenfor gir en oversikt over den tenkte arkitekturen. Lovgivningssystemet er plassert i den øverste rektangulære boksen

³⁶ En tentativ metode for håndtering av viktige rettslige spørsmål i tilknytning til slik automatisering, finnes i Schartum 2005.

for å illustrere at systemet virker i alle de fire fasene av utredningsarbeidet (jf de brede pilene). For hver hovedlov innebærer systemet at det etableres et Internett-basert "lovsted" der det gjøres tilgjengelig dokumenter med rammer og føringer for vedkommende arbeid (mandat, Utredningsinstruksen, veiledningene for utvalgsledere mv). Dessuten gjøres det tilgjengelig slike IT-verktøy som jeg i det følgende skissere ideer til (markert med gråtone), foreløpige resultater av hver fase i arbeidet ("utkast"), samt de endelige resultatene/vedtakene fra hver fase. IT-verktøyene er med andre ord hjelpemidler som er særskilt utformet for å understøtte arbeidet. Hver type innhold i lovstedet (rammer, IT-verktøy mv) kan være av generell karakter eller kan gjelde for en eller flere bestemt(e) fase(r) av arbeidet. Blant rammer/føringer vil Utredningsinstruksen for eksempel gjelde alle faser, mens veiledningen for utvalgsledere kun gjelder fasene "utredning og utarbeidelse av lovforslag". Tilsvarende kan IT-verktøyene være spesialiserte for én fase eller kan være anvendbare i flere faser. Enkelte faser inneholder arbeidsoperasjoner som ligner hverandre og IT-verktøyet kan da ha en likeartet utforming.



Hjelpemidlene bør være beskrevet slik at det bl.a. blir klart i hvilke situasjoner der de kan være nyttige, herunder på hvilket steg i en arbeidsoperasjon hjelpemiddelet kan forventes å være mest aktuelt å bruke. Det kan for eksempel være obligatorisk å opprette nettsted for lovutredningsutvalg, samtidig som det angis visse standard minimumskrav og legges til rette for ytterligere funksjoner.

Figuren ovenfor skisserer et lovgivningssystem som kun omfatter regjeringens del av lovarbeidet, frem til avgivelse av odelstingsproposisjon. I "lovstedet" bør imidlertid alle vedtak være tilgjengelig, også de som er knyttet til Stortingets behandling og Kongens sanksjon av lovvedtaket. Også endringslover til en eksisterende lov bør inngå i lovstedet, slik at en på lovstedet har tilgang til hele lovens historikk. I tillegg bør eventuelle etterkontroller/evalueringer av loven være omfattet. Slike IT-verktøy som jeg beskriver i dette kapittelet vil være knyttet til ulike faser i en lovs tilblivelse og hele eksistens. Forslagene nedenfor er imidlertid knyttet til ny lovgivning herunder av endringslover, og ikke til evaluering/etterkontroll mv.

Det bør trolig være obligatorisk å gjøre bruk av lovgivningssystemet på visse minimumsmåter i alle faser av lovarbeidet. Selv om det i utgangspunktet bør være stor valgfrihet mht hvor omfattende og intensivt systemet brukes i hver lovsak, bør en med andre ord ikke kunne avstå fra å bruke systemet.

Begrunnelsen for dette er primært hensynet til oversikt og gjennomsiktighet i pågående lovarbeider.

Lovstedet kan ha minst fire funksjoner. For det første kan det ha en funksjon som støtte for utarbeidelse av lovvedtak, dvs det er gjennom lovstedet at IT-støtten blir gjort tilgjengelig. Dernest har lovstedet en funksjon som "arkiv" dvs som et sted der alt vesentlig materiale vedrørende en lov er samlet.³⁷ En tredje funksjon er å skape større grad av åpenhet rundt lovgivningsarbeider og gjeldende lovgivning. Særlig vil lovsteder kunne få stor betydning for pressens arbeid, se avsnitt 3.7. For det fjerde vil lovstedet ha en lovadministrativ funksjon, dvs funksjoner som understøtter vedkommende departements funksjon som regelverksforvalter.³⁸ Det hender for eksempel at flere lover er under endring samtidig, men uten at de respektive departementene er klar over andre relevante arbeider. Resultatet kan for eksempel være at en gir henvisninger mellom lovene som blir uriktige. Et lovgivningssystem som genererer lovsteder for hver lov med endringslover, vil gjøre det enkelt å holde oversikt over relaterte, parallelle lovgivningsarbeider. Således vil hvert lovsted inneholde opplysninger om vedtaks-/endringshistorikk, og kan dessuten gi plass for innspill og erfaringer vedrørende den praktiske anvendelsen av loven. Dette kan sammen med annet materiale ha betydning for etterkontroll og eventuell igangsetting av arbeid med å vurdere lovendring.

Lovstedet kan tenkes å være delt inn i to "soner". Én sone kan være tilgjengelig for deltakere i lovgivningsarbeidet ("internsonen") mens den andre sonen ("eksternsonen") er den delen av lovstedet som er åpen for allmennheten med informasjon om lovarbeidet. Selv om internsonen er den som vil være mest omfattende, er eksternsonen også viktig og sentral, bl.a. fordi det meste som gjelder høringsprosessen vil måtte inngå der. De fleste spesielle hjelpemidler vil i utgangspunktet ligge i internsonen av lovstedet, og denne må være tilgangsbeskyttet med passord/kode eller annet. Etter min mening bør det imidlertid være et mål å gjøre allment tilgjengelig så mye informasjon og verktøy som mulig, men spørsmålet om hvor grensene for allmenn tilgang bør gå, kommer jeg ikke nærmere inn på her (se likevel avsnitt 3.7).

3.3 Mulig bruk av IT i arbeidet med utforming av mandat og oppnevning av utredningsutvalg

Utarbeidelsen av mandatet/oppdraget for en lovutredning kan med fordel understøttes av et lovutredningssystem. En systemmodul for igangsetting av lovutredninger kan utvikles slik at den både er egnet ved igangsetting av ny lov og ved endring av eksisterende lovgivning. En slik modul bør ideelt sett dekke alle steg i prosedyren frem til vedtak om oppnevning, noe som innebærer at det også

³⁷ Dvs noe lignende det som tradisjonelt har vært samlet og gjort tilgjengelig som "Forarbeider til lovene i serien Stortingsforhandlingene.

³⁸ Jf. "regulatory management" og omtalen i avsnitt 1.2.1.

bør være støtte for skriving av R-notater når utredningsutvalg skal oppnevnes ved kongelig resolusjon, jf Om R-konferanser, særlig kap. 4.³⁹

I en støtte for skriving av mandater kan en særlig tenke seg tre deler:

- 1) Angivelse av innholdselementer
- 2) Angivelser av grunnlagsdokumenter
- 3) Ledsagende, veiledende tekster, jf relevante instruksjer og veiledninger.

For det første kan mandatet skrives på basis av en fast disposisjon med standard innholdselementer. Det naturlige utgangspunktet for ethvert mandat/arbeidsoppdrag er Utredningsinstruksens bestemmelser i kapittel 3, FADs veiledning til denne og retningslinjene i Om regjeringskonferansene. Dersom en sammenholder kravene til mandat/oppdragsbeskrivelse i disse dokumentene, får en innholdselementer som vist i første tekstboks nedenfor (jf punkt 1 ovenfor).

Arbeidsoppdrag
Ressursmessige forutsetninger
Konsekvensutredninger
Tidsramme
Rapporteringsmåte

Utredningsinstruksen og de andre nevnte dokumentene må forstås slik at punktene i tekstboksen (til venstre) alltid skal være med, og hensynet til brukervennlighet tilsier at disse bør fremkomme i en fast og logisk rekkefølge.

På enkelte punkter er veiledningene mv så konkret i sin detaljering av innholdselementene at de med fordel kan inngå som fravikelige underpunkter til hovedelementene. Underpunktene kan alternativt fremkomme som veiledende tekst, se tekstboksen nedenfor.

Arbeidsoppdrag
 Viktige problemformuleringer
 Angivelse av dokumenter med føringer for arbeidet
 Avgrensning av oppdraget
 Angivelse av områder for forslag
Ressursmessige forutsetninger
 endret ressursbruk
 uendret ressursbruk
Konsekvensutredninger
 økonomiske konsekvenser
 administrative konsekvenser
 andre vesentlige konsekvenser
Tidsramme
Rapporteringsmåte
 NOU
 rapportserie X

I tillegg til obligatoriske punkter kan et mandat mv inneholde frivillige punkter; dels i form av faste forslag og dels i form av punkter som formuleres spesielt for individuelle utredningsoppdrag.⁴⁰ Angivelse av grunnlagsdokumenter (jf 2 i listen ovenfor) er eksempel på et forslag til fast frivillig punkt, dvs et punkt som alltid fremkommer i systemløsningen men som kan velges bort. Sentrale grunnlagsdokumenter gjelder særlig to kategorier:

1. Dokumenter vedrørende saksbehandlingen, dvs som gir prosedyremessige og formelle rammer for arbeidet. Slik bør Utredningsinstruksen og Lovteknikk-heftet alltid være tilgjengelig fra mandatet på faste

måter. Gjelder mandatet oppdragsbeskrivelse for lovutvalg, kan i tillegg Lovavdelingens veiledninger for utvalgsleder og -sekretær være del av grunnlagsdokumentasjonen. I tillegg kan det være grunn til å gjøre

³⁹ I eksemplifiseringen her, kommer jeg imidlertid ikke nærmere inn på spørsmål vedrørende R-notater.

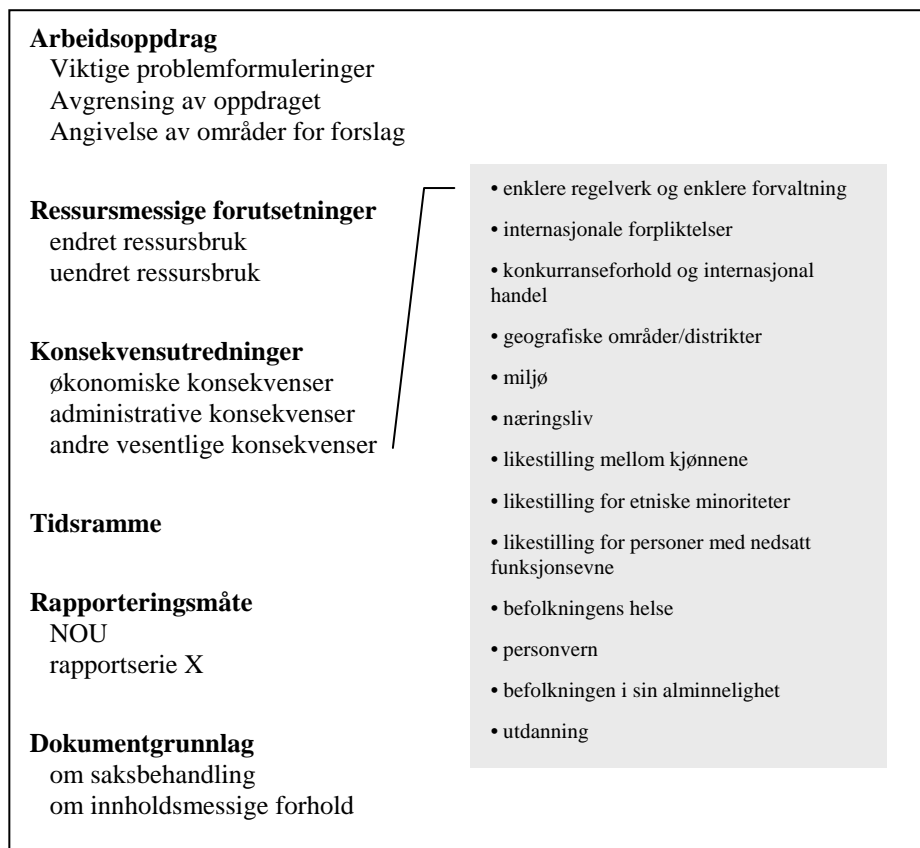
⁴⁰ Individuelle punkter kan selvsagt være av mange slag; for eksempel krav til hvorledes en neutreder bør arbeide (vedr. samarbeid med departementet e.l.).

tilgjengelig andre dokumenter i særlige tilfelle, for eksempel kan det være aktuelt å gjøre tilgjengelig [Beskyttelsesinstruksen](#) i arbeider der lovutredere får tilgang til og skal behandle gradert materiale.

2. Dokumenter som danner det materielle grunnlaget for oppdrag om lovutredning. Således bør for eksempel gjeldende lov som skal revideres, tilstøtende lovgivning som særlig har betydning, Dokument 8-forslag, anmodninger fra Stortinget og annet relevant materialet som regjeringen legger til grunn også gjøres tilgjengelig. Her kan det selvfølgelig ikke på noen måte være tale om uttømmende å angi relevante dokumenter (noe som det jo ofte vil være en del av mandatet å utrede), men kun de dokumenter som det etter departementets/regjeringens syn er nødvendig og formålstjenelig å knytte til mandatet. Slik tilgjengeliggjøring har både innvirkning på hvorledes oppdragsbeskrivelsen vil bli oppfattet, og vil i tillegg være klart positivt for åpenheten om pågående lovarbeider (jf. eksterntonen av lovstedet).

Alle grunnlagsdokumenter bør alltid foreligge i elektronisk form og således være direkte tilgjengelig i fulltekst fra mandatet.

Til innholdselementene kan det også være knyttet valg av hjelpemidler, dvs det kan legges til rette for at en ved utforming av mandatet for eksempel tar stilling til at analyseverktøy X anvendes for å undersøke ressursmessige forutsetninger; under "Rapporteringsmåte" kan en velge å angi at NOU-malen skal nyttes mv.



Det tredje hovedelementet (jf listen ovenfor) gjelder veiledende tekster, dvs tekster som forklarer innholdet av innholdselementene som er foreslått ovenfor. Veiledende tekster kan dels være *forklaringer* av instruksjoner og dels

eksemplifiseringer av det innholdselementene som blir forklart. Forklaringene kan både være tekster lignende de som i dag for eksempel inngår i veilederen for Utredningsinstruksen, men kan også tenkes å bestå i pekere til annet, selvstendig veiledende materiale. For eksempel kan veiledningen til punktet om konsekvensutredning bl.a. vise til Kommunal- og regionaldepartementets Veileder for distriktmessige konsekvensvurderinger (H-6/98). Veiledende tekster som de i den grå rammen i eksempelet ovenfor, kan lenkes til hvert innholdselement og åpnes i egne vinduer.

Uansett organiseringen av første del av arbeidet, bør mandatet publiseres på lovstedet som beskriver det forestående arbeidet, herunder opplysninger om hvilke personer som skal gjennomføre utredningen (lovutvalg, internt utvalg i departementet, som eneutreder mv). Denne informasjonen bør legges ut på lovstedet og være tilgjengelig fra og med tidspunktet for vedtak om igangsetting av arbeidet mv.

3.4 Mulig bruk av IT i forbindelse med arbeidet i et lovutredningsutvalg mv

3.4.1 Innledning

Lovgivningssystemet vil ha stor betydning for utredningsutvalg mv og for departementets arbeid med odelstingeproposisjon etter offentlig høring er gjennomført. I begge faser av arbeidet skal saksområdet dels utredes og drøftes og det skal konkluderes i form av forslag til lovtekst med forklarende merknader. I det følgende går jeg ut i fra en situasjon der det er et utredningsutvalg som er satt i arbeid og som skal levere forslag i en NOU. Jeg antar at den typiske forventningen vil være at materialet fra utredningsutvalget (både flertalls- og mindretallsforslag) vil inngå som direkte til grunnlag for arbeidet med odelstingsproposisjonen.⁴¹ På denne bakgrunn er det rimelig å gjøre to antakelser:

- 1) Utredningsutvalg og departementet vil i stor grad av behov for samme eller lignende IT-støtte.⁴²
- 2) Departementet vil ofte ha behov for direkte å kunne gjøre bruk av tekst som utredningsutvalget har produsert, særlig slik tekst som finnes i NOUer og annen tekst som er anført som direkte kildemateriale for utvalget.

For fremstillingen i denne rapporten har de to antagelsene den betydning at det er mulig og hensiktsmessig å gjøre en felles beskrivelse av IT-støtte som kan være til hjelp i begge deler av arbeidet. Hovedtyngden av eksemplifiserende beskrivelser er derfor plassert i dette avsnittet. Avsnitt 3.6 om IT-støtte ved utarbeidelse av

⁴¹ Dette selvsagt ikke unntaksfritt noe forskjellen på departementenes bruk av NOU 2005: 14 og NOU 2006: 1 tydelig viser.

⁴² I tillegg vil det være behov for støtte i relasjon til den interne saksbehandlingen i departementene og regjeringen, men dette kommer jeg ikke nærmere inn på her.

odelstingsproposisjoner vil bare inneholde noen supplerende muligheter som bare er aktuelle for denne delen av arbeidet.

3.4.2 Bruk av tekstbehandlingsmaler for utvalgsrapporter mv

Det eksisterer i dag tekstbehandlingsmaler for (bl.a.) NOUer og odelstingsproposisjoner, som er utarbeidet av Departementenes Servicesenter (DSS). Jeg har ikke evaluert disse malene, men det generelle inntrykket på grunnlag av en enkel gjennomgang av malene og intervjuene knyttet til de to lovarbeidene som er gjennomgått i kapittel 3, er at malene i stor grad er innrettet på den etterfølgende trykkeprosessen. Malene ser ikke ut til å legge til rette for hensiktsmessige arbeidsmåter underveis i arbeidet med utredninger, og slett ikke for arbeidet med å utarbeide en lovtekst. Dette (tilsynelatende) begrensede siktemålet med malene er bakgrunn for flere av de forslagene jeg fremmer nedenfor og som primært er rettet inn mot arbeidsprosessen frem til ferdige resultater (og ikke trykking mv). Behovet for de eksisterende malene av hensyn til trykkeprosessen er uomtvistelig og jeg har ikke grunnlag for å foreslå endringer i disse. Mine forslag peker i stedet i retning av supplement, dvs. funksjoner som bør eksistere som selvstendige elementer i tilslutning til malene. Jeg har imidlertid ikke vurdert graden av integrasjon og konkrete tekniske løsninger.

Når det gjelder bruk av de eksisterende malene, er det etter min mening åpenbart fornuftig å gjøre disse tilgjengelig via lovstedet. Utredningsutvalg bør med andre ord få anvist et nettsted der malen ligger tilgjengelig sammen med nødvendig veiledende tekst til malen (og i tillegg mandatet mv). Poenget er at bruk av malen må være tilrettelagt slik at den brukes fra første fase av arbeidet med NOU-tekst. Sen og tilfeldig bruk av malen, slik som i arbeidet med skipssikkerhetslov (se avsnitt 2.2.3) bør klarligvis unngås, og det er neppe heller hensiktsmessig at en person i departementet må huske å si fra til utvalgssekretæren at malen finnes og skal brukes.

Tilgjengeliggjøring av tekstbehandlingsmaler for NOU og odelstingsproposisjoner på lovstedet, innebærer også at det legges til rette for at alle som deltar i skrivearbeidet har lett tilgang til malen og en sterk oppfordring til å benytte denne.⁴³ Begge de refererte lovarbeidene i kapittel 3 viser at personer som kun skriver begrensede deler av teksten ikke bruker malen, men kun skriver i ”vanlig” tekstbehandlingsdokument. Det kan sikkert være at dette i konkrete tilfelle ikke innebærer særlige ulemper for sekretæren, men samtidig er det lett å tenke seg at en slik fremgangsmåte kan innebære klart uønsket merarbeid. Slike praktiske problemer vedrørende skrivingen inviterer heller ikke til at flere utvalgsmedlemmer skal delta aktivt ved skriving av utredningen. Derfor er det viktig å legge til rette for at det alltid gjøres bruk av felles mal. Hvorledes dette i praksis bør gjøres, har jeg imidlertid ikke grunnlag for å ta stilling til. Et kjernepunkt i denne sammenheng og spesielt i skriveprosesser der flere deltar, er ivaretagelse av tilstrekkelig versjonskontroll/-administrasjon. Jeg har ikke sett på håndteringen av dette i de eksisterende malene, men understreker at utfordringen uansett bør

⁴³ Etter min mening er det neppe grunn til å la være å etablere plikt til å benytte de eksisterende NOU-malene.

takles ved hjelp av IT-verktøyet, slik at versjonskontroll ikke (bare) er avhengig av den enkelte bidragsyters disiplin og klare navngiving av fil/versjon.

3.4.3 IT-støtte for skriving av lovtekster

3.4.3.1 Generelt

I det følgende skjelner jeg mellom i) tekstlig beskrivelse av krav til skriving av lover og ii) tilknyttede IT-verktøy som hjelper til å etterleve kravene. Beskrivelsene vil dels inneholde forklaringer og begrunnelser for innholdet av verktøyet og dels annen informasjon som ikke direkte er knyttet til dette. Av dette følger det en intim sammenheng mellom de to delene og det er derfor klare ulemper ved å presentere de to elementene hver for seg. Jeg har likevel sett det som nødvendig og hensiktsmessig å skille delene fra hverandre for å kunne beskrive hvert enkelt element på en klar måte. Relasjonene mellom elementene vil imidlertid delvis fremgå av beskrivelsene.

3.4.3.2 Maler og stiler for skriving av lovtekster mv

Et mulig IT-verktøy er "lovmal". Utgangspunktet kan være en tekstbehandlingsmal som legger til rette for et formelt korrekt/akseptabelt oppsett av en lovtekst i samsvar med retningslinjer som i dag er gitt i Lovteknikk-heftet. Jeg velger å betegne dette som én mal selv om opplegget tillater oppsett av lovtekster på *flere måter*. Dette kan uttrykkes som at malen inneholder flere "stiler", og at de som forestår arbeidet med lovteksten kan velge stil i tråd med den veiledning mv som finnes i det tilknyttede informasjonssystemet.

Utarbeidelse av lovmal bør ta direkte utgangspunkt i deler av Lovteknikk-heftet (særlig kapittel 5) og jeg har i utgangspunktet ingen intensjon om å gjøre annet enn å transformere utvalgte deler av heftet fra (kun) tekst til også å være *funksjoner* som er direkte anvendelige ved utarbeidelse av lovtekster. De refererte erfaringene i kapittel 2 peker i retning av at Lovteknikk-heftet primært brukes som et oppslagsverk og anvendes i den grad deltakere i lovgivningsprosessen er usikre på hvorledes lovteksten bør settes opp. Dette kan i konkrete tilfelle innebære at heftet ikke brukes eller bare brukes i liten utstrekning, fordi de aktuelle personene mener de vet hvordan de bør gå frem.

Selv om heftet brukes i stor utstrekning – og uansett når en lovtekst skal settes opp i henhold til retningslinjer for korrekt formelt oppsett – er dette en potensielt arbeidskrevende prosess. Arbeidet blir desto større dersom det skjer mange endringer under veis i en lovgivningsprosess og en under hele forløpet forsøker å skrive innenfor et formelt riktig oppsett. Det er derfor uansett arbeidsbesparende å gjøre bruk av maler, og i tillegg vil bruken av mal øke sjansene for at de retningslinjer som i dag gis i Lovteknikk-heftet faktisk får effekt.

Som nevnt må malen gi anledning til å velge ulike stiler, dvs kombinere de ulike retningslinjene for oppsett av tekst på ulik måte. I Lovteknikk-heftet er det angitt og diskutert hvorledes den enkelte bestemmelse, hvert ledd, oppregninger mv kan/bør gjøres, dvs. spørsmålene er behandlet hver for seg. Dersom en lager dokumentstiler for lovtekster innebærer dette at en gir anvisning på hvilke kombinasjoner av slike enkeltråd en vil anbefale og legge til rette for bruk av disse. Det behøver imidlertid ikke være stor forskjell mellom stilene; for

eksempel kan én variant være med nummerering av ledd, en annen uten slik nummerering.

Utforming av stiler gjør det også mulig (men ikke nødvendig) å legge inn enkelte delvis automatiserte, valgfrie funksjoner. I kapittel 2 ble det for arbeidet med skipssikkerhetsloven f.eks. nevnt at lovutvalg og Lovavdelingen hadde ulike oppfatninger om kapittelnummerering,⁴⁴ og i den lovtekniske gjennomgangen ble nummereringen endret i tråd med avdelingens anbefaling. Denne anbefalingen tar utgangspunkt i i) omfanget av loven og ii) i hvilken grad hvert kapittel er tilrettelagt for selvstendig bruk slik at andre deler av loven ikke anvendes i særlig grad.⁴⁵ Slike retningslinjer kan transformeres til regler som anvendes av malen/systemet; for eksempel slik at det gis varsel om at kapittelnummerering strider mot retningslinjene i tilfelle av lovdokumenter med mer enn et visst antall sider/tegn og bestemmelser, og med henvisningsstrukturer mellom kapitlene av et visst omfang. En radikal løsning kan være å automatisk skifte stil til fortløpende nummerering dersom spesifiserte kriterier i malen for kapittelvis nummerering ikke er oppfylt. Bruk av stiler vil uansett gjøre det enkelt å foreta endringer, for eksempel som ledd i den lovtekniske gjennomgangen.

Uansett dokumentstil for øvrig er det neppe grunn til å legge til rette for dokumenter med skriftspeil satt opp i to spalter slik det gjøres for lovtekster i NOUer og odelstingsproposisjoner. I kapittel 2 refereres det til en viss grad av frustrasjon over at en utarbeidet lovtekst må ”tvinges” inn i NOU-malen og på den måten totalt endre utseende. Det visuelle inntrykket av en lovtekst er av betydning for den totale bedømmelsen av teksten, og det er derfor neppe grunn til å trykke denne innenfor et annet skriftspeil enn den senere, etter vedtak, skal gjøres tilgjengelig i. Skriftspeilet i lovmalen bør med andre ord tilsvare skriftspeilet som anvendes ved publisering hos Lovdata, herunder i Norges lover.

3.4.3.3 Håndtering av henvisningsstrukturer

Det er to typer henvisninger innen selve lovteksten som jeg her vil henlede oppmerksomheten på:

- Henvisninger til bestemmelser i andre lover, forskrifter og internasjonale instrumenter (direktiver, forordninger mv).
- Henvisninger til andre bestemmelser i samme lovtekst.

Henvisninger til bestemmelser i andre lover mv kan være av flere slag. Når jeg nedenfor behandler de ulike situasjonene der dette er aktuelt vil jeg gjennomgående foreslå at de aktuelle lovtekstene mv blir lenket opp til teksten i lovforslaget. Begrunnelsen er at det er behov for å vurdere forslag til lovtekster i sin rette og konkrete rettslige sammenheng. Jeg understreker imidlertid at forslaget om lenking kun gjelder utrednings- og høringsfasen, og at jeg ikke her tar stilling til spørsmålet om å gjøre lenkene til en del av selve vedtaket.

⁴⁴ Dvs. nummerering med to siffer i hver paragraf der det første sifferet følger det kapittel paragrafen er plassert i.

⁴⁵ Se Lovteknikk-heftet avsnitt 5.3.2.

For det første kan det være behov for å vise til dokumenter som utgjør grunnlag for lovforslaget, det vil særlig si i tilfelle der lovforslaget har utgangspunkt i/er basert på EUs direktiv eller forordning. En lovmal kan inneholde funksjoner for innføring av pekere til slike dokumenter slik at de blir angitt på en formelt riktig og fullstendig notasjonsmåte. Til slike lenkefunksjoner kan det herunder være aktuelt å legge fritekst søkefunksjoner mot relevant database med EUs rettskilder. Innføring av referanse til et EU-dokument kan i tillegg aktivisere den veiledende teksten (dvs. deler av "Lovteknikk", jf avsnitt 3.4.4) som omtaler krav vedrørende gjennomføring av EU-retten i norsk rett i samsvar med EØS-avtalen.

Henvisninger til bestemmelser i andre lover kan for det andre gjelde bestemmelser som det aktuelle lovforslaget aktivt spiller sammen med på et materielt nivå; f.eks. kan en velge å vise til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt. Ifølge Lovteknikkheftet skal det i utgangspunktet ikke være henvisninger til en annen lovtekst for rene informasjonsformål, noe som innebærer at det ikke skal vises til generell forvaltningslovgivning dersom det ut i fra sikker fortolkning er på det rene at denne kommer til anvendelse.⁴⁶ Under *saksforberedelsen* er det imidlertid etter min mening nettopp behov for å gjøre slik andre lovtekster direkte tilgjengelige for på den måten å gi godt grunnlag for helhetsvurderinger av forslagene. Et IT-verktøy med lovmal bør legge til rette for slik lenking, noe som både vil være til hjelp for medlemmene av lovutvalget og (senere) for høringsinstansene og vedkommende departement.

For det tredje kan henvisninger til bestemmelser i andre lover gjelde slike bestemmelser som forutsettes endret eller opphevet ved ikrafttredelse av den foreslåtte, nye lovteksten. Her er det spesielt viktig å sikre at en har full oversikt over effekten av foreslåtte endringer for annen lovgivning. Dette kan begrunne definisjon av egne felt for innførsel av henvisninger til slike lover og enkeltbestemmelser. En mulig IT-støtte kan særlig inneholde to elementer: Det første er simpelthen en mulighet for å lenke til vedkommende bestemmelse på lignende måte som skissert ovenfor. Det andre og vesentligste elementet er en søkefunksjon som understøtter gjenfinning av alle lov- og forskriftsbestemmelser som har vedkommende bestemmelse/lov som hjemmel og/eller som har vist til bestemmelsen/loven. Poenget er med andre ord å understøtte bestrebelsene for å skaffe full oversikt over de mulige effekter av forslag om helt eller delvis å oppheve andre lover og forskrifter.

Den fjerde type henvisningsstruktur jeg vil nevne, gjelder forskrifter med hjemmel i angjeldende lovforslag. Slike forskrifter vil normalt ikke foreligge ved utarbeidelsen av lovteksten og det vil derfor ofte ikke være konkrete dokumenter å vise til. Henvisningsstrukturene i slike tilfelle blir derfor annerledes enn i de foregående eksemplene. Det er særlig tre funksjoner som kan være nyttige i relasjon til forskrifter. Alle funksjoner er basert på definisjon av et særlig felt for registrering av hjemler til å gi forskrifter. Den første funksjonen gjelder tilrettelegging for oversikt over hvilke forskriftshjemler som er foreslått, for på den måten lettere å kunne bedømme sammenhengen mellom dem. Det bør herunder være mulig å sortere ut og sammenstille utkast til alle bestemmelser med forskriftshjemler. Den andre funksjonen gjelder muligheten til å foreslå

⁴⁶ Se Lovteknikkheftet avsnitt 5.4.1.

formuleringer ved angivelse av hjemmel til å gi forskrifter. Her kan det f.eks. være behov for å understrykke lysten til språklig variasjon og bruk av andre ord om forskrift i forvaltningslovens forstand,⁴⁷ samt støtte til å velge og klart uttrykke hvem som skal inneha kompetansen til å gi forskrift, herunder formuleringer som er ment å åpne eller stenge for delegasjon av forskriftsmyndigheten. Den tredje funksjonen gjelder muligheten for forskriftsmyndigheten til lett å kunne finne frem til, se sammenhengene mellom og få angitt rammene for de ulike forskriftshjemlene i loven. Denne funksjonen peker med andre ord bort fra arbeidet med selve lovteksten og kan begrunne egne standard felt av kategorien merknader til den enkelte bestemmelse. Funksjonen er derfor også nyttig under den offentlige høringen og ved utarbeidelse av forskrifter med hjemmel i loven.

Når det gjelder henvisninger til andre deler av samme lovtekst, er det et klart praktisk behov for å kunne endre på rekkefølgen på tekstelementer uten å måtte gjøre manuelle endringer av henvisninger til kapittel, paragraf, ledd, setning og nummer i oppregninger. For det første er det av betydning for kvaliteten av vurderinger av foreliggende lovtekster at de i størst mulig grad kan leses slik de er ment å være (dvs. med slike henvisninger de er ment å bli utstyrt med i det endelige vedtaket). Dessuten er det av betydning for den som skal lese utkast til lovtekst at det raskt er mulig å undersøke sammenhengene mellom de ulike delene av teksten ved å gjøre bruk av interne lenker. Dersom det er for tungvint å følge slike henvisningsstrukturer kan det være en fare for at disse ikke blir undersøkt på tilstrekkelige måter.

3.4.3.4 Håndtering av legaldefinisjoner og andre sentrale begreper i loven

Legaldefinisjoner er begreper med sentral betydning i formuleringen av lovens bestemmelser og som derfor er definert i loven. En vanlig teknikk er å samle slike definisjoner i en bestemmelse tidlig i lovteksten, men definisjoner kan også forekomme i andre deler av teksten. Legaldefinisjoner kan være hentet fra eller basert på tilsvarende definisjoner i EU-direktiv eller -forordning. Sentrale begreper som ikke er definert i loven vil normalt være omtalt og nærmere definert i merknadene til den enkelte bestemmelse, og også legaldefinisjoner vil ofte være utfyllende definert og presisert i de særlige motivene.

Legaldefinisjonenes sentrale betydning for forståelsen av en lovtekst kan rettferdiggjøre tilrettelegging for gjennomarbeidet og konsistent bruk, og det kan derfor være aktuelt å gi IT-støtte i denne sammenheng. For det første kan det være grunn til å tydeliggjøre hvorledes legaldefinisjoner og andre sentrale begreper er anvendt i lovteksten. En mulighet er å registrere alle legaldefinisjoner mv i et eget felt for å sette systemet i stand til å gjenfinne og markere alle forekomster av slike begrep. Eventuelt kan ordlyden i definisjonene gjengis i eget felt som er knyttet til forekomstene i lovteksten, for eksempel på samme måte som merknadstekster fremkommer i Word (dvs i liten skrift i margin med stiplet linje til forekomsten(e)). Bruk av en slik funksjon krever liten arbeidsinnsats men gir forholds mye og potensielt verdifull informasjon til lesere av lovutkast.

⁴⁷ For eksempel ”nærmere regler”, ”regler om” mv.

Motsatt vei kan IT-systemet brukes til å identifisere begreper som enten bør vurderes for legaldefinerings eller/og for særlig utfyllende begrepsmessig avklaring i merknadene til den enkelte bestemmelse, eventuelt i lovens generelle motiver. Kriteriene for identifikasjon av begreper som bør vurderes kan være flere, men det er lettest å tenke seg at enkelte rent språklige og/eller systematiske kriterier i kombinasjon kan gjøres utslagsgivende. For eksempel kan en tenke seg at et ord med mer enn et visst antall forekomster som har et modalt hjelpeverb (kan, skal, bør mv) foran eller etter seg (eventuelt med nærmere angitt nærhet) antas å gi uttrykk for å være knyttet til plikter, rettigheter, tildeling av kompetanse eller lignende og at dette gir grunn til å vurdere begrepsforståelsen nærmere.⁴⁸ Et annet eksempel er muligheten for å sortere ut meningsbærende ord som forekommer i en viss prosent av alle bestemmelsene i loven. En kan tenke seg at de aktuelle grenseverdiene settes av brukerne av systemet for hver enkelt lov. Det må minnes om at slik bruk ikke bør være obligatorisk, men kun bør være en mulighet når en ser behov for å analysere begrepsbruken nærmere.

En videre begrepsanalyse kan skje ved hjelp av søkefunksjoner som for eksempel er knyttet til feltet for registrering av legaldefinisjoner. En nærliggende problemstilling er om et begrep en ønsker å gjøre sentralt i formuleringen av lovens bestemmelser, er brukt i annet relevant regelverk. Systemet kan i slike tilfelle settes opp til å søke etter forekomster av dette ordet eller samme ordstamme i andre regelverk. Det er trolig lite hensiktsmessig å søke i alle lover og forskrifter mv, men mer praktisk å avgrense søk til lover som hører inn under samme systematiske kode hos Lovdata og alle forskrifter som er hjemlet i slike lover. Poenget er at en på denne måten kan få oversikt over begrepsbruk på forskriftsnivå og andre regelverk som det av kapasitetsgrunner ikke kan forventes at utredere har kjennskap til, men som det likevel har betydning å være klar over.

Det kan også være mulig å gjøre åpne søke etter legaldefinisjoner innen en bestemt systematisk kategori ved å sette systemet opp til å søke etter bestemmelser som inneholder språklige kjennemerker på legaldefinisjoner (f.eks. ordene "legaldefinisjon" og "definisjon" og tekststrenger som "menes i denne lov/forskrift" o.s.v.). Slik oversikt legger til rette for god vertikal og horisontal samordning og sammenheng i lover og forskrifter, men innebærer ikke nødvendigvis at en skal velge samme definisjon dersom en finner et begrep som har nesten likt meningsinnhold som det en ønsker i den nye loven. Poenget er å legge til rette for større grundighet av analyser i utredningsarbeidet og godt grunnlag for begrepsmessige valg, ikke størst mulig grad av samordning. Det vil for eksempel kunne være en åpenbar fordel å bli klar over forekomster av legaldefinisjoner i forskrifter som er basert på EU-forordninger (som skal gjennomføres ord for ord) før en velger legaldefinisjon i en ny lov som disse forskriftene skal hjemles i.

Jeg vil ikke her gå videre i eksemplifiseringen av mulige funksjoner knyttet til utforming av lovtekst. Generelt sett er imidlertid mulighetene mange, og det er derfor behov for nærmere analyse og utprøving for å kunne mene noe mer

⁴⁸ Enkelte ordforekomster som "departementet" eller "Kongen" må unntas slike interessante ordforekomster for å unngå at systemet lister opp alle forekomster av hjemmel til å gi forskrift (som er foreslått håndtert på annen måte).

begrunnet om hva det kan være grunn til å utvikle. Spørsmål om håndtering av sentrale begreper i lovteksten er imidlertid også knyttet til hjelpemidler for skriving av spesielle motiver, se neste avsnitt.

3.4.3.5 Skrivning av spesielle motiver

De spesielle motivene eller ”merknader til de enkelte bestemmelser”, har sentral funksjon som lovforarbeid med stor innvirkning på fortolkningen, særlig i de første årene etter lovvedtak. Det er derfor viktig at slike motiver skrives slik at sammenhengen med selve lovteksten blir god og konsistent. Særlig er dette viktig i odelstingsproposisjonen, men er også en klar fordel i NOUer. Det bør derfor være mulig å skrive lovtekst og spesielle motiver i sammenheng, dvs. slik at begge tekster vises samtidig og kan redigeres om hverandre. Det er jo nettopp den samlede forståelsen som er avgjørende for senere bruk av merknadene som rettskilde. Dessuten vil det ofte skje en vurdering av hvor mye lovteksten skal uttrykke direkte og hvor mye som kun skal fremgå av motivene. I så fall er det en klar fordel å kunne arbeide med begge tekster i direkte sammenheng. Ved ferdigstilling og publisering av teksten vil tekstene komme på sine vante plasser, og det er således kun for å legge til rette for grundig gjennomarbeidelse av lovforslag at jeg her forslår en slik funksjon.

I tillegg til utkast til lov- og spesielle motiver kan det være grunn til å etablere merknadsfelt der det enkelte medlem av lovutvalget kan inngi sine notater, for eksempel i tilknytning til møteforberedelse eller som et skriftlig innspill til sekretariatet. Tilsvarende fremgangsmåte vil bli foreslått ”gjenbrukt” i tilknytning til Internettbaserte høringer, se avsnitt 3.5.3.

Det er mulig å gå lenger enn å legge til rette for samordnet redigering av lovtekst og spesielle motiver ved å legge til rette for strukturering av merknader til hver bestemmelse. Jeg vil ikke her gå nærmere inn på spesifisering av enkeltelementer men nevner at det for eksempel vil være mulig å angi noen generelle retningslinjer for skriving av merknader. Henvisning til EU-rettslig basis, forholdet mellom angjeldende bestemmelse og andre bestemmelser den står i nært samband med, identifisering og presiseringer av beslutningsgrunnlag og vilkårstruktur, samt identifisering av og retningslinjer for skjønnsutøvelse er blant de aktuelle temaene.

3.4.3.6 Skrivning av dissenser

I utredningsutvalg er dissenser ikke uten videre et negativt fenomen. Godt begrunnede dissenser med alternativ utforming av lovbestemmelser gir snarere et bredere og bedre beslutningsgrunnlag for departementet og politiske myndigheter. Det kan derfor være grunn til å legge til rette for at dissenser skrives på måter som i størst mulig grad gir verdi for den videre behandlingen.

For det første kan det være grunn til å legge til rette for skriving og presentasjon av dissenser direkte i tilknytning til den/de delen(e) av flertallets lovforslag som en er uenig i. En kan for eksempel tenke seg en rubrikk/rullgardinmeny med oversikt over dissenser etter hver av flertallets forslag til bestemmelser. Det bør videre være mulig å få oversikt over dissenser sortert etter det dissenterende medlem og/eller paragraf. Herunder kan en tenke seg muligheten for å presentere lovforslaget slik det vil se ut i henhold til det enkelte medlems syn. Særlig er dette et behov i tilfelle når det er mange dissenser med vekslende konstellasjoner;

i slike tilfelle blir skriftbildet lett rotete og det er vanskelig å få oversikt over hva dissenterende medlemmer samlet sett går inn for.

Jeg minner igjen om at også nevnte muligheter for IT-støtte primært er ment som hjelpemiddel ved utarbeidelsen av lovteksten, for derved å legge bedre til rette for analysene frem mot ferdigstilling av arbeidet. Ved endt utredningsarbeid forutsetter jeg at NOUen vil bli trykket på tradisjonelt vis, og jeg har heller ikke forutsatt at den elektroniske publiseringen endres. Siden dette er materiale som skal forefinnes i den interne sonen av lovstedet, er det imidlertid ønskelig at funksjonaliteten i alle fall beholdes der og blir tilgjengelig for departementets videre arbeid.

Størst mulig utbytte av dissenser vil normalt forutsette at de alternative forslagene er godt begrunne. Et lovutredningssystem kan ivareta dette ved å angi en enkel struktur på begrunnelser. En kan for eksempel tenke seg en tredeling ved i) at det skal angis en begrunnelse for hvorfor flertallsforslaget er uakseptabelt, ii) en positiv begrunnelse for det alternative forslaget, og iii) en analyse av om det alternative forslaget begrunner endringer/justeringer i andre deler av lovforslaget, herunder henvisninger til andre dissenser som må ses i sammenheng med den dissensen begrunnelsen gjelder.

3.4.4 Veiledning om skriving av lovtekster

Lovteknikk-heftet kan sies å ha et todelt innhold, hvorav én del gjelder "teknikk" i en forstand som det er mulig (og også hensiktsmessig) å transformere til maler og funksjoner i et IT-verktøy, jf avsnitt 3.4.3. Andre deler gjelder ren informasjon og drøftelser av rettslige og rettskildemessige spørsmål, for eksempel om gjennomføring av EUs rettsakter i henhold til EØS-avtalen. Mye av denne informasjonen aktualiseres av de konkrete fremgangsmåtene som det gis støtte for å utføre i det skisserte IT-verktøyet, og kan derfor med fordel gjøres tilgjengelig i denne forbindelse. Dersom en for eksempel velger å ha en funksjon for registrering av EUs direktiver og forordninger slik det er foreslått i avsnitt 3.4.3.3, bør den delen av Lovteknikk-heftet som gjelder gjennomføring av slike rettsakter være tilgjengelig i denne forbindelse.

Ikke alle deler av Lovteknikk-heftet vil være relevante i forhold til funksjoner i et IT-verktøy og de fleste deler av heftet vil uansett være relevante for brukere uavhengig av den konkrete bruken av maler mv. Derfor må hele heftet også være tilgjengelig som en integrert del av lovgivningssystemet, uavhengig av hvilke funksjoner som har IT-støtte. Vi kan med andre ord snakke om to måter å gjøre heftet tilgjengelig på:

- Systematisk tilgang, dvs. som løpende tekst og med oppslag gjennom innholdsfortegnelse og/eller oppslagsord, og
- situasjonsbestemt tilgang, dvs. relevante deler av teksten gjøres tilgjengelig i tilknytning til ulike funksjoner i et IT-verktøy for skriving av lover.

Det bør for øvrig ikke være noe skarpt skille mellom de to tilgangsmåtene. Således bør enhver situasjonsbestemt tilgang legge til rette for en videre og ubegrenset systematisk bruk av innholdet. Dessuten er det ikke nødvendig grunn

til å gjøre endring av dagens spredningsopplegg for Lovteknikk-heftet, dvs. tilgangen gjennom lovgivningsystemet bør komme i tillegg til dagens tilganger.

3.4.5 Lovspeil

Lovspeil viser ofte sammenhengen mellom ny og gammel lovgivning, og er særlig praktisk å benytte ved ny lovgivning på etablerte rettsområder slik både sjøsikkerhetsloven og eiendomsmeglerloven er eksempler på, jf. kap. 2. Lovspeil er i utgangspunktet en referansetabell og representerer derfor en helt generell teknikk for sammenligning mellom materiale med parallelt innhold. Derfor kan lovspeilteknikken også benyttes for å vise sammenhenger mellom et lovforslag og

- tidligere rettstilstand som ikke har vært basert på en samlet lovregulering,⁴⁹
- tilsvarende lovgivning i andre land, for eksempel nordiske land,
- regulering i EUs direktiver og andre internasjonale rettslige instrumenter.

I trykt skrift vil lovspeilteknikken primært omfatte referansetabeller, mens det med IT-støtte ligger til rette for å lenke selve teksten opp til referansepunktet, og vise gammel og ny regulering i full tekst i separate tekstvinduer som er åpne samtidig.⁵⁰ Lovspeil med denne funksjonaliteten legger godt til rette for å

Lovspeil

	Gjeldende bestemmelse	Forslag til ny bestemmelse
t	Sjødyktighetsloven	Skipssikkerhetsloven
	§ 1	§§ 1-2 og 1-3
	§ 2	§§ 3-1, 3-3, 3-4, 3-6, 3-7 og 3-8
	§ 3	§ 7-1
	§ 3a	§§ 7-4 og 8-5
	§ 4	§ 7-1
	§ 5	Oppheves ved lov 7. januar 2005 nr. 2
	§ 6	Videreføres ikke
-	§ 7	Videreføres ikke
	§ 8	Delvis videreført i § 7-1
	§ 9	§ 7-1
	§ 9a	§ 2-3
et	§ 10	Videreføres ikke
	§ 11	§ 7-7
	§ 12 nr. 1 første ledd	§§ 7-2 og 7-3

sammenligne gammel og ny lovregulering, forholdet mellom norsk lov og direktiv som loven bygger på, forholdet mellom norsk rett og andre lands rett på området mv. Nedenfor har jeg klippet inn et utsnitt av lovspeilet slik det av utformet som del av

demonstrasjonseksempel på en elektronisk høringsrutine.

Teknikken i lovspeil kan være velegnet til å kommunisere endringer i rettstilstanden mv til høringsinstanser og – når ny lov er vedtatt – til rettsanvendere og andre interesserte. I tillegg er det imidlertid grunn til å understreke den mulige betydningen ved utarbeidelse av forslag til ny lovgivning, for eksempel i et lovutredningsutvalg. I slike situasjoner vil sammenligninger være viktige og nødvendige for utarbeidelse av forslag med høy kvalitet. Det er da vesentlig at utvalgsmedlemmer og sekretær(er) har enkel tilgang til sammenligningsgrunnlaget. Nyten av lovspeil på flere ulike stadier i en lovs

⁴⁹ Dvs. referansene kan være mellom ny lov på den ene side og bestemmelser i flere tidligere lover, rettspraksis mv på den annen side.

⁵⁰ Et eksempel på dette er tilgjengelig <http://www.personvern.uio.no/pvpn/regler/index.html>. Lovspeilet ble utarbeidet i 1996 i samband med Skauge-utvalgets arbeid med forslag til personopplysningslov som skulle avløse personregisterloven av 1978.

tilblivelse og anvendelse kan gjøre at innsatsen knyttet til slik utarbeidelse lettere lar seg forsvare.

Det er etter min mening grunn til å vurdere etablering av en egen mal/mekanisme for etablering av lovspeil til bruk i lovgivningsarbeider, dvs. en generell tilrettelegging for å vise sammenhenger mellom ulike, parallelle rettskilder. Det er mulig én type lovspeil er tilstrekkelig, men det bør også være åpning for å utvikle egne versjoner for lovspeil mellom EU-direktiver mv og norsk rett. Foreliggende eksempler på lovspeil som er tilgjengelig på nettet kan med fordel brukes som grunnlag for et generelt opplegg innenfor rammene av et lovgivningssystem.⁵¹

3.5 Mulig bruk av IT i forbindelse med høringer

3.5.1 Innledning

Internett-baserte høringer av lovforslag ser i dag stort sett ut til å være begrenset til rutiner som innebærer elektronisk kommunikasjon som supplement til kommunikasjon på papir og i brevpost. I tillegg blir innkomne høringssvar skannet som del av løsninger for elektronisk arkiv i departementene, noe som innebærer at all innkommet tekst kan brukes direkte ved utarbeidelse av odelstingsproposisjonen mv. I det følgende vil jeg kort fremme forslag i forlengelsen av eksisterende praksis på disse områdene. Min primære ambisjon i dette avsnittet er imidlertid å skissere løsninger som gjelder skriving av høringssvar og analyse av innkomne svar, se avsnitt 3.5.3. Til denne rapporten vil det også foreligge en begrenset prototyp til et slikt system, se <http://folk.uio.no/oddrk/eHoering/Forside.html>. Utsnitt fra denne prototypen vil i det følgende bli brukt for å illustrere viktige poenger i teksten.⁵²

3.5.2 Utsendelse av høringssaker samt utarbeidelse og innsendelse av høringssvar

Det er etter min mening ikke grunn til å argumentere mot at departementene sender ut lovforslag og høringsbrev/-notat med brevpost, og jeg har ikke oversikt over hvilke forhold som i dag begrunner en slik praksis. På den annen side vil jeg sterkt understreke betydningen av at alle høringsinstanser kan velge elektronisk tilgang til høringsbrev og -notat og dermed til høringsrutiner som skissert i det følgende. Ved utsendelse av høringsbrev med elektronisk post eller lignende vil det for eksempel kunne gis pekere direkte til forslagene i grunnlagsdokumenter og til det høringsopplegget som er skissert i forrige avsnitt. Elektronisk henvendelser kan oppfattes som invitasjon til å gi elektronisk svar. Elektronisk utsendelse av

⁵¹ Se for eksempel lovspeil mellom personopplysningsloven og EUs personverndirektiv (direktiv 95/46/EF), tilgjengelig fra <http://www.personvern.uio.no/pvpn/regler/index.html>.

⁵² Prototypen er utviklet av vitenskapelig assistent stud. jur Odd Kleiva i samarbeid med forfatteren.

høringssaker kan derfor antas å øke muligheten for elektroniske høringsuttalelser, noe som etter min mening kan ha klare fordeler, jf nedenfor.

Intervjuene i begge departementer (se kap. 2) peker i retning av en skepsis mot å skrive omfattende høringsbrev og -notat for på den måten å styre høringsinstansenes oppmerksomhet. Jeg skal ikke her forfølge denne spørsmålsstillingen nærmere men nøyer meg med å understreke at eventuelle endrede rutiner for utforming av høringsbrev -notat i prinsippet ikke berører spørsmålet om Internett-basert høringsrutine.

Utsendelse av høringsbrev og -notat og inngivelse av hørings svar er – til tross for delvis elektronisk kommunikasjon – fremdeles preget av ”papirtenkning”. Det sendes ut en saksprosa fra departementet med referanse til forslaget og forventes at hørings svaret også – kun – uttrykkes som saksprosa i form av et brev, notat o.l. Den arbeidssituasjonen som dermed skapes for høringsinstansene innebærer at de i hovedsak må lage sitt eget opplegg og sin egen struktur for gjennomgang av forslaget og inngivelse av svar. Slik frihet til selv å bestemme hvorledes arbeidet skal organiseres er en klar fordel for høringsinstansene. Det er imidlertid neppe noen fordel at det ikke finnes et tilbud om tilrettelegging for hensiktsmessig arbeid med og inngivelse av hørings svar. Dessuten kan situasjonen hevdes å gi hørings svar som gir mindre utbytte og mer arbeid for departementet enn ønskelig. Årsaken er at individuelt utformede og forskjelligartede svar gjøre det mer krevende for departementet å bearbeide og sammenfatte svarene enn dersom svarene i større grad fulgte en enhetlig struktur.

eHøring

Høring om Skipssikkerhetsloven

Du er logget inn som OFN [logg ut]

Høringsbrev NOU Lovspeil Andres kommentarer Mine kommentarer Vår høringsuttalelse Høringsuttalelser

Kommenter på forslag til §1-2 (Se andres kommentarer til denne bestemmelsen)

§ 1-2 Lovens saklige virkeområde
Loven får anvendelse for norske og utenlandske skip. For skip under 24 meter største lengde, som brukes utenfor næringsvirksomhet, gjelder loven likevel ikke.
Kongen gir forskrifter om i hvilken utstrekning loven og forskrifter gitt i medhold av loven skal få anvendelse på:

§ 1.
Norske skip på 50 tonnasjeenheter / registertonn brutto og derover skal være underkastet kontroll etter denne lov. Kontrollen omfatter ethvert forhold som betinger eller kan innvirke på skipets sjødyktighet.
Skip på mellom 15 meter største lengde og 50 tonnasjeenheter registertonn brutto skal bvoades

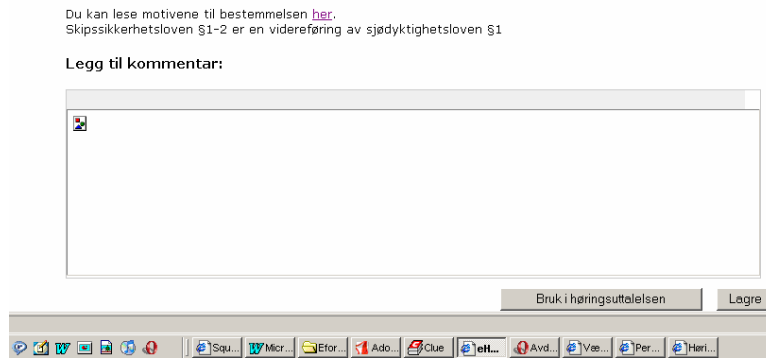
I et standard opplegg for høring av lovforslag bør en etter min mening vurdere å gi anledning til og tilrettelegge for at høringsinstansene kan inngi mer spesifikke og strukturerte reaksjoner på forslagene. I høringsprototypen er dette løst ved at hver høringsinstans kan velge å inngi reaksjon på i) lovforslaget som helhet, ii) hver enkelt bestemmelse i lovforslaget og iii) visse tverrgående problemstillinger som vedkommende departement ønsker svar på. I prototypen har vi forutsatt at det ønskes tilbakemelding vedrørende administrative og økonomiske konsekvenser, lovstruktur og lovspørsmål.

Ved å velge i menyen til venstre kan høringsinstansen velge hvilken bestemmelse den vil kommentere. I utsnittet ovenfor er det valgt å gi kommentarer til § 1-2 i

forslaget til ny skipssikkerhetslov. Forslag til ny bestemmelse og gjeldende bestemmelse vil da komme opp samtidig (som i et lovspeil). Nederst i skjermbildet vil det komme opp et felt for å inngi kommentaren til bestemmelsen (se utsnitt neste side), samtidig som det gis anledning til å lese motivene til den nye bestemmelsen. Dersom kommentaren gjelder tverrgående tema (f.eks. "lovstruktur"), kan spørsmålet stilles åpent eller det kan i stedet for lovtekst bli vist et nærmere spørsmål vedrørende lovstruktur som departementet ønsker å få svar på. Tanken er med andre ord å legge til rette for at høringsinstansen uttaler seg ut i fra et godt informert grunnlag.

Et viktig poeng med den skisserte løsningen er at den legger til rette for at hørings svar kan gis som en sammenhengende prosatekst som i dag, men at det samtidig legges til rette for langt mer spesifikke innspill. Spesifikke innspill innebærer en sortering av svarene som tillater sammenstilling av svar som gjelder samme bestemmelse/tverrgående problemstilling. Dette kan både være nyttig ved

høringsinstansen s utarbeidelse av hørings svar og for departementets sammenfattende analyse av innkomne svar.



I utsnittet ovenfor fremgår

valget "Bruk i høringsuttalelse". Dette viser til en funksjonalitet i prototypen som legger til rette for at flere personer i samme høringsinstans kan arbeide parallelt med kommentarer til forslaget og sende bidraget til en samleside som redigeres sammen før institusjonens hørings svar avleveres. Også her er bruken selvsagt frivillig og uttalelser kan også skrives av én person.

Jeg vil ikke her gjennomgå alle de funksjoner som er gjort tilgjengelig for høringsinstansene i nevnte prototyp. I tillegg til det som er nevnt er det imidlertid gitt tilgang til vedkommende NOU, utredningsmandatet og listen over høringsinstansene direkte fra hørings siden. Dessuten er det angitt en funksjon for sluttredigering og innsendelse av uttalelsen. I tillegg er det lagt inn en mulighet for å varsle andre om at høring av lovforslaget skjer. Brukeren kan velge en funksjon der systemet automatisk setter opp en elektronisk post med standard tekst om at høring av lovforslag X skjer. Brukeren må selvfølgelig selv fylle ut adresse og sende.

3.5.3 Mottak og analyse av hørings svar

Dersom hørings svarene kommer inn i til departementet med den strukturen som er foreslått i avsnitt 3.5.2, vil dette legge til rette for langt bedre analyser enn det som med dagens hørings praksis lett kan skje. For det første legger det grunnlaget for å kunne sortere alle som har kommentert likeartede spørsmål, ved for eksempel å finne frem alle svar som gjelder en bestemt paragraf eller et bestemt gjennomgående spørsmål. Denne sorteringsfunksjonen erstatter den manuelle fremgangsmåten som ble fulgt i arbeidet med proposisjonen vedrørende skipssikkerhetsloven (se avsnitt 2.2.3).

En annen funksjon som kan være nyttig er produksjon av enkel statistikk i form av antall hørings svar for hver bestemmelse for på den måten få et bilde av i forhold til hvilken del av forslaget det er utvist størst aktivitet. I prototypen er det anvendt fargekoder for å angi slik "popularitet", se nedenfor.⁵³ Denne funksjonen vil åpenbart være til størst nytte for departementet i saker der det er mottatt mange hørings svar. Funksjonen bør imidlertid ideelt sett stå til rådighet for *enhver* fra og med det tidspunkt høringsuttalelsene gjøres tilgjengelig for allmennheten (jf nedenfor, avsnitt 3.7).



Det vil også kunne legges til rette for å sortere svarene i henhold til en kategorisering av de som har gitt svar (arbeidstakerorganisasjoner, næringslivsorganisasjoner, frivillige organisasjoner, departementer, privatpersoner o.a.). Med mange hørings svar kan det for eksempel være nyttig å sammenholde likheter og forskjeller mellom grupper av høringsinstansers reaksjon på spesielle og viktige punkter i det fremlagte lovforslaget.

En annen klar fordel ved å ha hørings svarene i maskinlesbar form, er muligheten for å sammenstille hørings svarene. Systemet vil for eksempel kunne sortere og gi

⁵³ I senere versjoner av prototypen vil det bli anvendt noe andre begreper enn i utsnittet her. Fargene angir snarere *aktivitet* enn "popularitet" og lite kommenterte bestemmelser trenger ikke være "uproblematisk" slik fargeskalaen til høyre indikerer.

en samlet presentasjon av alle svar vedrørende forslag til § 1-2, til spørsmålet om lovstruktur e.l. Det vil også bli lagt til rette for "klippe og lime" fra høringsinstansenes tekst inn i odelstingsproposisjonen. I dag er det vanlig å sitere høringsuttalelser i proposisjoner. Effekten av en elektronisk høringsrutine er derfor delvis å gjøre dette arbeidet mindre arbeidskrevende for departementet og slippe avskrift og fare for sitatfeil mv. Viktigere er imidlertid (trolig) at struktureringen av innkomne svar gjør det lettere å velge dekkende sitattekst. Årsaken er at teksten er skrevet inn i en spesifikk kontekst fra høringsinstansens side. Det skal derfor mer til at teksten kan hevdes "å være tatt ut av sin rette sammenheng".

3.6 Annen bruk av IT i forbindelse med utarbeidelse av odelstingsproposisjon

3.6.1 Allment

I dette avsnittet vil jeg kort gjennomgå noen muligheter knyttet til departementenes arbeid med odelstingsproposisjon ut over det som i foregående avsnitt er skissert vedrørende analyse mv av innkomne høringsuttalelser. Det kan være stor variasjon i de politiske og administrative prosessene frem mot oversendelse av proposisjon til Stortinget, og her tar jeg kun tak i noen utvalgte og enkle spørsmål som er relevante for alle lovsaker.

Beskrivelsen av mulige IT-verktøy i denne rapporten følger en disposisjon som tar utgangspunkt i arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene i lovgivningsprosessen. Det kan derfor lett gis inntrykk av at det er aktuelt med et nytt verktøy for hver aktør eller endog for hver arbeidsoppgave en aktør (f.eks. departementet) skal utføre. Derfor er det viktig å minne om at jeg i flere sammenhenger forutsetter ett IT-verktøy med ulike integrerte funksjoner som skal/kan benyttes av flere aktører.

Et stykke på vei vil det også være tale om at ulike aktører gjør bruk av ulike funksjoner som i stor grad ligner hverandre og som derfor er varianter av samme hjelpemiddel. Dette poenget er viktig i skissen av høringsinstansenes utarbeidelse av svar og departementets arbeid med innkomne svar: Forutsetningen må langt på vei være at hver av partene gjør bruk av samme verktøy, men noen funksjoner vil være utviklet spesielt for høringsinstansene og andre vil være utviklet spesielt for departementet - samtidig som flere av funksjonene på hver av sidene er felles eller nært beslektet.

Første del av departementets arbeid med innkomne hørings svar kan formodentligvis skje ved hjelp av et IT-verktøy som direkte bygger på hørings systemet. Således kan det legges til rette for at departementet gir sine vurderinger av de innkomne svarene i kommentarfelt til den enkelte bestemmelse og til de tverrgående spørsmålene. Systemet kan likeledes legge til rette for at flere saksbehandlere deltar i dette arbeidet parallelt før teksten blir gjenstand for sluttredigering og ferdigstilling.⁵⁴

⁵⁴ Det foreligger muligheter for bruk av verktøy lignende de som her er foreslått for offentlig høring og departementets videre arbeid med hørings svar, også i forhold til de ulike pliktene til å

En praktisk og viktig detalj i departementenes arbeid med odelstingsproposisjoner, vil (ofte) være tilgang til en fullt oppdatert tekstbehandlingsfil fra lovutredningen, dvs identisk med den teksten som er sendt på høring. Dette kan synes å være et selvfølgelig og enkelt krav, men så vidt jeg har forstått fra lovarbeidene som er gjennomgått i kapittel 2 er dette ikke en selvfølge. I forhold til lov om eiendomsmegling var dette ikke en aktuell problemstilling fordi departementet valgte en helt annen løsning enn lovutvalget. Ved arbeidet med skipssikkerhetslov manglet tilgangen til Word-filen fra utvalget og NOU-filen inneholdt så mange koder vedrørende trykkeprosessen at den var uegnet, se avsnitt 2.2.3.2. Samtidig kan det lett skje endringer tett opp mot tidspunkt for trykking, med det resultat at det er NOU-filene som innholdsmessig er 100% oppdatert. Et lovgivningssystem må derfor generere fullt brukbare tekstbehandlingsfiler på basis av den filen som er grunnlaget for fremstilling av NOUer.

3.6.2 Lovteknisk gjennomgang

Den skisserte strukturen for offentlig høring gav plass for spesiell oppmerksomhet til spørsmål om lovstruktur og lovspråk. Dette vil kunne legge til rette for økt oppmerksomhet for slike spørsmål både fra høringsinstansene og vedkommende departement. En slik tilnærming vil også kunne gi innspill til Lovavdelingens lovtekniske gjennomgang. Også resultatene fra den offentlige høringen ellers kan tenkes å ha betydning på dette stadiet av arbeidet; for eksempel slik at bestemmelser som er mye kommentert i høringsrunden alltid bør være gjenstand for grundig sjekk.

Den lovtekniske gjennomgangen kan tenkes å gjøre bruk av lignende funksjoner som ved den offentlige høringen. Konkret innebærer dette at lovsaken kan oversendes/gjøres tilgjengelig for Lovavdelingen innenfor den samme strukturen som ved høringen. I tillegg til at lovteksten foreligger i vanlig format (som hel, løpende tekst), kan den være strukturert i henhold til paragrafinndelingen og angivelse av gjennomgående spørsmål. Vedkommende departement kan stille spørsmål til og/eller kommentere forhold ved den enkelte bestemmelse i kommentarfeltet, og Lovavdelingen kan inngi svar i samme felt. Dette vil kunne gi en ordnet og oversiktlig kommunikasjon, men vil trolig ikke ha særlig stor effekt på Lovavdelingens arbeid for øvrig.

Lovavdelingen vil derimot kunne ha nytte av hjelpemidler som er beskrevet i avsnitt 3.4.3.2 vedrørende maler og stiler for skriving av lovtekster, assistanse for håndtering av henvisningsstrukturer og legaldefinisjoner mv. Slike verktøy vil for eksempel gjøre det meget enkelt for avdelingen å endre oppsett og nummereringen av bestemmelser.

For øvrig er det grunn til å anta at Lovavdelingen i forholdsvis liten grad direkte vil ha glede av den type IT-støtte jeg skisserer i denne rapporten. Dersom IT-verktøyene kan bidra til høyere kvalitet på lovutvalgs mv og departementenes

forelegge saken for berørte departementer, se Utredningsinstruksens kap. 4. Jeg antar imidlertid at behovene her er mindre enn i forhold til den offentlige høringen, og har valgt å avstå fra å skissere mulige løsninger.

arbeid med lovtekster, kan imidlertid den *indirekte* effekten bli betydningsfull for Lovavdelingen, fordi det kan gi arbeidsrom for å bruke mindre tid på å rette opp klare svakheter og mer tid til inngående analyser og mer avanserte kvalitetsforbedringer.

3.7 "Lovsteder" og offentlighet

I avsnitt 3.2 skisserte jeg "Lovsteder" som ramme for aktiviteter og dokumenter vedrørende lovgivningsprosessen, herunder for senere endringer av vedkommende lov. Slike lovsteder og de hjelpemidler jeg har skissert som mulige IT-verktøy knyttet til lovstedene, har som sin primære målsetting å bidra til bedre kvalitet på lovvedtak. En annen viktig effekt gjelder imidlertid realiseringen av offentlighetsprinsippet.⁵⁵ Det er særlig tre mulige effekter av IT-verktøy for lovgivningsarbeid hva angår spørsmål om offentlighet og åpenhet vedrørende denne viktige delen av statens styring:

- Lovsteder med tilhørende verktøy samler alt offentlig tilgjengelig materiale vedrørende behandlingen av en lovsak og senere endringer, og gir således en meget lettere og mer oversiktlig tilgang til informasjon om regjeringens arbeid med lovsaker. Lovsteder kan dessuten formidle tilgang til de dokumenter mv vedrørende lovsaker som Stortinget.no har gjort tilgjengelig.
- IT-verktøyene kan føre til at det produseres underlagsmateriale mv som ikke ellers ville ha blitt produsert. Elektroniske høringsrutiner kan for eksempel gi mer spesifikke og fyldigere uttalelser og bedre oversikt over hva høringsinstansene har uttalt seg om.
- Lovsteder med tilhørende verktøy kan potensielt også innebære en tydeliggjøring av hvorledes det har vært arbeidet med lovsaker på de forskjellige trinn i saksbehandlingen. Forutsetningen for mine skisser har vært frivillig bruk av aktuelle verktøy. Informasjon om bruk/ikke-bruk av slike hjelpemidler kan innebære større åpenhet om arbeidsmetoder og grundigheten i lovutredningsarbeider mv.

For ytterligere å skape åpenhet rundt lovreguleringer, kan det tenkes utarbeidet rettsinformasjonstjenester knyttet til vedkommende lovsted, dvs forklaringer og eksemplifiseringer av vedkommende lov. Slik rettsinformasjon kan tenkes utarbeidet for allmennheten eller for avgrensede grupper (etter livssituasjon,⁵⁶ næringsdrivende mv), herunder rettleidninger som primært er beregnet for saksbehandlere i bestemte etater, jf "rundskriv" og instruks/retningslinjer vedrørende rettsanvendelse og skjønnsutøvelse mv. Selv om dette er viktige elementer i en samlet satsing på større åpenhet om lovregulering, avgrensner jeg meg her til å nevne mulighetene.

⁵⁵ Jf også prinsippet om *publicatio legis*, dvs at lover skal være offentlige og tilgjengelige.

⁵⁶ Jf LivsIT og etterfølgeren LOS i regi av Norge.no, se <http://www.norge.no/los/>.

3.8 Avsluttende kommentarer til eksemplifiseringen i kapittel 4

Tekstbeskrivelser av mulige systemløsninger er grunnleggende problematisk på to viktige måter. Det ene problemet er at skriving av tekst alene ikke konfronterer forfatteren og leseren med motforestillinger som kan bli tydelige dersom en i stedet hadde utformet og gjort konkret bruk av den foreslåtte løsningen. Ideene kan tenkes å være utilstrekkelig analysert og dermed umodne og ufullstendige. Først når løsninger er realisert og anvendt, vil det være mulig å ha noenlunde kontroll på at ideen er systematisk og realistisk tenkt. Særlig kan det tenkes å oppstå hindringer av teknisk, økonomisk eller organisatorisk art, for eksempel fordi en fullt ut tilfredsstillende løsning kan være dyr og fordi effektiv bruk av løsningen kan innebære behov for omorganisering av deler av arbeidet. I forslagene ovenfor har jeg lagt vekt på en konservativ og forsiktig tilnærming ved at jeg forutsetter bruk av tilgjengelig teknologi, ingen nevneverdig endring av arbeidsmåter og frivillig og dermed fleksibel bruk. Dette kan bidra til å minske usikkerhet og risiko for uønskede effekter, men er langt fra noen garanti for at utvikling og bruk av skisserte IT-verktøy er uten negative virkninger av betydning.

For det andre er et vesentlig problem at lesing av beskrivelser ofte vil ha langt mindre formidlings- og overbevisningskraft enn konkrete erfaringer med en fungerende løsning. Konkrete eksempler og løsninger som gir brukeren opplevelser, vil sammen med beskrivelser og argumenter kunne skape grunnlag for en åpen debatt. Etter min mening er en eller annen form for konkretisering uansett ønskelig som del av eventuelle beslutninger om å undersøke muligheter for utvikling av IT-verktøy i lovarbeider nærmere. Det betyr at en som minimum bør arbeide med prototyper, dvs undersøke ideen ved å lage en "systemkulisse" dvs et system som kan demonstrere viktige funksjoner og egenskaper ved idéen (dvs et utsnitt), men uten at det er investert i den type tekniske løsninger som må forutsettes for et fullt utbygget system i full drift. Utviklingen av en beskjedne, men illustrerende prototyp på et "høringssystem" (jf ovenfor) er eksempel på en slik tilnærming.

Jeg mener det generelt er fornuftig at en også legger en konservativ tilnærming til grunn for utviklingen av de konkrete IT-verktøy/-systemer for lovarbeid. For det første innebærer dette et krav om enkelhet og overblikkbarhet. Særlig for medlemmer av lovutvalg vil dette være viktig fordi mange kun er med på slike arbeider én eller noen få ganger. For det andre er det grunn til å legge vekt på gjenkjennelighet, dvs funksjonene som utformes kan med fordel ligne på funksjoner i IT-verktøy som de fleste kjenner. Jeg tror det er et poeng at en fortrinnsvis forsøker å lage løsninger der brukerne kan gjenkjenne elementer fra kjente programsystemer/tjenester som MSWord, Adobe, Lovdata, vanlige nettlesere osv.

4 Synspunkter på IT i lovarbeider

4.1 Kort om bakgrunnen for dette kapitlet

Utkast til forrige kapittel med forslag til "lovgivningssystem" med "lovsteder", ulike typer IT-verktøy som støtte for lovgivningsarbeidet og prototypen på høringssystemet, ble gjort tilgjengelig som diskusjonsgrunnlag for deltakerne på et seminar som ble arrangert av undertegnede og Avdeling for forvaltningsinformatikk. Seminaret ble avholdt den 27. november 2007 som del av prosjektet som denne rapporten er resultat av.⁵⁷ I tillegg til personer som var med i de deler av undersøkelsen som det er redegjort for i kapittel 2, gikk invitasjon til Justisdepartementets lovavdeling, Statsministerens kontor, Stiftelsen Lovdata, Departementenes servicetjeneste, departementsråden i alle departementer og Riksrevisjonen. Seminaret ble også gjort kjent for ansatte ved Det juridiske fakultetet i Oslo, deltakerne i Ressursnettverk for e-forvaltning⁵⁸ og gjennom Forskningsrådets programmer VIOS og VERDIKT.

20 personer fulgte seminaret med deltakere fra Justisdepartementet (Lovavdelingen), Nærings- og handelsdepartementet, Finansdepartementet, Skattedirektoratet, Statskonsult, Lovdata og Universitetet i Oslo. Det hadde vært en klar fordel dersom flere myndigheter hadde vært til stede, og særlig var det beklagelig at Fornyings- og administrasjonsdepartementet ikke deltok. På den annen side representerte tilhørerne en meget høy kompetanse på området lovgivning, lovteknikk og rettslige informasjonssystemer, noe som førte til en rekke spørsmål og innspill til de forslag som ble lagt frem.

Utvalgte forslag til IT-bruk ble presentert muntlig og diskutert på seminaret. Dels var det lagt opp til generell diskusjon av utkastet til kapittel 3 i denne rapporten, og dels var den ansvarlige for utarbeidelse av Ot.prp. nr. 87 (2005-2006) om skipssikkerhetsloven⁵⁹ og en av lederne i Justisdepartementets Lovavdeling⁶⁰ bedt om å holde kritiske innlegg. Deltakernes prinsipielle synspunkter, konkrete argumenter og supplerende idéer knyttet til eksemplifiseringen i dette kapitlet ble registrert og er innarbeidet i fremstillingen nedenfor.⁶¹

⁵⁷ Program for seminaret er tilgjengelig fra http://www.afin.uio.no/om_enheten/seminarer/2007/LovITseminar.pdf.

⁵⁸ Finansiert av Norges forskningsråd og programmet VERDIKT og ledet av Avdeling for forvaltningsinformatikk (AFIN) ved Universitetet i Oslo, se <http://www.rnef.no/>.

⁵⁹ Seniorrådgiver Terje Hernes Pettersen, NHD.

⁶⁰ Avdelingsdirektør Knut Reinskou.

⁶¹ Det er for det meste ikke gjort rede for hvem som har bidratt til de ulike delene av innholdet. I enkelte tilfelle er imidlertid knyttet til bestemt(e) institusjon(er). Dette betyr imidlertid bare at

Deltakernes synspunkter ble nedtegnet av to masterstudenter⁶² som fulgte diskusjonen og som utarbeidet to selvstendige skriftlige oppsummeringer. Prosjektansvarlige brukte dette materialet sammen med egne notater som grunnlag for utarbeidelsen av dette avsnittet.

I tidligere deler av prosjektet hadde jeg registrert en forbeholden holdning og endog tilløp til overraskelse over at IT kunne ha særlig med lovgivningsarbeider å gjøre ut over tekstbehandling, epost mv. Jeg forventet derfor at det skulle fremkomme betydelig skepsis i diskusjonene på seminaret, og at dette kapittelet derfor ville komme til å inneholde en rekke argumenter som talte *mot* de fremlagte forslagene. Resultatet var tvert i mot en unison oppslutning om de grunnleggende tankene og mer konkrete idéene.⁶³ Spørsmål og kommentarer under seminaret fikk derfor hovedsakelig preg av å være støtteerklæringer, presiseringer og supplerende synspunkter - alt innenfor rammene av det som var lagt frem på seminaret. Flere av synspunktene som kom frem kan beskrives som problemer som bør/må løses dersom en skal bevege seg fra skisser og prototyper til systemer/IT-verktøy i virkelig bruk.

I det følgende velger jeg å skjelne mellom kommentarer til den generelle tilnærmingen i kapittel 4 med konkrete forslag til bruk av IT-verktøy på den ene siden, og kommentarer til prototypen for høringssystem på den annen side. Dette representerer den samme inndeling som ble fulgt på seminaret. Demonstrasjonen av høringssystemet var selvsagt konkret på en helt annen måte enn rent språklige beskrivelser av IT-verktøy mv. Dette er trolig grunnen til at antallet kommentarer var flere til høringssystemet enn til spørsmål om IT-verktøy mer generelt. I det følgende er ikke argumenter og synspunkter knyttet til bestemte enkeltpersoner. Materialet bygger på uttalelser fra ca halvparten av de som deltok på seminaret (ca 10 personer). Det fremkom imidlertid ikke noen merkbar uenighet mellom deltakerne på seminaret. Dette kan neppe tolkes som uttrykk for enighet, men kan trolig ses som uttrykk for at det ikke umiddelbart fremkom sterk eller viktig uenighet mellom deltakerne.

4.2 Generelle synspunkter på forslaget om lovgivnings-systemer

Det fremkom ingen synspunkter som var direkte negative til spørsmål om lovgivningssystem basert på "lovsteder" og bruk av IT-verktøy mv, se avsnitt 3.2. Alle som tok ordet støttet tvert i mot hovedlinjene i forslagene. I stedet gjaldt innleggene på seminaret i stor grad hvorledes en kunne sørge for at systemløsningene mv faktisk kunne få effekt. Dels var en også opptatt av nytten av de foreslåtte løsningene i forhold til arbeidet med forskrifter.

personer fra disse institusjonene fremførte et argument (e.l.) og innebærer ikke nødvendigvis at dette er institusjonens offisielle syn.

⁶² Masterstudentene i forvaltningsinformatikk, Erik Hornnes og Øivind Langeland.

⁶³ Innlederen fra Justisdepartementets Lovavdeling gav uttrykk for at han hadde vært skeptisk på forhånd men hadde latt seg overbevise under lesning av forslaget til kap. 3 i denne forprosjektrapporten.

I diskusjonen ble det også fremhevet at det trolig var større behov for IT-verktøy ved utarbeidelse av forskrifter enn for lover. Forskrifter forekommer i lagt større omfang, noe som gjør det lettere å forsvare investeringer i utvikling mv. Det ble nevnt muligheten for at et utviklingsarbeid kunne skje i samarbeid mellom de nordiske landene. Forholdet mellom nytte og ressursinnsats ble fremhevet som viktig for spørsmålet om en eventuell fremtidig satsing på de løsningene som var skissert i utkastet til rapport og i seminaret. For forskrifter vil imidlertid spørsmålene som aktualiseres i meget stor grad være parallelle til de vedrørende lover. IT-verktøy som gjelder lover kan derfor i stor utstrekning også anvendes for forskrifter og i tillegg kan det tenkes særlige funksjoner for forskrifter.

Det ble også understreket at et lovgivningssystem måtte integreres med saksbehandlingssystemer mv i departementene, herunder arkivering. Særlig ble det fremhevet behovet for å understøtte sekretærarbeidet, også innen rent administrative oppgaver (møteinnkalling, referat, timelister mv). Versjons- og dokumenthåndtering er viktig, slik at man ikke får kaotiske tilstander der flere utvalgsmedlemmene jobber med hvert sitt dokument. Det var etter en deltakers mening mer naturlig å snakke om "lovarbeidssted" enn "lovsted", og at "lovstedet" eventuelt kunne oppstå når loven var vedtatt. Vedkommende understreket i denne forbindelse at det under lovforberedelsen var behov for et lukket forum ("nettbasert arbeidsrom"), og at et lovarbeid ikke nødvendigvis hadde en klar start med mandat e.l., og ikke alltid ville ende med et lovforslag.

Flere mente det var viktig med forholdsvis stor grad av obligatorisk bruk. Jeg hadde forutsatt obligatorisk bruk av lovgivningssystemet og lovsteder, men dette ble muligens underkommunisert i presentasjonen. Imidlertid hadde jeg understreket IT-verktøyene primært skulle være *tilbud* til personer som utarbeider lover. Deltakere på seminaret understreket betydningen av å sikre seg at lovgivningssystemet faktisk ble brukt, også i mindre lovsaker (lovendring mv) slik at innholdet i lovstedene ble fullstendig. Det ble i den sammenheng trukket paralleller til erfaringer med mindre endringer av forskrifter der bestemmelsene i kap. VII om høring og kunngjøring mv ikke alltid blir fulgt. For å sikre bruk ble det både trukket frem behov for sanksjoner og motiverende elementer (pisk og gulrot). Muligheten for å avdekke parallelle, disharmonerende lovarbeider kan være en motivasjon for å bruke lovgivningssystemet også ved mindre endringer.⁶⁴

En deltaker fra Lovavdelingen fremhevet at avdelingens veiledning i lovteknikk ikke måtte gis noe større status i et lovgivningssystem enn hva det er grunnlag for. Det er kun en veiledning, Lovavdelingen bestemmer ingenting, men mener mangt om mye. Kommentar: Dette gjelder nettopp spørsmål om valgfrihet og behovet for å ta stilling til om det er elementer i lovteknikkheftet som *bør* gjøres bindende.

Mer konkret ble det understreket at format for datoer, referanser og lignende burde være standardiserte uten valgfrihet, og at valgfriheten også bør være begrenset ved valg av tekstbehandlingsstiler for skriving av lovtekster. Det ble også fremhevet betydningen av å få støtte til analyse av legaldefinisjoner og andre sentrale, bærende begreper i lovtekster, og inntrykket var at flere her kunne tenke seg en viss grad av obligatorisk bruk. En deltaker mente også det var ønskelig

⁶⁴ For eksempel når en i et lovforslag viser til en bestemmelse som foreslås opphevet i et annet, parallelt lovforslag.

med IT-verktøy som gir tekniske løsninger for tilfelle der like tegn ikke betyr det samme; for eksempel kan punktum både markere slutten på en setning og markere en forkortelse, noe som kan gi problemer ved automatiske søk mv. Også muligheten for verktøy som kunne beregne lesbarhetsindekser (LIX) ble nevnt som mulighet for å oppnå et lettere lesbart språk.

Deltakere på seminaret stilte også spørsmål om internasjonal litteratur og erfaringer. Slike undersøkelser har ikke vært del av dette forprosjektet. Enkelte uttrykte imidlertid skepsis til hvor mye det var å hente på å gjøre slike undersøkelser, bl.a. fordi mange behov og løsninger kunne ses som forholdsvis åpenbare.

Et viktig grunnleggende spørsmål gjaldt hvilke problem forslaget til lovgivningssystem skulle løse. I dette ligger det et viktig spørsmål om hvor god og systematisk kunnskap vi har om omfanget og karakteren av utfordringer knyttet til utarbeidelse av lover med høy grad av lovteknisk kvalitet mv. I tilknytning til dette prosjektet har det blitt gjort noen små spadestikk, men for øvrig må det innrømmes at forslagene er basert på alminnelige erfaringer som ikke i særlig grad er systematiserte. Det kan være grunn til å etterse om det empiriske grunnlaget for lovgivningssystem og utvikling av IT-verktøy mv er tilstrekkelig for oppstart av en større satsing.

Når det gjelder ansvar for å arbeide videre med spørsmål vedrørende bruk av IT i lovgivningsarbeider, ble det fremholdt at FAD og Departmentenes servicesenter er to meget viktige instanser. Ingen av disse var imidlertid til stede på seminaret. Lovavdeling skal også ha en finger med i spillet, men en representant derfra mente at dette likevel måtte bli i begrenset grad.

4.3 Synspunkter på forslaget til prototyp på Internett-basert høringsrutine

Den gjennomgående reaksjonen på demo-versjonen av høringssystemet var meget positiv. Innspillene fikk derfor i stor grad preg av supplerende og presiserende forslag mv. Det ble for eksempel sagt at et slikt system uten tvil ville være en fordel, og at det er vanskelig å forestille seg at et det kan være en ulempe for noen. Det ble understreket at et system for elektronisk høring kan utvikles uavhengig av andre deler av en elektronisk løsning for lovarbeider.

Den viktigste skepsisen gjaldt faren for å drukne i informasjon, dvs at for god anledning til å inngi høringer kombinert med invitasjon til å gi kommentarer til hver enkelt bestemmelse vil kunne gi for omfattende arbeid med å bearbeide innkomne svar. Det ble også uttrykt bekymring for "høringsbøller". Slik skepsis ble imidlertid bare fremført som argument for å gjennomføre et pilotprosjekt før det settes i drift.

Nedenfor gjengir jeg i stikkord de viktigste innspillene av mer konkret art:

- I den delen av høringssystemet som departementene skal bruke er det behov for mulighet til å kommentere det enkelte høringssvar i eget felt.
- Det er viktig å avklare mulighetene for at høringsinstansene bruker systemet feil, og hva konsekvensene av feil kan bli. Må for eksempel passe på at

merknader til enkeltbestemmelser som føres inn i generelle kommentarer ikke blir oversett.

- Det er behov for sjekklister for arbeidet med høringer og proposisjoner.
- Viktig at det er åpent for allmennheten å se uttalelser.
- Det er ikke noe mål i seg selv å få inn flest mulig innspill. Innspillene må være relevante.
- Kommentarer til hver enkelt paragraf kan bli for detaljert, og det er derfor viktig å stimulere til at det blir gitt kommentarer til helheten.
- Det er viktig at en høringsuttalelse er én høringsuttalelse, dvs ett skriftstykke som det kan vises til. Høringssystemet må derfor ikke bidra til en fragmentering av høringsinstansenes syn.
- Kommentarer vedrørende lovstruktur og lovspråk bør neppe være obligatoriske felter i høringen.
- Det er viktig at et høringssystem inneholder gode utskriftsmuligheter.
- Et høringssystem kan generere mye nyttig statistikk og annen informasjon vedrørende høringsprosessen.
- Det er viktig at de som har avgitt høringsuttalelse ser at uttalelsen er tatt i mot og riktig forstått. For å bidra til dette kan en kanskje tenke seg en slags feedbackmekanisme.

Innspillene ovenfor illustrerer at den foreslåtte høringsrutinen på mange måter er primitiv og at det er et ikke ubetydelig rom for videreutvikling.

4.4 Avsluttende kommentarer vedrørende andres synspunkter

Seminaret med fremleggelsen av forslag til bruk av IT-verktøy som ledd i lovgivningsarbeid og presentasjon av prototyp for høringssystem hadde tre formål. For det første skulle seminaret bidra til å sikre at jeg ikke overså grunnleggende motforestillinger. Jeg så det som en mulighet at det kunne være motstand av prinsipiell karakter, for eksempel ut i fra forestillinger om IT som et mulig forstyrende element i en politisk-juridisk prosess. En annen mulighet var at jeg hadde oversett trekk ved lovgivningsprosessen der det var behov for IT-støtte. Resultatet av seminaret gav ingen særlige prinsipielle motforestillinger, men var delvis med på å løfte frem spørsmål om kostnader og hva som er forsvarlig ressursinnsats på området. Slike økonomiske vurderinger er for så vidt selvsagte, og jeg oppfatter dem snarere som forbehold enn som motforestillinger. Det er således innlysende at intet element i de forslagene jeg her har lagt fram kan realiseres uten en nærmere kostnadsvurdering. På den annen side er det meget utfordrende å foreta slike vurderinger fordi det neppe er holdbart å avgrense vurderingen til selve lovgivningsarbeidet. Kostnader knyttet til mangelfull kvalitet og konsekvensene for bruk av lovgivningen, må åpenbart også trekkes inn. Økonomiske spørsmål er ikke behandlet i denne rapporten, men vil måtte

være del av et eventuelt hovedprosjekt som tar sikte på hel eller delvis realisering av ideer fra dette forprosjektet.

Det andre formålet med seminaret var å få frem flere idéer til hvorledes et lovgivningssystem med bruk av IT-verktøy burde være. Her gav seminaret en rekke verdifulle innspill. Jeg kunne ha valgt å inkorporere forslagene i kapittel 3. Begrunnelsen for ikke å gjøre det er at jeg derved illustrerer ulike valg et lovgivningssystem og IT-verktøy kan undergis: Det kan gjøres enkelt, men også veldig komplekst. Det kan gjøres åpent, men også primært gjøres til et lukket "lovgivningsrom" for personer som arbeider med lovgivning. Det kan videre gjøres til noe enkeltstående, men kan også lages som en integrert modul i andre informasjonssystemer i departementene mv. Jeg ser ikke slike retnings- og profilvalg som vesentlige i denne forprosjektrapporten, men resultatet fra seminaret illustrerer hvilke type valg som må gjøres i et eventuelt hovedprosjekt.

Det tredje formålet med seminaret var å gjøre spørsmålet om IT i lovgivningsarbeid kjent blant sentrale aktører. Slik var seminaret bare delvis vellykket fordi antatt viktige aktører som Statsministerens kontor, Fornyings- og administrasjonsdepartementet og Statskonsult ikke var til stede. I forprosjektet har det imidlertid ikke vært forsøk på å forankre arbeidet i deler av regjeringsapparatet, og forvaltningen har kun vært anvendt som kilde i forskningsprosjektet. I et hovedprosjekt må imidlertid ett eller flere forvaltningsorganer påta seg forpliktelser og involveres på langt mer direkte måter, fortrinnsvis i samarbeid med aktører fra academia og næringsliv.

5 Generelle konklusjoner og mulig arbeid videre

5.1 Hovedfunn og innsikter

Et hovedfunn i dette forprosjektet synes å være at det faktisk benyttes IT i lovarbeide, men at denne bruken er beskjeden og elementær. Representanter for de to lovutvalgene som ble intervjuet tyder på at IT-bruken følger samme nivå som leder og sekretær oppfatter som vanlig, dvs slik de er vant til å bruke informasjonsteknologi i annet arbeid, dvs som jus-professor, seniorrådgiver osv. Rollen som ansvarlig for et lovutredningsarbeid ser ikke ut til å ha skapt noen forventning hos dem at de bør tenke igjennom om teknologibruken bør være en annen enn den tilvante. For å sette det på spissen: Teknologibruken synes å være styrt av lederes og sekretærers vaner og uvaner.

Forprosjektet representerer kun et spadstikk og er langt fra noen representativ undersøkelse. Likevel mener jeg det er av interesse å ta utgangspunkt i en generalisering av dette hovedfunnet. En følge av en slik generalisering er at oppnevning av leder og tilsetting av sekretær med godt og reflektert forhold til IT, kan resultere i bevisst og avansert bruk av slik teknologi. Undersøkelsen i dette forprosjektet viste ingen slike eksempler, men det er på det rene at enkelte lovutvalg som har gjort klart mer avansert bruk av IT enn lovutvalgene i denne undersøkelsen.⁶⁵ Jeg mener det er grunn til å konkludere med at IT-bruken varierer med personlige forutsetninger hos sentrale deltakere, både i "avansert" og "primitiv" retning.

I de tilfelle det måtte bli oppnevnt leder og/eller sekretær med ønske og vilje til aktivt å bruke IT for å høyne kvaliteten og effektiviteten av lovgivningsarbeidet, vil de imidlertid møte klare begrensninger. Undersøkelsen har ikke avdekket noen konkrete IT-verktøy som kan sies å være brukbare hjelpemidler i utredningsarbeidet.⁶⁶ Lederere og sekretærer for lovutvalg som ønsker å gjøre annet enn "vanlig" bruk av teknologien, blir derfor henvist til å lage egne, hjemmesnekrede løsninger. Slike spesialutviklede løsninger vil det stort sett ikke være tid eller budsjett til å utvikle, og det vil for eksempel kun være mulig å etablere enkle hjemmesider, eventuelt med passordordbeskyttet del for interne dokumenter mv. Jeg mener det med andre ord er grunnlag for å tro at høy IT-kompetanse (og vilje

⁶⁵ Vi vet imidlertid ingen ting om hvem som har tatt initiativ til denne bruken, og det kan selvsagt være andre enn leder og sekretær.

⁶⁶ Undersøkelsen tyder på at malene for NOUer og odelstingsproposisjoner snarere er et besvær enn en hjelp for de som skal bruke dem. Imidlertid er de et godt og nødvendig hjelpemiddel for Departementenes servicesenter som har ansvaret for trykking mv.

til bruk) hos leder og sekretær bare i begrenset grad kan gi avansert IT-bruk, fordi rammebetingelsene er meget ugunstige.

Rammebetingelsene er resultat av departementenes/regjeringens aktive valg og unnlater. IT brukes primært for å gjøre skriftlig materiale tilgjengelig på Internett. I tilknytning til lovgivningsarbeidet brukes nettet kun som formidlingskanal for tradisjonell saksprosa. Slik er diverse instruksjoner og veiledninger gjort tilgjengelig på Regjeringen.no, herunder heftet vedrørende lovteknikk. Om dette materialet faktisk blir oppdaget og brukt av utvalgene ser imidlertid ut til å være ganske tilfeldig. Helt tilfeldig introduksjon av NOU-malen i begge de undersøkte lovutvalgene er klare eksempler på dette. Forholdet demonstrerer for det første fravær av bevissthet hos departementene om relevansen og betydningen av spørsmål vedrørende IT-bruk i tilknytning til lovgivning. Det er meget enkelt for departementene/regjeringen å unngå at tilfeldighetene skal råde. En enkel pekingsamling som det henvises til i alle mandat for lovutvalg er mer enn nok, og utarbeidelse av forslag til slikt hjelpemiddel tilsvarer neppe mer enn én dags arbeid for en rimelig kvalifisert person. Faglige hindringer eller ressursmessige begrensninger kan derfor neppe brukes som forklaring på at det ikke er gjort mer. Spørsmål om kompetanse kan kanskje ha større forklarings effekt; fordi det faglige ansvaret ligger i Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) samtidig som FAD ikke kan instruere andre departementer. Manglende instruksjons- og organisasjonsmyndighet forhindrer imidlertid ikke at departementet gir tilbud og legger til rette for planmessig og hensiktsmessig bruk av IT i lovarbeid. I den grad en ønsker sterk styring, er det imidlertid nødvendig for FAD - om mulig - å få tilslutning fra Regjeringen og gå veien om Kongen i statsråd. Det er også mulig for Statsministerens kontor (SMK) å ta initiativ, og det forhold at også Justisdepartementets Lovavdeling er sentral aktør i lovarbeidet, kan tilsi et koordinerende initiativ fra SMK.

Poenget her er ikke å vise hvorledes styringsoppgavene skal løses, men å fremheve at det foreligger en styringspassivitet som ikke kan forklares ut i fra faglige hindringer, stor ressursinnsats eller kompetansmessige begrensninger. For meg er det mest nærliggende å tro at passiviteten best kan forklares ut i fra en manglende "teknologisk modenhet" og kunnskap om hvordan informasjonsteknologi kan brukes. Derfor mener jeg det er viktig å arbeide med prototyper for å eksemplifisere og vise hvilke muligheter som faktisk foreligger og på den måten stimulere ansvarlige personer i departementene til å tenke i litt nye baner. Spørsmål om et eventuelt videre arbeid med prototyper mv blir kort behandlet nærmere nedenfor i avsnitt 5.2.

Helt sentrale deler av lovgivning blir i stor grad gjenstand for automatisert behandling, dvs rettsanvendelsen skjer i datamaskinsystemer i henhold til hva som er programmert som riktige fortolkninger av lovbestemmelsene. Sentrale eksempler er lovgivning vedrørende skatter, avgifter, trygd, pensjon, opptak til undervisningsinstitusjoner mv. Her er det tale om en "ekstrem" og meget intensiv bruk av IT, som imidlertid oppfattes - og har vært oppfattet - som selvfølgelig og ønskelig av alle regjeringer de siste 30 årene eller mer.⁶⁷ Det vil derfor være et

⁶⁷ Jf Jansen (2007).

paradoks dersom utarbeidelse av lover skal ses helt avsondret fra spørsmålet om teknologibruk.

Som tidligere understreket, kan det være grunn til å utvise forsiktighet så teknologien ikke virker forstyrrende inn på politiske og rettslige prosesser. I en situasjon med fravær av aktiv IT-bruk er vi imidlertid langt fra en slik grense. Dessuten kan det hevdes at ubevisst bruk av IT i lovgivningsarbeider - slik den jeg mener å ha fått klare indikasjoner for i dette forprosjektet - også kan være uheldig på lignende måte. Således kan det sies å være uheldig at det er tilfeldig om det blir gitt fortløpende og åpen informasjon om et utredningsarbeid gjennom nettsider for et lovutredningsutvalg eller ikke. Dersom det er utvalgsleders og/eller -sekretærs teknologiske modenhet og interesse som avgjør om dette skjer eller ikke, innebærer det at det ikke er *behovet* for åpenhet som blir bestemmende, noe som vil være klart uheldig vurdert ut i fra idealer om informasjonsfrihet og demokrati.

5.2 Spesielt om mulig arbeid videre

På basis av dette arbeidet regner jeg det som sikkert at enhver lovgivningsarbeid vil gjøre bruk av IT. I mangel av særlig tilrettelegging vil denne bruken kun gjelde hjelpemidler som er kjent for deltakerne fra andre arbeids-/livsområder. Hjelpemidlene som vil brukes vil således ikke være tilpasset lovgivningsarbeidet, men være programvare mv. med generell anvendelse. Jeg anser det likeledes som sikkert at enhver bruk av IT i lovgivningsarbeidet vil virke inn på dette arbeidet, uansett om det er primitiv eller avansert bruk av teknologi som skjer. Enhver teknologibruk bør derfor være bevisst og begrunnet. Det er imidlertid ingen ting som tyder på at dagens bruk av IT i lovgivningsarbeider generelt sett er veloverveiet. Spørsmålet er derfor hvorledes det er mulig å utvikle forståelser og muligheter som kan gi bevisst og begrunnet bruk for derved å øke kvaliteten av lovgivningen mv.

Jeg mener en hovedstrategi bør være arbeid med prototyper av IT-verktøy, kombinert med forskning på bruken av verktøyene. Det betyr utprøving av IT-verktøy i første generasjon som evalueres i hht vitenskapelige metoder, for på den måten å vinne forholdsvis sikker kunnskap om effekter. I dette standpunktet ligger det en antakelse om at det ikke er mulig å utrede seg frem til en bedre situasjon. I stedet er det behov for å investere eksisterende erfaringer og innsikter i første versjoner av verktøy som må prøves ut og evalueres for i) å bekrefte at de representerer et gode og ii) vinne kunnskap fra bruk som i sin tur kan forbedre løsningene.

Ideelt sett bør det utarbeides en fullstendig plan for hvorledes et lovgivningssystem med lovsteder mv kan se ut i første versjon. Det bør også lages en gjennomføringsplan som forutsetter gradvis og modularisert utvikling og innføring av de ulike elementene. En "stor plan" bør med andre ord realiseres gjennom mange, planmessige og prøvende trinn mot målet. I valg av rekkefølge av mulige elementer (jf det som er skissert i kapittel 3), er det ikke åpenbart at en bør følge en systematisk tilnærming, for eksempel ved å begynne med hjelpemidler for utforming av mandat mv og så bevege seg fremover. Like aktuelt er det å ta utgangspunkt i eksempelkraften som de ulike elementene kan

antas å ha, pluss andre mer strategiske vurderinger. Særlig er det viktig å unngå å velge elementer som forutsetter realisering av flere andre elementer for å bli vellykket.

Poenget med å knytte forskning til utprøving av prototyper, er å sikre et kritisk perspektiv og grunnlag for så sikker kunnskap som mulig. Særlig er det grunn til å understreke behovet for et forsknings-/evalueringsopplegg som tar høyde for at IT-verktøy kan produsere noen ikke planlagte og ikke ønskede effekter. Dette vil lett begrunne et tverrfaglig opplegg, og minner oss om at utvikling og prøving av IT-verktøy i lovgivningsarbeid ikke er IT-prosjekter, men først og fremst handler om faglige krav til og effekter av lovgivningsarbeider, herunder om forholdet til politiske og rettslige prosesser.

Vedlegg 1

Oversikt over departementenes siste forslag til ny lovgivning per 1. mars 2007

1 [Ot.prp. nr. 29 \(2006-2007\)](#) (23.02.2007)

Om lov om forbud mot prispåslag ved videresalg av billetter til kultur- og idrettsarrangementer

Kulturdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kkd/dok/regpubl/otprp/2006-2007/Otprp-nr-29-2006-2007-.html?id=454760>

2 [Ot.prp. nr. 25 \(2006-2007\)](#) (26.01.2007)

Om lov om reindrift (reindriftsloven)ds

Landbruksdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/otprp/2006-2007/Otprp-nr-25-2006-2007-.html?id=446518>

3 [Ot.prp. nr. 16 \(2006-2007\)](#) (15.12.2006) *

Om lov om eiendomsmegling

Finansdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/otprp/20062007/Otprp-nr-16-2006-2007-.html?id=442385>

4 [Ot.prp. nr. 93 \(2005-2006\)](#) (12.06.2006)

Om lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten i finansnæringen i forbindelse med tariffrevisjonen 2006

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/otprp/20052006/Otprp-nr-93-2005-2006-.html?id=190157>

5 [Ot.prp. nr. 87 \(2005-2006\)](#) (09.06.2006) *

Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)

Nærings- og handelsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/regpubl/otprp/20052006/Otprp-nr-87-2005-2006-.html?id=189725>

6 [Ot.prp. nr. 80 \(2005-2006\)](#) (19.05.2006) *

Lov om beredskapslagring av petroleumsprodukt

Olje- og energidepartementet

7 [Ot.prp. nr. 58 \(2005-2006\)](#) (07.04.2006)

Om lov om behandling av etikk og redelighet i forskning

Kunnskapsdepartementet

8 [Ot.prp. nr. 84 \(2004-2005\)](#) (29.04.2005)

Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)Fornyings- og administrasjonsdepartementet

- 9 [Ot.prp. nr. 6 \(2005-2006\)](#) (07.10.2005)
Om lov om kosmetikk og kroppsspleieprodukt m.m. (kosmetikklova)
Helse- og omsorgsdepartementet
- 10 [Ot.prp. nr. 70 \(2004-2005\)](#) (01.04.2005)
Om lov om egedomsregistrering
Miljøverndepartementet
- 11 [Ot.prp. nr. 9 \(2005-2006\)](#) (07.10.2005)
Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova)
Justisdepartementet
- 12 [Ot.prp. nr. 61 \(2004-2005\)](#) (18.03.2005)
Om lov om akvakultur (akvakulturloven)
Fiskeridepartementet
- 13 [Ot.prp. nr. 41 \(2004-2005\)](#) (07.01.2005)
Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)
Kommunal- og regionaldepartementet
- 14 [Ot.prp. nr. 50 \(2004-2005\)](#) (25.02.2005)
A. Om lov om varsling, rapportering og undersøkelse av jernbaneulykker og jernbanehendelser m.m.
Samferdselsdepartementet
- 15 [Ot.prp. nr. 34 \(2004-2005\)](#) (17.12.2004)
Om lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven)
Barne- og likestillingsdepartementet
- 16 [Ot.prp. nr. 60 \(2003-2004\)](#) (02.04.2004)
Om lov om personell i Forsvaret
Forsvarsdepartementet
- 17 [Ot.prp. nr. 91 \(2002-2003\)](#) (15.05.2003)
Om lov om særlige tiltak mot Republikken Zimbabwe
Utenriksdepartementet

Litteratur

Bing, Jon og Schoenberg, Mark G; *Regulatory Management and Information Systems*, Public Management Occasional Papers, 1994 No. 8 (Paris 1995).

Jansen (2007) Jansen, Arild; *Fra skatt med hullkort til studielån med SMS*, I: Schartum, Dag Wiese og Bekken, Anne Gunn B. (red.), Yulex 2007, Unipub 2007, s 109 – 133.

Lie, Toril; "*Du skal høre mye...*" *Elektroniske høringer - erfaringer og utfordringer*, Hovedfagsoppgave ved Avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo, 2002, http://www.afin.uio.no/forskning/hovedfag/TorilLie-OK_DT.pdf

OECD; *The OECD Report on Regulatory Reform*, Volume II: Thematic Studies, OECD 1997.

Schartum (2002) Schartum, Dag Wiese; *Fra rettsstat til rettsstatsautomat*, I: Digital makt : informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter / Tore Slaatta (red.), s 118 - 135.

Schartum (2005) Schartum, Dag Wiese; *Utvikling av beslutningssystemer - Fra lovtekst til programkode*, Forvaltningsinformatisk notatserie 1/05, http://www.afin.uio.no/forskning/notater/utvikling_av_beslutningssystemer.pdf