



# Hvordan fire lover forstås og virker i praksis

# Hvordan fire lover forstås og virker i praksis

## Resultater og effekter

Delrapporter og dokumentasjonsrapport

## Forfattere

Tor Egil Viblemo (prosjektleder), Aase Marthe Horrigmo (ass. prosjektleder), Marthe Rosenvinge Ervik og André Flatnes

## Om Oxford Research

**Knowledge for a better society**

Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger.

Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research ble grunnlagt i 1995 og har selskaper i Norge, Danmark, Sverige, Finland og Latvia. Oxford Research er en del av Oxfordgruppen og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
post@oxford.no  
www.oxford.no

## INNHold

|  |           |
|--|-----------|
| Tabelliste   | 5         |
| Figurliste   | 5         |
| <b>Leserveiledning og fortolkning</b>  | <b>6</b>  |
| Innhold i rapporten  | 6         |
| Om fortolkning av funnene  | 6         |
| Retts sosiologiske perspektiver  | 8         |
| <b>1. Sammendrag</b>   | <b>10</b> |
| 1.1 Om oppdraget   | 10        |
| 1.2 Hovedproblemstillinger   | 10        |
| 1.3 Nullpunkt, aktiviteter og resultater   | 10        |
| 1.3.1 Uklart lovspråk  | 10        |
| 1.3.2 Resultater   | 10        |
| 1.4 Effekter av uklart lovspråk  | 11        |
| 1.4.1 Direkte effekter for borgerne  | 11        |
| 1.4.2 Direkte effekter i forvaltningen   | 11        |
| 1.4.3 Indirekte effekter for borgerne  | 11        |
| 1.5 Hvordan virker lovene?   | 12        |
| 1.6 Oxford Researchs vurderinger   | 13        |
| <b>2. Oppdraget</b>  | <b>15</b> |
| 2.1 KLART LOVSPRÅK   | 15        |
| 2.1.1 Klart lovspråk er viktig   | 15        |
| 2.2 Formålet med kartleggingen   | 15        |
| 2.3 Hovedproblemstillinger   | 16        |
| 2.4 Lovene og kjennetegn   | 17        |
| 2.4.1 Privat rett eller offentlig rett   | 18        |
| 2.4.2 Alder  | 18        |
| 2.4.3 Omfang paragrafer (§)  | 18        |
| 2.4.4 Omfang forskrifter   | 19        |
| 2.4.5 Omfang av vedtak   | 19        |
| 2.4.6 Målgruppe  | 19        |
| <b>3. Uklart lovspråk og mulige virkninger</b>   | <b>20</b> |
| 3.1 Rettssikkerhet   | 20        |
| 3.1.1 Faktisk rettssikkerhet   | 20        |
| 3.2 Demokrati  | 21        |
| 3.2.1 Demokrati som realisering av folkeviljen   | 21        |
| 3.2.2 Konkurransedemokrati   | 22        |
| 3.2.3 Deliberativt demokrati   | 22        |
| 3.2.4 Lovspråkets betydning for demokratisk legitimitet  | 22        |
| 3.3 Ressursbruk (samfunnsnytte)  | 23        |
| 3.3.1 Forvaltningens generelle ressursbruk   | 24        |
| 3.3.2 Forvaltningens veiledningsplikt  | 24        |
| <b>4. Retts sosiologiske perspektiver</b>  | <b>25</b> |
| 4.1 Rettskulturer  | 25        |
| 4.2 Den «judisielle rettskultur»   | 25        |
| 4.2.1 Betydning  | 27        |
| 4.2.2 Det kan være vanskelig for ikke-jurister å etterprøve juristenes juridiske fortolkninger. Konklusjon | 27        |
| 4.3 Den byråkratiske rettskultur   | 27        |
| 4.3.1 Empiri og tidligere undersøkelser  | 28        |
| 4.3.2 Betydning  | 29        |

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| 4.3.3      | Konklusjon   | 29        |
| <b>4.4</b> | <b>Borgernes Rettskultur</b>                                   | <b>29</b> |
| 4.4.1      | Empiri og tidligere undersøkelser                              | 30        |
| 4.4.2      | Konklusjon   | 30        |
| <b>4.5</b> | <b>Analysemodell – rettskulturer</b>                           | <b>31</b> |
| 4.5.1      | Analysemodellens dimensjoner                                   | 31        |
| <b>5.</b>  | <b>Metode</b>  | <b>32</b> |
| <b>5.1</b> | <b>Undersøkellesdesignet</b>                                   | <b>32</b> |
| 5.1.1      | Formål og utfordringer   | 32        |
| 5.1.2      | Designet   | 32        |
| <b>5.2</b> | <b>Nullpunktsmåling og virkningskjede</b>                      | <b>34</b> |
| 5.2.1      | Mulige effekter av uklart lovspråk                             | 34        |
| 5.2.2      | Forutsetninger for at uklart lovspråk har praktiske virkninger | 36        |
| <b>5.3</b> | <b>Indikatorutvikling</b>                                      | <b>36</b> |
| <b>5.4</b> | <b>Praktisk gjennomføring: metode og data</b>                  | <b>37</b> |
| 5.4.1      | Kvalitative intervjuer   | 37        |
| 5.4.2      | Spørreundersøkelser  | 38        |
| 5.4.3      | Registerdata og eksisterende statistikk                        | 40        |
| <b>6.</b>  | <b>Arvelova</b>  | <b>43</b> |
| <b>6.1</b> | <b>Om loven</b>  | <b>43</b> |
| 6.1.1      | Hvem er kjernebrukerne av loven?                               | 43        |
| <b>6.2</b> | <b>Bruk av lovteksten</b>                                      | <b>43</b> |
| <b>6.3</b> | <b>Lovspråk og forståelse</b>                                  | <b>44</b> |
| 6.3.1      | Språket i loven  | 44        |
| 6.3.2      | Vanskelige ord og uttrykk                                      | 44        |
| 6.3.3      | Strukturen i loven   | 45        |
| <b>6.4</b> | <b>Behov for språklig støtte og veiledning</b>                 | <b>46</b> |
| <b>6.5</b> | <b>Resultater av uklart lovspråk</b>                           | <b>48</b> |
| 6.5.1      | Direkte effekter for borgerne                                  | 48        |
| 6.5.2      | Effekter i forvaltningen                                       | 50        |
| 6.5.3      | Indirekte effekter for borgerne                                | 50        |
| <b>6.6</b> | <b>Oppsummering</b>  | <b>51</b> |
| <b>7.</b>  | <b>Adopsjonsloven</b>  | <b>52</b> |
| <b>7.1</b> | <b>Hvem er kjernebrukerne av loven</b>                         | <b>52</b> |
| 7.1.1      | Forvaltning  | 52        |
| 7.1.2      | Borgere  | 52        |
| <b>7.2</b> | <b>Bruk av lovteksten</b>                                      | <b>53</b> |
| <b>7.3</b> | <b>Lovspråk og forståelse</b>                                  | <b>54</b> |
| 7.3.1      | Språket i loven  | 54        |
| 7.3.2      | Vanskelige ord og uttrykk                                      | 54        |
| 7.3.3      | Struktur i loven   | 55        |
| <b>7.4</b> | <b>Behov for språklig støtte og veiledning</b>                 | <b>55</b> |
| 7.4.1      | Forvaltning  | 55        |
| 7.4.2      | Borgere  | 55        |
| <b>7.5</b> | <b>Resultater av uklart lovspråk</b>                           | <b>56</b> |
| 7.5.1      | Direkte effekter for borgerne                                  | 56        |
| 7.5.2      | Effekter i forvaltningen                                       | 56        |
| 7.5.3      | Indirekte effekter for borgerne                                | 57        |
| <b>7.6</b> | <b>Oppsummering</b>  | <b>59</b> |
| <b>8.</b>  | <b>Opplæringslova</b>  | <b>60</b> |
| <b>8.1</b> | <b>Om loven</b>  | <b>60</b> |
| 8.1.1      | Hvem er kjernebrukerne av loven?                               | 60        |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 8.2    | Hvordan brukes loven  | 61  |
| 8.3    | Lovspråk og Forståelse                                      | 63  |
| 8.3.1  | Språket i lovene  | 63  |
| 8.3.2  | Vanskelige ord og uttrykk                                   | 64  |
| 8.4    | Behov for språklig støtte og veiledning                     | 65  |
| 8.4.1  | Forvaltning   | 66  |
| 8.4.2  | Borgere   | 66  |
| 8.5    | Mulige effekter av uklart lovspråk                          | 66  |
| 8.5.1  | Direkte effekter for borgere                                | 66  |
| 8.5.2  | Effekter i forvaltningen                                    | 68  |
| 8.5.3  | Indirekte effekter for borgerne                             | 68  |
| 8.6    | Oppsummering  | 70  |
| 9.     | Vernepliktsloven, heimevernloven og forsvars- personelloven | 71  |
| 9.1    | Om lovene   | 71  |
| 9.2    | Bruk av lovteksten  | 72  |
| 9.3    | Lovspråk og forståelse                                      | 72  |
| 9.3.1  | Språket i lovene  | 72  |
| 9.3.2  | Vanskelige ord og uttrykk                                   | 73  |
| 9.3.3  | Struktur i lovene   | 75  |
| 9.4    | Behov for språklig støtte og veiledning                     | 75  |
| 9.4.1  | Vernepliktsloven og heimevernloven                          | 75  |
| 9.4.2  | Forsvarspersonelloven                                       | 76  |
| 9.5    | Resultater av uklart lovspråk                               | 76  |
| 9.6    | Oppsummering  | 78  |
| 10.    | Indikatorutvikling og lovrevidering                         | 79  |
| 10.1   | Faglig utgangspunkt   | 79  |
|        | Prinsipper for indikatorer                                  | 79  |
| 10.2   | Forslag til indikatorsystem                                 | 80  |
| 10.2.1 | Forutsetninger  | 80  |
| 10.2.2 | Indikatorer for direkte effekter av lovspråk                | 81  |
| 10.2.3 | Indikatorsystem for indirekte effekter av klart lovspråk    | 83  |
| 10.3   | Indikatorsystemets kvalitet                                 | 86  |
| 11.    | Oppsummering og refleksjon                                  | 87  |
| 11.1   | Nullpunkt, aktiviteter og resultater                        | 87  |
| 11.1.1 | Uklart lovspråk   | 87  |
| 11.1.2 | Resultater  | 87  |
| 11.2   | Effekter av uklart lovspråk                                 | 89  |
| 11.2.2 | Indirekte effekter for borgerne                             | 90  |
| 11.3   | Diskusjon: Hvordan forklare lovenes virkning                | 91  |
| 11.3.1 | Rettskulturer og uklart lovspråk.                           | 92  |
| 11.3.2 | Kjennetegn ved loven og lovens virkning                     | 94  |
| 11.3.3 | Mange eller få forskrifter/retningslinjer                   | 94  |
| 11.3.4 | En retts sosiologisk virkningsteori for uklart lovspråk     | 95  |
| 11.4   | Mulighetsrommet og mulige scenarier                         | 95  |
| 11.4.1 | Digitalisering og økt tilgjengelighet                       | 95  |
| 11.4.2 | Informasjon og lovtekster                                   | 96  |
| 11.4.3 | Rettsliggjøring, lovgivningen og de styrte                  | 96  |
| 11.4.4 | Klart lovspråk som god lovgivning                           | 98  |
| 11.4.5 | Virkningene av uklart lovspråk i andre lover                | 98  |
|        | Litteraturliste   | 100 |



## TABELLISTE

|   |    |
|---|----|
| <b>Tabell 1: Lovene i kartleggingen og relevante kjennetegn</b> .....   | 18 |
| Tabell 2 Klart lovspråks betydning for demokratisk legitimitet.....   | 23 |
| Tabell 3: Oversikt over informanter, opplæringslova.....  | 38 |
| Tabell 4: Oversikt over antall respondenter som har svart, pop up-spørreundersøkelse på Lovdata.....  | 39 |
| Tabell 5: Svarprosent spørreundersøkelse til brukere av forsvarspersonelloven.....  | 40 |
| Tabell 6 Informasjon om antall treff og lesere, arvelova. For perioden 1.1.14 til 31.12.14. ....  | 43 |
| Tabell 7 "Fikk du svar på det du lurte på?" Prosentandel, inndelt etter i hvilken sammenheng respondentene besøkte loven. ....  | 46 |
| Tabell 8 Har klarhet i loven fått negative konsekvenser for deg? Spørreundersøkelse på lovdata.no .....   | 48 |
| Tabell 9: Antall returnerte ektepakter i februar, mars og april 2015, fordelt på ulike årsaker eller nektkoder og eksempler på forklaringer til de ulike nektkodene. .... | 49 |
| Tabell 10: Oversikt over antall og typer henvendelser til fem tingretter over et tidsrom på en uke. ....  | 50 |
| Tabell 11: Statistikk for adopsjonsloven.....   | 53 |
| Tabell 12 Oversikt over henvendelser til seks saksbehandlere i Bufetat på én uke.....   | 57 |
| Tabell 13: Samlet oversikt over klager på opplæringsområdet i 2014, grunnskole (lov og forskrift) Kilde: Fylkesmannen .....   | 62 |
| Tabell 14: Samlet oversikt over klager på opplæringsområdet i 2014, videregående opplæring (lov og forskrift) Kilde: Fylkesmannen.....                                    | 62 |
| Tabell 15: Omfang/bruk av opplæringslova skoleåret 2014/2015 .....  | 62 |

## FIGURLISTE

|   |    |
|---|----|
| Figur 1: Konsekvenser av uklart lovspråk.....   | 17 |
| Figur 2: Analytisk modell – rettskulturer.....  | 31 |
| Figur 3: Faksimile fra lovdata.no da undersøkelsen var aktiv .....  | 39 |
| Figur 4: Påstander om språket i loven, i andel enig eller svært enig (n=334) .....  | 44 |
| Figur 5 Hvor lett eller vanskelig var det å finne frem til de riktige avsnittene i arvelova. Spørreundersøkelse på lovdata.no ..... | 45 |
| Figur 6 Hvor lett eller vanskelig var det å forstå innholdet i arvelova, i antall (n 371). Spørreundersøkelse på lovdata.no. ....   | 45 |
| Figur 7: Andel som vil bruke følgende virkemidler for å forstå loven, arvelova. Spørreundersøkelse på lovdata.no .....              | 47 |
| Figur 8: Språket i opplæringslova.....  | 64 |
| Figur 9: Forståelse i opplæringslova .....  | 64 |
| Figur 10: Tenkt virkningskjede over mulige resultater av uklart lovspråk i opplæringslova- borgere.....                             | 67 |
| Figur 11: Tenkt virkningskjede over mulige resultater av uklart lovspråk i opplæringslova- forvaltning.....                         | 69 |
| Figur 12.....   | 75 |
| Figur 13: Klagesaker mottatt fra vernepliktige av Ombudsmannen for Forsvaret, 2013 og 2014.....                                     | 77 |
| Figur 14 Analytisk modell – judisiell, byråkratisk og borgernes rettskulturer.....  | 92 |
| Figur 15 Tilgjengelighet.....   | 96 |

# Leserveiledning og fortolkning

## Innhold i rapporten

Denne rapporten kartlegger hvordan fire lover forstås og virker i praksis. Rapporten har til sammen 11 kapitler.

De enkelte kapitlene er:

- Sammendrag (kapittel 1)
- Oppdraget (kapittel 2)
- Uklart lovspråk og mulige virkninger (kapittel 3)
- Retts sosiologiske perspektiver (kapittel 4)
- Metode (kapittel 5)
- Arveloven (kapittel 6)
- Adopsjonsloven (kapittel 7)
- Opplæringslova (kapittel 8)
- Vernepliktsloven, heimevernsloven og forsvarspersonelloven (kapittel 9)
- Indikatorutvikling og lovrevidering (kapittel 10)
- Drøfting, konklusjon og refleksjon (kapittel 11)

Kapittel 2 inneholder en innledning hvor oppdraget og formålet med kartleggingen presenteres. Kapitlet inneholder også en kort redegjørelse for prosjektet «Klart lovspråk» i et forenklingsspektiv. Kapittel 3 redegjør for hvordan vi kan forstå rettsikkerhet, demokrati og ressursbruk. Det er et formål å gjøre den mulige sammenhengen mellom et klarere lovspråk og økt rettsikkerhet tydelig, demokrati og omdømme. Kapittel 4 presenterer tre idealtypiske<sup>1</sup> rettskulturer. Hovedformålet er å gi en *retts sosiologisk forståelse* av ulike gruppers tilnærming til løsning av *retts spørsmål*.

Kapittel 5 inneholder en redegjørelse av den metodiske tilnærmingen til oppdraget. Kapitlet inneholder også en redegjørelse for praktisk metode, datakilder og metodiske utfordringer.

Kapittel 6-9 redegjør for funnene i kartleggingen. Det er ett empirisk kapittel for hver lov. Strukturen i kapitlene er i hovedsak den samme.

Kapittel 10 redegjør for utviklingen av indikatorer som er egnet for å måle resultater og effekter av lovspråket. Innledningsvis har vi gjort rede for hvilke avveininger vi har foretatt i valg av indikatorer. Deretter presenterer vi indikatorene og diskuterer disse i lys av etablerte kriterier for å vurdere kvaliteten på indikatorsystemet.

Kapittel 11 inneholder en fremstilling av funnene i kartleggingen, etterfulgt av en drøfting av funnene på tvers av de ulike lovene. Siste del av kapitlet inneholder en diskusjon av mulighetsrommet og mulige scenarier for den videre betydningen av språket i lovtekstene.

Dersom du som leser er mest interessert i de konkrete funnene, bør du lese første del av kapittel 11 og de empiriske lovkapitlene (kapittel 6-9). Lovkapitlene er en særlig god kilde til resultatene for hver problemstilling for de enkelte lovene. Konklusjonskapitlet (Kapittel 11) inneholder en overordnet drøfting av funnene. Hvis du er mest interessert i indikatorene og metodiske perspektiver, bør du lese kapittel 10 og kapittel 5.

## Om fortolkning av funnene

Denne kartleggingen bidrar med ny kunnskap om bruken av lovtekster. Kartleggingen gir også kunnskap om forvaltningens og borgeres tilnærming til rettsspørsmål og opplevelse av uklart språk i lovtekster for de fire utvalgte lovene.

Vi har i særlig grad fokusert på å forstå hvordan lovtekstene brukes eller ikke brukes og sammenhengen mellom lovteksternes språklige utforming og struktur og etterfølgende handlinger og resultater. Vi mener funnene om bruk av lovtekstene, språklig forståelse og behovet for språklig veiledning er godt dokumenterte. Det har vært vanskeligere å kartlegge de *mulige effektene* av språket og strukturen i lovtekstene. Funnene om effekter må derfor i hovedsak leses som mulige hypoteser og mulige resultater, mer enn dokumenterte effekter. Vi har imidlertid dokumentert enkelt effekter for noen av lovene. Vi har videre sannsynliggjort at noen effekter er lite sannsynlige på bakgrunn av bruken av lovtekstene. Dette mener vi er verdifulle funn. Det er et betydelig behov for mer forskning og undersøkelser generelt om virkninger av lover og spesielt om betydningen av at regelverk

at vi ikke kan vente å finne den i ren form i den sosiale virkelighet.

---

<sup>1</sup> En idealtipe er en (teoretisk) konstruksjon der typiske egenskaper ved et sosialt fenomen trekkes frem. Det betyr



formidles på en klar måte - dvs. klart lovspråk.. Det foreligger svært lite forskning og undersøkelser om mulige virkninger av språket og strukturen i lovene.

Å undersøke og evaluere virkninger av lover er *generelt* meget metodisk krevende. Virkningene av lovene er ofte avhengig av andre kontekstuelle faktorer og virkningene kan være svært avhengig av de ulike målgruppene som loven retter seg mot. De metodiske utfordringene er presist formulert i Vista Analyses evaluering av sexkjøpsloven (Vista Analyse AS 2014: 25):

*«Lover er komplekse virkemidler som griper inn i og samvirker med samfunnet forøvrig. Det er ikke mulig fullt ut å isolere virkninger fra en lov fra andre samvirkende, kontekstuelle faktorer. Gjennomgående er det derfor store metodiske og analytiske utfordringer i å studere og evaluere virkninger av lover (Sverdrup, 1997,2014).»*

Denne kartleggingen forsøker å kartlegge betydningen av og virkninger av språket og strukturen i lovtekstene. Det er svært krevende å undersøke effekten av en slik *isolert faktor*. På bakgrunn av denne kartleggingen, er det grunn til å stille spørsmål om det er praktisk gjennomførbart og hensiktsmessig å undersøke samfunnseffekter av *språket* og *strukturen* i lovene. Det kan være at en realistisk tilnærming i fremtidige undersøkelser er å undersøke bruk, forståelse og veiledning på grunn av uklart språk, men ikke samfunnseffekter av uklart lovspråk.

Når lovers virkninger skal undersøkes, og i særdeleshet en så isolert faktor som språket og strukturen i lovene, er det viktig å undersøke hvilke forutsetninger som må være til stede for at loven eller språket og strukturen i lovtekstene skal kunne ha betydning. Generelt er det ikke noen automatikk i at opprettelse og ikrafttreden av en lov fører til at den virker i tråd med intensjonene som ligger til grunn for å etablere den. Vista Analyse (2014) peker på at mange forutsetninger som regel skal være oppfylt for at de ønskede endringene skal skje. Informasjon og kunnskap om loven og lovtekstene er en særlig viktig forutsetning for at loven skal kunne ha virkninger:

*«En forutsetning for å oppnå virkninger er at målgruppene som omfattes av loven er kjent med at den eksisterer. Forutsetning for slik kunnskap er avhengig av at informasjon om en lov når ut til og treffer målgruppene som omfattes av loven» (Vista Analyse 2014: 25).*

Det er heller ikke helt klart hvordan *språket* og *struktur* i lovtekstene skal forstås. I utgangspunktet kan det sy-

nes som jussen, eller det juridiske er en klart avgrenset størrelse fra språket i lovtekstene. Det finnes en egen rettsdogmatisk metodelære for juridisk argumentasjon og tolkning, den såkalte rettskildelæren med rettskildeprinsipper (Eckhoff 2001). Imidlertid er det betydelig rettsteoretisk diskusjon om hva retten og jussen «egentlig» er og hvor bundet den juridiske metodelæren er (Mæhle 2004; Kinander 2004 og Shapiro og Stone Sweet 2002).

I praksis er skillet mellom språket i lovtekstene og juss (materiell juss) ikke klart definert. Difi (2013) og Vatn mfl. (2015) forutsetter et skille uten å definere grensen mellom juss og språket i lovteksten helt eksplisitt.

Fokus i oppdraget har vært om lovspråket og strukturen i loven gjør det vanskelig for borgere og forvaltningsansatte å forstå loven. Formålet har ikke vært å undersøke hvorvidt lovene er juridisk kompliserte. I denne kartleggingen har vi derfor lagt til grunn et konseptuelt og operasjonelt skille mellom juss og språk. Kjernen i det vi oppfatter som juss er spørsmål om juridisk forståelse og fortolkning som i større eller mindre grad gjelder det juridiske innholdet i en paragraf eller rettsregel. Det typiske vil være spørsmål som gjelder det nærmere juridiske innholdet i en lovtekst tolket ved hjelp av *andre rettskildefaktorer* utover en alminnelig språklig forståelse av lovteksten. På den andre siden har vi definert språket i lovteksten som spørsmål som gjelder en *alminnelig språklig* forståelse av lovtekstene. Vi har undersøkt hvordan borgere og forvaltningen *opplever* språket i de kartlagte lovene.

Den operasjonelle forståelsen og definisjonen av hva som er språk og juss, har betydelige implikasjoner for fortolkningene av resultatene i denne kartleggingen. Det er åpenbart at lovtekstene og deres innhold ofte er meget uklare og vanskelig tilgjengelige for borgere og til dels også for ansatte i forvaltningen. Det gjelder også for de lovene vi har kartlagt.

Imidlertid finner vi i mindre grad at den *opplevde* uklarheten skyldes selve den språklige utformingen av lovtekstene. Dersom vi hadde lagt til grunn at det ikke er noe konseptuelt og operasjonelt skille mellom juss (materiell juss) og språk i lovtekstene, ville alle resultater om forståelse av lovtekstene med videre, kunne bli tolket som konsekvenser av uklart lovspråk. Ulempen med en slik *identitet* mellom materiell juss og språket i lovtekstene, er at en egentlig måler materiell juss og innholdsmessig kompleksitet istedenfor uklart språk i lovtekstene. På den annen side vil ethvert konseptuelt og operasjonelt skille mellom juss og språket i lovteksten, innebærer tolkningstvil

om grensene mellom juss og språket i lovtekstene. En implikasjon av et skille mellom juss og språk er også at en del virkninger av reglene da vil kunne bli tilskrevet jussen og ikke uklart lovspråk. Definisjonen av juss og språk har betydning for tolkningen av om det er juss eller språket i lovene som har empirisk betydning for kartlagte resultater og mulige virkninger. Dette er et generelt poeng; definisjoner har stor betydning for fortolkningen av empiriske resultater. (Sartori 1970).

Hva som kan forstås med *struktur i lovene* er noe klarere definert i litteraturen og tidligere undersøkelser. Lovstrukturutvalget (NOU 1992: 32) drøftet hvordan lovverket bør inndeles i enkelte lover. Utvalget kom med generelle anbefalinger om lovstrukturen og også konkrete forslag til strukturendringer i lovgivningen. Justisdepartementets hefte Lovteknikk og lovforberedelse (2000) gir også en grundig drøfting av lovstruktur og fordeler og ulemper med ulike valg. Backer (2013) gir også nyttig innsikt.

Generelt kan struktur i lovene forstås på tre ulike dimensjoner eller nivåer

- 1) inndeling av regelverket i én eller flere lover (eventuelt én eller flere forskrifter)
- 2) fordelingen av regler mellom lov og forskrift
- 3) inndelingen av den enkelte lov eller forskrift (særlig i kapitler og paragrafer)

Det første spørsmålet kan vi kanskje kalle lovenes horisontale lovstruktur. Det er mye som taler for at det på mange rettsområder er en forholdsvis fragmentarisk horisontal lovstruktur. Det andre spørsmålet gjelder fordelingen mellom lov og forskrift. Dette kaller vi her for den vertikale lovstrukturen. En tredje dimensjon av lovstruktur er inndelingen av den enkelte lov i bl.a. kapitler og paragrafer med mer. Dette kan vi kalle den interne strukturen i loven.

Når det gjelder strukturen i lovene, har vi i denne kartleggingen først og fremst undersøkt om strukturen *innad* i den enkelte loven gjør det lett eller vanskelig å forstå innholdet i loven.

## Retts sosiologiske perspektiver

Jussens eller rettsvitenskapens fremste oppgave er å tolke innholdet i lovtekster og andre rettskilder for å klarlegge innholdet i rettslige normer (Eckhoff 2001) Retts sosiologi er på den andre siden et samfunnsvitenskapelig fag som behandler retten i samfunnet. Det sentrale for retts sosiologien er å beskrive og analysere hvordan bl.a. lover i praksis virker i den sosiale virkeligheten (Mathiesen 2011, se også Hammerslev og Rask Madsen (red.) 2013)

I retts sosiologien er forholdet mellom rett (lover), administrasjon og samfunn sentralt. Vi vurderer klart lovspråk ut fra hvordan rettslige spørsmål og rettsanvendelse rent faktisk skjer i de aktuelle forvaltningsetatene. Ifølge den byråkratiske idealtypen til sosiologen Max Weber skulle alle forvaltningsvedtak kunne tilbakeføres til en lovhjemmel. I denne modellen er rommet for forvaltningens skjønn relativt liten. Realiteten i norsk forvaltning har fjernet seg et stykke fra Webers byråkratiske idealtipe. Det er ikke nødvendigvis slik at rettslige spørsmål i praksis blir løst gjennom bruk av lovteksten og juridiske metode. I betydelig grad er den praktiske rettsanvendelse i forvaltningen kjennetegnet av at regler i stor grad blir praktisert av ikke-jurister og ved bruk av andre kilder enn lovtekst og juridisk metode. Mathiesen (2011) argumenterer for at lovene trolig praktiseres ulikt innen ulike forvaltningsetater.

*«Dette er en viktig form for rettspluralisme, for den medfører i praksis at de enkelte samfunnsmedlemmer innenfor et samfunn som det norske eller svenske møter til dels forskjellige former for rettsanvendelse avhengig av hvor de ferdes og hvem de forholder seg til i samfunnet – om de forholder seg til domstolen, likningsetaten, sosialkontoret eller hva det måtte være» (Mathiesen 2011:236).*

Teorien om rettspluralisme<sup>2</sup> og ulike rettskulturer er i Oxford Researchs kartlegging et sentralt analytisk perspektiv for å forstå hvordan klart lovspråk kan virke i praksis. Kartleggingen fokuserer på hvordan forvaltningen og borgerne i praksis forholder seg til de aktuelle lovene. Vi har derfor fokusert på å få kunnskap om bruken av lovtekster og forvaltningens og borgernes faktiske tilnærming til praktiske retts spørsmål.

Vi har også vektlagt å se klart lovspråk i lys av relasjonen mellom de som styrer og de styrte (styringsjuss og rettsikkerhetsjuss) for å forstå hvordan klart

<sup>2</sup> Rettspluralisme kan forstås som at retten i praksis ikke er en, men i praksis består av flere konkurrerende måter å løse rettslige spørsmål på (Mathiesen 2011:236).

lovspråk kan ha betydning. Debatten om rettsliggjøring i kjølvannet av Makt- og demokratiutredningen belyser sider ved dette. Et viktig funn i rettsliggjøringsforskningen er at rettsliggjøring nødvendigvis ikke har de samme virkninger for alle borgere (Papendorf 2012). Vi diskuterer derfor klart lovspråk opp mot sentrale funn fra rettshjelpsforskningen og kunnskap om marginaliserte gruppers forhold til retten. Vi ser også klart lovspråk i lys av kjennetegn ved lovene og lovenes målgrupper. Det er også en asymmetri mellom forvaltningen som styrer og innbyggerne som blir styrt. Det er åpenbart at forvaltningen har betydelig *faktisk* makt gjennom den store mengden avgjørelser og vurderinger av enkeltsaker (Østerud 2000). Retten kan også ses på en kommunikasjonsprosess (Eckhoff 1983 og Graver 2010). Tidligere empirisk forskning indikerer svak kunnskap om

lover og rettigheter hos befolkningen, men i særlig grad hos utsatte grupper (Mathiesen 2011; Papendorf 2012).

Et retts sosiologisk perspektiv på klart lovspråk synliggjør hvordan mulige virkninger av lovspråket trolig er avhengig av en rekke andre faktorer i forvaltningen og i samfunnet. Lovspråket fungerer ikke bare som tekst i lovene, men også som sosial virkelighet.

# 1. Sammendrag

Vi har ikke avdekket én felles sammenheng mellom uklart lovspråk og hvordan de fire lovene virker i praksis. De enkelte lovene virker på ulikt vis, alt ettersom om forvaltningen fatter vedtak etter loven eller om loven har status som en rammelov.

## 1.1 OM OPPDRAGET

Oppdraget er en kartlegging av språket og strukturen i fire lover og hvordan loven forstås og virker i praksis. Prosjektet omfatter følgende lover:

- opplæringslova
- arvelova
- vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven (heretter kalt forsvarspersonellovene)
- adopsjonsloven

Bakgrunnen for oppdraget er at de fire lovene skal revideres. Dette oppdraget er en kartlegging av lovene og formålet er å etablere en forståelse av hvordan lovtekstene i dag blir forstått og virker i praksis av dem som bruker lovene. Etter at lovene er revidert og har virket en stund, skal det foretas en ny kartlegging for å se om revideringen av lovene har gjort lovtekstene enklere å forstå og bruke.

## 1.2 HOVEDPROBLEMSTILLINGER

Oppdraget har belyst følgende problemstillinger:

- Hvordan språket i de utvalgte lovene oppfattes i forvaltningen? Hvor lett/vanskelig det er å finne fram i lovene, forstå innholdet, ord og uttrykk med mer?
- Hvordan språket i de utvalgte lovene oppfattes blant brukerne? Hvor lett/vanskelig det er å finne fram i lovene?
- I hvilken grad saksbehandlere er avhengig av språklig veiledning, støtte, verktøy med mer for å kunne anvende lovene?

- I hvilken grad brukerne er avhengig av språklig veiledning, støtte, verktøy osv. for å kunne anvende og forstå lovene?
- Hvilke utilsiktede virkninger har de utvalgte lovene som kan skyldes uklart språk og hvem som eventuelt rammes av dem? Finnes det eventuelle kostnader knyttet til forvaltningen av de utvalgte lovene som *kan forklares med uklar lovtekst*?

Fokus i oppdraget har vært om lovspråket og strukturen i loven gjør det vanskelig for borgere og forvaltningsansatte å forstå loven. Formålet har ikke vært å undersøke hvorvidt lovene er juridisk kompliserte.

## 1.3 NULLPUNKT, AKTIVITETER OG RESULTATER

### 1.3.1 Uklart lovspråk

Språket i de fire lovene varierer fra nytt og moderne, til gammeldags og lite relevant. Forsvarspersonelloven og delvis opplæringslova er eksempler på det første, mens vernepliktsloven og heimevernloven er eksempler på det siste.

Språket i arvelova og i vernepliktsloven skiller seg ut som både gammeldags og vanskelig. Språket er tungt med lange setninger og ukjente, juridiske begreper, i tråd med hva Vatn mfl. (2015) fant i sin undersøkelse av de fire lovene. Til sammen tyder dette på at lovspråket er uklart og vanskelig å forstå.

### 1.3.2 Resultater

#### 1.3.2.1 Forståelse

At informantene anser språket som nytt og moderne, betyr imidlertid ikke at det er enkelt å forstå alle begrepene i lovtekstene. Ord og begreper som er vanlige i dagligtale, men som har en annen eller mer konkret juridisk betydning, gjør det vanskelig å forstå meningsinnholdet i lovteksten.

Arvelova og opplæringslova er begge skrevet på nynorsk. Dette gjør det mer krevende å forstå loven for mange bokmålsbrukere.

Flere av lovene har en komplisert struktur. De enkelte paragrafene henviser til andre paragrafer innad i lovteksten og til bestemmelser i andre lover. Dette gjør det vanskeligere for lesere som forsøker å finne fram til de bestemmelsene som er relevante for deres sak.

### 1.3.2.2 Behov for språklig støtte og veiledning

De ansatte i forvaltningen bruker en rekke ulike typer dokumenter når de behandler saker eller veileder borgere. Lovteksten er ett av disse dokumentene. Bestemmelsene i loven er gjerne utdypet i forskrift og rundskriv og denne typen tekster er derfor viktige i saksbehandlingen.

Forvaltningsansatte ber kolleger og ledere om hjelp til å fortolke lovverket. Det er et poeng at det ikke er saksbehandlernes eller lærernes oppgave å være primærfortolker av loven. De følger derfor tjenestelinja når det er behov for tolkingsuttalelser.

Borgere har en annen framgangsmåte enn ansatte i forvaltningen for å forstå regelverket (Vatn mfl. 2015). Undersøkelsen viser at de ber kolleger, venner og familie om hjelp, og borgerne får veiledning fra offentlig forvaltning. Borgere leser også i andre tekster for å få kunnskap om regelverket, men de får gjerne informasjon via aviser, tidsskrifter og internett og ikke ved å lese juridiske tekster.

## 1.4 EFFEKTER AV UKLART LOVSPRÅK

Til tross for at språket i flere av lovene er både komplisert og uklart, har denne undersøkelsen ikke avdekket store direkte effekter av lovspråket.

### 1.4.1 Direkte effekter for borgerne

Vi har identifisert få virkninger som bunner i at borgerne har misforstått lovteksten. En viktig årsak til dette er at det er få borgere som leser selve lovteksten. I den grad de forsøker å sette seg inn i lov- og regelverket leser de gjerne i lettfortolkede tekster el-

ler de får informasjon fra venner og kjente. Informasjonen de får kan være feil eller mangelfull og undersøkelsen viser at det på flere områder er lav forståelse av regelverket.

Blant de borgerne som har lest lovteksten, har vi funnet noen eksempler på personer som ikke har forstått lovteksten og som derfor har handlet feil. Selv om dette gjelder et mindretall, kan feil avgjørelser ha stor betydning for den det gjelder. Dataene våre tyder på at noen av disse misforståelsene også handler om rettsspørsmål og regler som er regulert i andre lover.

### 1.4.2 Direkte effekter i forvaltningen

En hypotese har vært at uklart lovspråk gjør at mange borgere tar kontakt med forvaltningen for å be om hjelp til å forstå regelverket. Undersøkelsen viser at det er en rekke borgere som ber om veiledning fra forvaltningen, men det er få henvendelser som handler om lovspråk eller om konkrete paragrafer.

Det er lite som tyder på at uklart lovspråk alene gir økte kostnader for forvaltningen, i form av økt veiledningsbehov, eller økt tidsbruk på å forstå lovspråket.

Informantene har særlig trukket fram to momenter som bidrar til at veiledning og saksbehandling tar tid. Det første er at det er mye kollegaveiledning i forvaltningen som handler om tolkningsspørsmål. Der som de forvaltningsansatte er i tvil om hvordan de skal håndtere en gitt sak, ber de kolleger eller ledere om hjelp. Det andre er at det er stort rom for faglig skjønn innenfor adopsjons- og opplæringsfeltet. De forvaltningsansatte diskuterer derfor seg imellom hvilke momenter de skal legge vekt på i vurderingen av en sak.

Hovedkonklusjonen er derfor at vi i denne studien finner lite grunnlag for å si at lovspråket isolert sett er en stor kostnadsdriver. Lovspråket kan ha betydning dersom det åpner opp for mer skjønnsutøvelse.

### 1.4.3 Indirekte effekter for borgerne

Forvaltningens atferd kan ha betydning for borgerne, selv om borgerne ikke selv leser i lovteksten. Oxford Research har funnet noen eksempler på dette.

Vi har tatt utgangspunkt i tre typer indirekte virkninger. Den første er om uklart lovspråk reduserer kvaliteten på vedtakene forvaltningen fatter eller fører til ulik praksis på tvers av avdelinger eller kommuner.

Den andre virkningen er om uklart lovspråk reduserer kvaliteten på veiledningen av borgerne.

Den tredje og siste virkningen er om uklart språk smitter fra lovteksten til vedtaksbrevene, slik at borgerne ikke forstår vedtakene.

### 1.4.3.1 Lovspråk, kvalitet og smitte

Vi har ikke direkte undersøkt kvaliteten på vedtak eller veiledning<sup>3</sup>, men vi har fått tilsendt og gjennomgått en rekke vedtaksbrev. Når vi likevel ikke har identifisert effekter av lovspråket på kvaliteten, handler dette om at effektkjeden fra lovteksten og ut i saksbehandlingen er lang. Dette betyr ikke at kvaliteten på vedtakene nødvendigvis er god.

Forskrifter og rundskriv har stor betydning i saksbehandlingen. En av årsakene til dette er at det er et stort rom for skjønnsutøvelse innenfor noen av rettsområdene vi har undersøkt. Det har betydning for i hvilken grad det er nødvendig å lese forskrifter, rundskriv og forarbeider i vedtaksprosessen. Adopsjonsloven er på sin side en rammelov, der viktige deler av regelverket står i forskriftene.

På flere områder er det også utarbeidet standardmaler eller standardbrev der det vi kan kalle det rettslige grunnlaget er inkludert. Enkelte funn i Vatn mfl. (2015) samsvarer også med dette.

Uklart lovspråk kan spille en rolle for vedtakskvaliteten. I denne undersøkelsen har vi imidlertid først og fremst avdekket andre faktorer som har betydning for kvaliteten på vedtakene. Vi har for eksempel identifisert at lovenes juridiske kompleksitet har betydning for vedtakene.

Vi har heller ikke funnet mange eksempler på at lovspråket smitter over i vedtaksbrev på en slik måte at

vedtaksbrevene blir vanskelige å forstå. Det er variasjoner i hvordan vedtaksbrevene er utformet, også når det gjelder hvor mye og hvor ofte de henviser til lovverket, selv om alle vedtakene er hjemlet i loven. Det er noen sitater fra lovverket i vedtaksbrevene. Særlig på adopsjonsfeltet er det mye henvisninger til rundskriv og retningslinjer. Det er noen begreper som er nevnt i lovteksten og som går igjen i vedtaksbrevene. I noen vedtaksbrev er innholdet i sentrale begreper i lovverket utdypet eller forklart. Et viktig funn er at det er andre tekster enn loven som smitter over i vedtaksbrev, og at lovspråk i begrenset grad smitter via forskrift og rundskriv og ned i de vedtaksbrevene vi har studert.

Det er tydelig at noen deler av forvaltningen har arbeidet med å gjøre tekstene mer forståelig for brukerne. Flere av informantene i undersøkelsen har eksempelvis vært på kurs om klart språk.

### 1.4.3.2 Lovspråk og omdømme

Lovverket og lovspråket har et dårlig språklig omdømme. En hypotese er at lovtekstens dårlige omdømme gjør at borgere ikke leser i lovteksten. Vi har i denne undersøkelsen ikke funnet støtte for at det er språket i de konkrete lovene som gjør at borgere ikke leser lovteksten.

Det vi i noen grad har funnet er at forvaltningen velger ikke å henvise borgerne til lovteksten fordi lovteksten er komplisert. I dette perspektivet kan det være at færre enn potensielt mulig leser i loven fordi språket er vanskelig. Basert på funnene i Vatn mfl. (2015) kan det også være at lovspråkets generelle omdømme reduserer borgernes ønske eller vilje til å lese lover.

## 1.5 HVORDAN VIRKER LOVENE?

Lovene virker noe ulikt, men flere av funnene er like på tvers av lovområdene. Vi har identifisert to hovedgrupper av forklaringer for hvorfor og hvordan ulike lover har ulike virkninger.

<sup>3</sup>Med en direkte undersøkelse av veiledning mener vi å undersøke veiledningens juridiske riktighet, f.eks. gjennom intervjuer med forvaltningen, observasjon ved veiled-

ningen eller gjennom gjennomgang av skriftlig veiledningstekster. Med en direkte undersøkelse av kvaliteten på vedtak, mener vi en gjennomgang av vedtakenes juridiske riktighet (rettsriktige).

Den første forklaringen bunner i hvordan borgere og forvaltningsansatte forholder seg til lovteksten. Saksbehandlere i offentlige forvaltning er gjerne det vi kan kalle semi-profesjonelle brukere av loven. De bruker i stor grad ferdigfortolkede tekster slik som rundskriv i saksbehandlingen, selv om de også benytter seg av lovteksten. Det gjør at lovspråket ikke nødvendigvis har en direkte betydning for vedtak, i stedet er det språket i de fortolkede tekstene som er viktig. Språket i loven har da betydning dersom det smitter over i rundskriv og forskrifter.

Språket har en direkte betydning for de profesjonelle brukerne av loven. Disse brukerne arbeider typisk i et departement eller i et direktorat og de er gjerne jurister. Det er i hovedsak denne gruppen som utarbeider de ferdigfortolkede tekstene. Den måten de skriver rundskriv og retningslinjer på, har stor betydning for forvaltningen for øvrig. Fokus på klart språk blant denne gruppen, kan derfor ha stor effekt nedover i forvaltningen.

Den andre forklaringen er knyttet til kjennetegn ved loven og det området loven regulerer. De lovene som regulerer forhold mellom borgere fungerer annerledes enn lover som regulerer offentligrettslige spørsmål og der forvaltningen utøver offentlig myndighet. Arvelova regulerer et privatrettslig felt og offentlig forvaltning fatter ikke vedtak om arv. Språket i denne typen lover kan derfor først og fremst ha direkte effekter for borgerne, eventuelt direkte effekter via advokatbistand eller andre former for veiledning.

Omfanget av vedtak og forvaltningens praksis varierer stort mellom de fire lovområdene. Der forsvarers vedtak blant annet kommer til uttrykk i form av standardbrev, er det omfattende drøftinger av personlig egnethet i vedtakene Bufetat fatter i saker om utenlandsadopsjon.

Det ligger lite skjønnsutøvelse bak standardvedtakene, men Bufetat fatter adopsjonsvedtak basert på sosialfaglig skjønn. Skjønnsutøvelse kan være en utfordring for å sikre lik praksis og lik behandling av like tilfeller. På adopsjonsfeltet er det for eksempel lagt inn flere mekanismer som har som formål å sikre lik praksis på tvers av Bufetat-regionene. Eksempelvis diskuterer saksbehandlerne visse typer vedtak med hverandre. Det gjør også at saksbehandlingen tar tid og dermed koster mer.

Et siste kjennetegn er forholdet mellom lovteksten, forskrifter og andre kilder som retningslinjer og rundskriv. Noen lover fungerer som rammelover der utfyllende bestemmelser står i forskrifter og rundskriv. Adopsjonsloven er et eksempel på en slik lov. Loven er kort og vilkårene for adopsjon står i stor grad i forskrifter og rundskriv.

Forarbeidene til loven er en kilde til informasjon om hva som skal være grunnlaget for adopsjon, men i praksis er forskrift og rundskrivene en viktig del av det rettslige grunnlaget for saksbehandlingen. Dette gjør lovspråkets virkning mer indirekte.

### 1.6 OXFORD RESEARCHS VURDERINGER

Klart lovspråk er viktig og det er grunn til å tro at klart lovspråk vil bli viktigere i tiden fremover. Denne undersøkelsen antyder at høyt utdannede borgere er overrepresentert blant dem som leser lover. Etersom utdanningsnivået i befolkningen øker kan det være grunn til å tro at flere vil lese lover.

Tidligere retts sosiologisk forskning, Vatn mfl. (2015) og denne kartleggingen indikerer at det er betydelige utfordringer med kommunikasjonen av lovstoff og kunnskap om lover. Det er forholdsvis få som bruker lovtekstene og kunnskapen om regelverket er begrenset. Etter Oxford Researchs oppfatning er det dermed viktig å gjøre tiltak som øker borgernes kunnskap om viktige lover. Digitaliseringen medfører økt *faktisk* tilgjengelighet. Lovdata.no er den mest brukte kilden blant informantene i denne undersøkelsen, og regjeringen.no lenker også til Lovdata.no. Selv informantene i forvaltningen gikk til lovdata.no når de skulle slå opp i loven. Det er med andre ord et stort potensial for digital kommunikasjon av lovtekster.

Digitaliseringen muliggjør en kostnadseffektiv kommunikasjon av tekster som *forklarer* lovenes innhold. Oxford Research mener at en klarere språklig utforming av lovtekster bør kombineres med en aktiv strategi for å bedre kompetansen om lovregler. Etter Oxford Researchs oppfatning kan det med fordel utarbeides korte digitale forklaringer eller e-kurs til hovedinnholdet i brukerrettete lover. Oxford Research mener også at juridiske regler i større grad bør forklares gjennom visuelle fremstillinger. Det vil trolig

lette tilgjengeligheten. Dette er mulig å gjøre i forklaringer og veiledninger. Vi mener ikke at det skal gjøres i de formelt vedtatte lovene.

Vi mener videre at det er et meget stort behov for opplæring i videregående skole om hvordan rettsystemet virker. Opplæringen bør være praktisk rettet. Det synes særlig å være behov for kompetanse om forvaltningsloven og forvaltningsprosessen. Etter Oxford Research oppfatning er en av hovedutfordringen om folk har nok kompetanse til å forstå at deres faktiske problem er rettslig relevant (Papendorf 2012).

Språket i lovene blir også viktigere fordi *rettsliggjøringen og internasjonaliseringen* av retten har medført at rettsregler har fått økt betydning. Paradoksalt nok kan det være at nettopp på grunn av et økende omfang av lover, forskrifter og rundskriv er regelverket blitt mindre tilgjengelig enn tidligere. Oxford Research mener at et stort omfang av regler og hyppige regelendringer, er utfordrende for ikke-jurister.

Moderne lovgivning benytter ganske ofte lovregler med skjønnsbestemte kriterier. Slike regler kan være vanskelig å forstå for borgerne og for forvaltningen. Lovtekstenes reelle juridiske innhold *er ofte* i betydelig grad presisert i forarbeider. Det er mulig for ansatte i forvaltningen og borgere å ha god kunnskap om enkeltregler. Lover med mange fagspesifikke juridiske ord, skjønsmessige kriterier og regler i andre lover, medfører imidlertid at rettsreglene i mindre grad er reelt tilgjengelig for borgerne.

Vi har ikke avdekket én felles sammenheng mellom uklart språk i lovtekstene og hvordan de fire lovene virker i praksis. Oxford Research vil understreke at virkningene av et klarere lovspråk vil være avhengig av den enkelte loven, kjennetegn ved denne, lovens målgrupper og andre kontekstfaktorer. Dette er en

særlig viktig innsikt når vi studerer språket i lovtekstene. Vi har i kapittel 2 redegjort for noen sentrale kjennetegn som kan ha betydning. Generelt vil det være viktig å analysere de rammevilkår og den *kontekst loven* fungerer i.

Klart lovspråk kan på lengre sikt også påvirke rettskulturene, slik at flere borgere leser lover. Dersom språket i lovene ikke blir endret og gjort klarere, er det et stort potensial for flere misforståelser. Det er en asymmetri mellom forvaltningen som styrer og innbyggerne som blir styrt. Det er åpenbart at forvaltningen har betydelig *faktisk* makt gjennom den store mengden avgjørelser og vurderinger av enkelt saker (Østerud 2000). Et klarere språk i lovtekstene kan muligens utjevne noe av denne asymmetrien. Vi mener imidlertid at språklig klarere lovtekster ikke nødvendigvis vil ha de samme virkninger for alle borgere. Det er primært høyt utdannede borgere som leser lover. De direkte virkningene av språklig klarere lovtekster vil derfor trolig først og fremst direkte være nyttig for borgere med høyere utdanning.

Et klarere lovspråk kan også ses i sammenheng med forskningen på god forvaltning og tillit til institusjonene. Institusjonsteorien hevder at det er institusjoner som er pålitelige og upartiske som utøver offentlig makt og implementerer politikken på en upartisk måte som skaper sosial tillit og sosial kapital (Rothstein 2015). Har det så noe å si for klart lovspråk? Dersom klart lovspråk påvirker kvaliteten på offentlig forvaltning og myndighetsutøvelse og dermed borgernes opplevde generaliserte tillit, er klart lovspråk en viktig del av et godt samfunn.



## 2. Oppdraget

I dette kapitlet presenter vi kort kartleggingen, hva den undersøker og formålet. Deretter redegjør vi kort for hovedproblemstillinger. Tilslutt redegjør vi for noen sentrale kjennetegn ved de kartlagte lovene.

### 2.1 KLART LOVSPRÅK

Høsten 2011 ble det opprettet et eget prosjekt om språket i lover og forskrifter. Formålet med prosjektet er ifølge nettsidene til prosjektet «Klart språk i staten» å få mer kunnskap om de språklige utfordringene i regelverket og å sette i gang *tiltak* som kan gjøre regelspråket klarere og bedre<sup>4</sup>.

Prosjektet «Klart lovspråk» inngår i regjeringens satsing på et enklere Norge<sup>5</sup>. Regjeringen ønsker å skape en enklere hverdag for folk flest gjennom forenkling av lover og regler. Å gjøre lovspråket klarere er et av innsatsområdene.

#### 2.1.1 Klart lovspråk er viktig

Prosjektet klart lovspråk bygger på en antakelse av at klart lovspråk har betydning, og kan ha virkninger på kort og lang sikt. Det er grunn til å anta at klart lovspråk *kan* ha betydning for rettssikkerhet, demokrati, ressursbruk og omdømme:

- Godt lovspråk kan være avgjørende for god *rettssikkerhet og likebehandling*.
- Godt lovspråk kan være *forutsetning* for et levende demokrati.
- Godt lovspråk kan bidra til *forenkling og effektivitet*, penger og tid spart både for forvaltningen og innbyggerne.
- Godt lovspråk kan bidra til et godt *omdømme* for forvaltningen.

<sup>4</sup><http://www.sprakradet.no/Klarsprak/om-klarsprak/om-oss/klart-lovsprak/>

### 2.2 FORMÅLET MED KARTLEGGINGEN

Kartleggingen av hvordan fire lover virker i praksis, skal bidra til å undersøke de faktiske virkningene. Er det slik at et klarere lovspråk fører til økt rettssikkerhet, demokrati, mindre ressursbruk og et bedret omdømme?

Denne kartleggingen av hvordan fire lover virker i praksis utgjør første fase av en tredelt prosess. I denne første fasen har vi gjennomført en kartlegging av fire lover, for å etablere en forståelse av hvordan lovtekstene blir forstått og virker i praksis. I neste fase skal lovene revideres, og i tredje og siste fase skal de nye lovene kartlegges på samme måte som i første fase, for å se om revideringen av lovene har hatt en positiv effekt på folks forståelse. De fire lovene er:

- opplæringslova (ansvarlig departement: Kunnskapsdepartementet)
- arvelova (ansvarlig departement: Justis- og beredskapsdepartementet)
- vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven (ansvarlig departement: Forsvarsdepartementet)
- adopsjonsloven (ansvarlig departement: Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet)

Kartleggingen har hatt som mål å avdekke hvorvidt og hvordan lovene, gjennom språket og strukturen, kan føre til misforståelser, feiltolkninger, unødvendig saksbehandlingstid og klager.

Kartleggingen konsentrerer seg altså om det er språket og strukturen i lovtekstene som gjør det vanskelig eller lett for borgere og forvaltning å forstå loven. Dette betyr at oppdraget ikke har som mål å kartlegge forståelsen av rettsreglene i seg selv (materiell juss),

<sup>5</sup><https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/solberg/Regjeringens-satsingsomrader/Regjeringens-satsingsomrader/enklere-hverdag/Enklere-regelverk/id753125/>

men om og i hvilken grad det som står skrevet i lovene er vanskelig eller lett å forstå.

I starten av prosjektperioden presiserte oppdragsgiver oppdraget ytterligere i retning av «... å kartlegge:

- a. *språklige* utfordringer, dvs. språk og struktur i lovene, dvs. ikke det substansielle innholdet i de fire lovene
- b. kun *lovteksten*, altså ikke tekstene rundt som forskrifter, rundskriv, forarbeide mv.»<sup>6</sup>

Når det gjelder språk og språklige utfordringer, har vi i oppdraget undersøkt hvordan borgere og forvaltningen opplever språket i loven, i tråd med problemstilling 1 og 2.

Når det gjelder strukturen i lovene, har vi først og fremst undersøkt om strukturen *innad* i den enkelte loven gjør det lett eller vanskelig å forstå innholdet i loven. I dette ligger det at vi har undersøkt betydningen av hvordan loven bl.a. er delt inn i kapitler og paragrafer.

Vi har ikke primært undersøkt betydningen av at regelverket på et livsområde er fordelt på ulike lover, altså regelverkets fragmentariske karakter, selv om undersøkelsen også berører dette.

### 2.3 HOVEDPROBLEMSTILLINGER

Kartleggingen skal belyse fem hovedproblemstillinger.

***Problemstilling 1 Hvordan språket i de utvalgte lovene oppfattes i forvaltningen? Hvor lett/vanskelig det er å finne fram i lovene, forstå innholdet, ord og uttrykk med mer.***

I begrepet forvaltning har vi inkludert offentlige myndigheter som enten forvalter loven, fatter vedtak hjemlet i loven eller som på andre måter arbeider med loven.

***Problemstilling 2 Hvordan språket i de utvalgte lovene oppfattes blant brukerne? Hvor***

***lett/vanskelig det er å finne fram i lovene, forstå innholdet, ord og uttrykk med mer?***

Vi skal komme tilbake til en diskusjon av hvem brukerne er i kapitlene per lov. Vi har brukt begrepet borgere i stedet for brukere. Bakgrunnen for dette er at også forvaltningen er brukere av loven.

***Problemstilling 3 I hvilken grad saksbehandlere er avhengig av språklig veiledning, støtte, verktøy med mer for å kunne anvende lovene.***

***Problemstilling 4 I hvilken grad brukerne er avhengig av språklig veiledning, støtte, verktøy osv. for å kunne anvende og forstå lovene.***

Problemstilling 3 og 4 har vi forstått som at oppdragsgiver ønsker å få belyst hvorvidt de aktuelle saksbehandlere og borgerne benytter seg av hjelpemidler som veiledere, forskrifter, ordbøker (både elektronisk og i papirformat), oppslagsverk og bistand fra andre (internt og eksternt) for å kunne forstå og anvende lovene.

Her har det vært viktig å ha en åpen og kvalitativ tilnærming, slik at ikke det metodiske designet utelukker potensielle verktøy eller hjelpemidler.

***Problemstilling 5 Hvilke utilsiktede virkninger har de utvalgte lovene som kan skyldes uklart språk og hvem som eventuelt rammes av dem? Finnes det eventuelle kostnader knyttet til forvaltningen av de utvalgte lovene som kan forklares med uklar lovtekst?***

Vi har forsøkt å identifisere ulike virkninger av lovspråket. Vi har operasjonalisert ulike typer virkninger knyttet til de fire lovene oppdraget dekker.

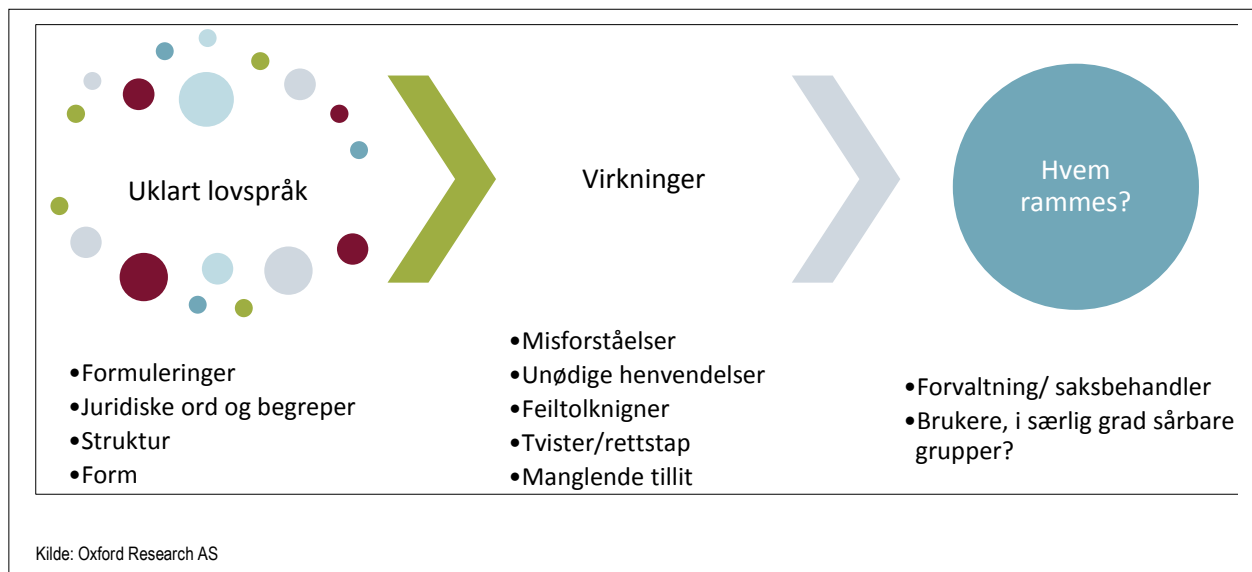
For borgerne har vi sett på hvorvidt det at de ikke har forstått lovspråket har hatt negativ betydning for dem.

Vi har også undersøkt hvorvidt uklart lovspråk fører til økt tidsbruk i forvaltningen, flere henvendelser til borgerne, samt om språket reduserer kvaliteten på forvaltningens saksbehandling og veiledning.

<sup>6</sup> E-post av 22. januar 2015

Det er forskjeller mellom lovene med hensyn til mulige effekter og virkninger av lovspråket.

Figur 1: Konsekvenser av uklart lovspråk



## 2.4 LOVENE OG KJENNETEGN

Vi har identifisert en del kjennetegn ved de kartlagte lovene som kan ha betydning for mulige virkninger av uklart lovspråk. I tabell 1 nedenfor

presenterer vi lovene og noen utvalgte kjennetegn.

Tabell 1: Lovene i kartleggingen og relevante kjennetegn

| OVENE I KARTLEGGINGEN OG RELEVANTE KJENNETEGN |                     |                                   |  |   |
|---|---------------------|-----------------------------------|--|---|
| Lov   | Adopsjonsloven      | Arvelova                          | Opplæringslova                                   | Personellovene i forsvaret                  |
| <b>Privat rett/offentlig rett</b>             | Offentlig           | Privat                            | Offentlig  | Offentlig                                   |
| <b>Alder</b>                                  | 1986                | 1972                              | 1999   | 1953 og 2004                                |
| <b>Omfang paragrafer (§)</b>                  | 25 paragrafer       | 90 paragrafer                     | 150 paragrafer<br>(18 kapitler og ca. 16200 ord) | 52/35/26 paragrafer                         |
| <b>Betydning forskrifter</b>                  | Stor betydning      | Liten betydning                   | Stor betydning                                   | Retningslinjer/veiledere har stor betydning |
| <b>Omfang av vedtak</b>                       | Få vedtak           | Ingen vedtak                      | Mange vedtak                                     | Standardbrev                                |
| <b>Målgruppe (borgere)</b>                    | Begrenset målgruppe | Alle borgere - Innbyggerorientert | Stor målgruppe                                   | Sektororientert                             |

#### 2.4.1 Privat rett eller offentlig rett

Det første kjennetegnet er om loven regulerer et offentlig eller privatrettslig felt. Lover som regulerer rene privatrettslige spørsmål fungerer annerledes enn lover som regulerer offentligrettslige spørsmål og der forvaltningen utøver offentlig myndighet.

Arvelova regulerer et privatrettslig felt og offentlig forvaltning fatter ikke vedtak om arv. Språket i denne typen lover kan derfor først og fremst ha direkte effekter for borgerne. De andre lovene er offentligrettslige hvor forvaltningen i større eller mindre grad kan utøve myndighetsutøvelse.

#### 2.4.2 Alder

Lovene vi har kartlagt har svært ulike alder. Heimevernsloven og vernepliktsloven er fra 1953 og med et til dels utdatert språk. På den annen side finner vi nyere lover som opplæringslova fra 1999 og forsvarspersonelloven fra 2004. Arveloven er fra 1972 og adopsjonsloven fra 1986.

#### 2.4.3 Omfang paragrafer (§)

Lovene er meget ulike når det gjelder omfanget av paragrafer. Opplæringslova er svært omfangsrik med hele 150 paragrafer. Også arveloven har forholdsvis mange paragrafer (90 paragrafer). På den annen siden finner vi adopsjonsloven med kun 25.. Personellovene i forsvaret har fra 26 til 52 paragrafer.

#### 2.4.4 Omfang forskrifter

Et videre kjennetegn er forholdet mellom lovteksten, forskrifter og andre kilder som retningslinjer og rundskriv.

Noen lover fungerer som rammelover, der innholdet i loven er relativt knapp. Adopsjonsloven er et godt eksempel på dette. Loven er kort og vilkårene for adopsjon står i stor grad i forskrift og retningslinjer. Forarbeidene er en kilde til informasjon om hva som skal være grunnlaget for adopsjon, men i praksis er det forskriftene og retningslinjene som er viktige når forvaltningen fattet vedtak. Lovteksten er ikke uviktig, men det er andre dokumenter som er mer brukt i praksis. Dette bidrar til at lovspråket får liten betydning i den dagligdagse saksbehandlingen.

Dette er helt annerledes for arvelova, der lovteksten i praksis er den viktigste rettskilden, foruten forarbeidene til loven. Lovteksten blir dermed viktig. Opplæringslova har en viktig og omfattende forskrift.

#### 2.4.5 Omfang av vedtak

Det fjerde kjennetegnet er hvor mange vedtak forvaltningen fattet med hjemmel i de studerte lovene. Tre av de fire lovene i vår undersøkelse regulerer utøvelse av offentlig myndighet der forvaltningen fattet vedtak hjemlet i lovene.

Det er store forskjeller i hvor mange vedtak forvaltningen fattet på de tre lovområdene. Vernepliktsverket fattet årlig mer enn 50 000 enkeltvedtak knyttet til førstegangstjeneste. Det fattes også mange vedtak med hjemmel i opplæringslova. Til sammenligning ble det gjennomført i underkant av 400 adopsjoner i 2013. Saksbehandlerne i Bufetat fattet riktignok flere enn 400 vedtak i året, men det er likevel store forskjeller i vedtaksmengden.

Forvaltningspraksisen varierer derfor stort mellom forsvaret og Bufetat. Forsvarets vedtak kommer blant annet til uttrykk i form av standardbrev til dem som skal inn til førstegangstjeneste. I vedtakene Bufetat fattet om adopsjon, er det lange og omfattende drøftinger av personlig egnethet og oppfostringstid.

#### 2.4.6 Målgruppe

Lovenes målgrupper er også forskjellige. Adopsjonsloven angår en relativt liten gruppe av befolkningen og det har de siste årene vært stadig færre adopsjoner. Det ble i 2013 gjennomført i underkant av 400 adopsjoner, inkludert både adopsjon av barn fra Norge og adopsjon av barn fra andre land. Selv om det er flere som søker om adopsjonsbevilgning, enn som får innvilget søknaden, er det likevel et begrenset antall adopsjonsøkere hvert år.

På den andre siden er arveloven en lov som i prinsippet angår *alle borgere*. Borgere blir berørt av loven både som arvinger og som arvelatere. Opplæringslova har også en stor målgruppe. Elever og foreldre har både rettigheter og plikter etter lov og forskrift. Opplæringslova med forskrift regulerer også en del plikter for lærerne. Loven gjelder for alle elever ved en offentlig skole i Norge, samt for elever i private skoler som ikke er godkjent etter privatskoleloven og for barn som får opplæring i hjemmet.

Forsvarspersonellovene har en forholdsvis stor målgruppe, men den gjelder ikke alle borgere. Disse lovene knytter seg til bestemte personer. Vernepliktsloven og heimevernloven henvender seg til personer som er utskrivningspliktige (fra 17 år) og deres foresatte, og personer som er vernepliktige (mellom 19 og 44 eller 55 år). Forsvarspersonelloven regulerer arbeidsforholdet mellom Forsvaret og ansatte i Forsvaret.

## 3. Uklart lovspråk og mulige virkninger

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan vi kan forstå rettsikkerhet, demokrati og ressursbruk. Formålet er å tydeliggjøre den mulige sammenhengen mellom et klarere lovspråk og økt rettsikkerhet, demokrati og omdømme.

### 3.1 RETTSSIKKERHET

Kjernen i rettstatsbegrepet er at offentlig myndighetsutøvelse må være basert på rettslig kompetanse i Grunnlov eller lov og utøves innenfor juridisk definerte rammer<sup>7</sup>. Det underliggende hensynet bak prinsippet er at borgeren skal kunne *forutberegne* sin rettsstilling<sup>8</sup>. For å kunne ivareta de rettighetene man er gitt, og for å finne ut av hvor grensene for eget og andres handlingsrom går, må lovtekstene være *tilgjengelige og rimelig klare*. Rettsreglene skal normere handling. Borgeren skal kunne velge å handle i tråd med loven – eller i strid med loven – basert på kunnskap. I det minste skal borgerne kunne finne ut av hvilke regler som gjelder. Dette krever at lovene er både presise og tilgjengelige<sup>9</sup>.

. I de siste årene er lovtekstene blitt tilgjengelig på internett, bl.a. via lovdata.no. Men er det realistisk å forvente at borgerne faktisk kan lese og forstå lovtekstenes innhold? Kan en forvente at borgerne utfra lovtekstene skal kunne finne ut hvordan de skal handle? Det er rimelig å anta at mange borgere vil kunne forstå innholdet i enkeltregler, men hva med regler som er mer kompliserte og der ulike regler må leses i sammenheng?

I juridisk teori finnes hovedsakelig to betydninger av «rettsikkerhet».<sup>10</sup> Den første knytter rettsikkerhetsbegrepet til rettsriktige avgjørelser. Høy rettsikkerhet i denne betydningen betyr at det finnes regler som legger til rette for at avgjørelser treffes i tråd med gjeldende rettsregler, altså «rettsriktige avgjørelser». Regler om *prosessuelle og institusjonelle forhold* som skal sikre

slike rettsriktige avgjørelser, kalles rettsikkerhetsgarantier.<sup>11</sup> I juridisk teori har også rettsikkerhet blitt knyttet til konkrete krav til lovgivningen om rettigheter<sup>12</sup>. Dette omtales også som materielle og prosessuelle krav til rettsikkerhet.

I perspektivet av klart lovspråk er det særlig viktig å ha i mente at avgjørelsene i forvaltningen i større grad kan bli *rettsriktige* grunnet klarere lovspråk. Klarere lovtekster vil kunne ha betydning for *forvaltningens rettsavvendelse*. Kanskje kan et klarere lovspråk bidra til færre feil og kanskje blir også forvaltningens veiledning og servicefunksjon bedre. Muligens blir lovtekstene mer tilgjengelige for borgerne om teksten er klare. Slik kan borgernes *faktiske rettsikkerhet* bedres.

Det er grunn til å anta at det *største potensialet* for forbedringer i rettsikkerheten grunnet klart lovspråk er å finne i forvaltningens *skriftlige produksjon*. På enkelte områder produserer forvaltningen en stor mengde vedtak og informasjon om rettigheter og plikter. Lovtekstenes språklige utforming og klarhet har neppe en særlig direkte betydning for vedtakene. Imidlertid er det grunn til å anta at lovtekstenes språklige utforming kan ha en *indirekte betydning* for vedtakene og informasjonen i forvaltningen. Det kan være lettere å formulere vedtakene på en god og lett-fattelig måte om også lovspråket er klart. Uklare begreper eller særlige faglige begreper kan være vanskelig å «oversette» til vanlig språk i vedtakene. Lovtekstenes *indirekte betydning* er imidlertid veldig vanskelig å undersøke.

#### 3.1.1 Faktisk rettsikkerhet

Lovtekstenes klarhet kan også ha betydning for borgerens mulighet for å realisere sine rettigheter. Hvis kontroll av forvaltningen er avhengig av klager fra brukerne, er det også svært viktig å se på de *faktiske muligheter og forutsetninger* borgerne har for å klage og

<sup>7</sup> Bernt og Mæhle (2007): 146-147.

<sup>8</sup>Tamanaha (2004) s 93-94.

<sup>9</sup> Vilkārene om presisjon og tilgjengelighet understrekes spesielt i dommene fra Den europeiske Menneskerettsdomstolen. Avgjørelsene fra Den europeiske menneskerettsdomstolen er tilgjengelig på

<<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>>. Domstolens hovedside er <<http://www.echr.coe.int/echr/>>.

<sup>10</sup> Se nærmere Kjørstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red) (2012).

<sup>11</sup> Kjørstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red) (2012).

<sup>12</sup> Kjørstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): 103.

påvirke sin egen sak. Dersom forvaltningen treffer et uriktig vedtak eller gir feil informasjon, vil borgerne kunne få utfordringer med å avdekke feilen. Dermed vil deres muligheter for å klage og få rettet feilen være mindre. Kunnskap om klagesystemer og lovene er viktig for å kunne vurdere om det er fornuftig å klage.

Samtidig vil viktige rettigheter og plikter for borgerne av flere årsaker ofte være avhengig av kvalifisert juridisk veiledning. Selv om språket i den enkelte lov gjøres så klart som mulig vil likevel regelverket kunne være komplekst grunnet sammenhengen mellom ulike lovtekster innad i loven og med andre lover. Men også strukturen i lovverket kan i noen grad påvirkes gjennom god lovgivningsteknikk. I praksis vil trolig de færreste derfor kunne forstå og forutberegne sin rettsstilling basert kun på å lese lovtekstene.

I hvilken grad lovtekstene *rent faktisk* sikrer eller kan sikre rettssikkerhet og forutberegnelighet vil trolig variere betydelig mellom ulike lover og ikke minst avhenge av borgerens forutsetninger for å forstå lovtekster. Et klarere og bedre lovspråk er en viktig del av dette. Samtidig vil reglens kompleksitet og sammenheng med andre regler kunne være en terskel for forståelse for den alminnelige borger. Advokatlovutvalgets ekspertrapport argumenterer for dette synspunktet<sup>13</sup>:

---

«Det er en krevende oppgave å skaffe seg oversikt over og forståelse av hvilke materielle regler som regulerer den enkeltes situasjon, og hvilke prosessuelle regler som skal følges for å nå frem. Selv om man klarer å orientere seg frem til riktige regler, kan det være vanskelig å få grep om samspillet mellom regler på forskjellige nivåer og avveiningen av motstridende regler som inaretar forskjellige hensyn. For å kunne ivareta de rettighetene man er gitt, og for å finne ut av hvor grensene for eget og andres handlingsrom går, er derfor de fleste alminnelige borgere en forutsetning å ha tilgang til kvalifisert rettslig bistand. En velutviklet rettsstat er lite verdt hvis borgeren ikke har mulighet til å benytte seg av de rettssikkerhetsgarantiene som bys. Et kjennetegn ved en rettsstat er derfor at borgerne har tilgang ikke bare

*formelt, men også reelt, til kvalifisert rettslig bistand.»*

---

## 3.2 DEMOKRATI

Vi presenterer i det følgende tre forståelser av demokrati: Demokrati som folkevilje, deliberativt demokrati og konkurransedemokrati.

### 3.2.1 Demokrati som realisering av folkeviljen

Sentralt i folkesuverenitetstanken, eller demokrati som realisering av folkeviljen, står tanken om at folket er statsmaktens kilde og legitimeringsgrunnlag. Den enkelte forpliktes til å adlyde statens lover, fordi vedkommende selv i en demokratisk stat er med på å gi lovene (Rasch 1999: 23). Folkets *selvbestemmelsesrett* står sentralt. Det sentrale er imidlertid at demokratiets kjennetegn og sentrale begrunnelse er realisering av folkeviljen. Det kan være ulike oppfatninger av hva realisering av folkeviljen konkret betyr. En fortolkning er folkeviljen som flertallsmakt uten bindinger på flertallet.

---

«Etter demokratisk ideologi er det folkeviljen som skal være den høyeste avgjørelsesnorm for politiske spørsmål, og nasjonalforsamlingen er nettopp representant for denne folkeviljen. Selve uttrykket «folkeviljen» gir kanskje et noe for harmonisk bilde av de realiteter som ligger bak. Folkeviljen er naturligvis ikke annet enn summen av stridende enkeltilviljer. Det kan forekomme tilfeller i en nasjons liv da enighet om visse grunnleggende spørsmål er så stor at det er på sin plass å tale om en ensartet folkevilje. Det var tilfelle i 1905 og det var tilfelle under okkupasjonsårene. Men under normale forhold betyr folkeviljen flertallets vilje, verken mer eller mindre»

(Andenæs 1976: 97-98, referert i Rasch 1999: 24).

---

<sup>13</sup> NOU 2015: 3.

Andenæs oppfatning av demokrati er et illustrerende eksempel på demokrati som realisering av folkeviljen. Majoritetsprinsippet er sentralt og folkets preferanser uttrykt ved nasjonalforsamlingen er demokratiets kjerne.

### 3.2.2 Konkurransedemokrati

En retning i demokratiteorien, vektlegger demokratiet som en prosedyre for å sikre konkurranse om *politisk lederskap*. Denne teorien kalles konkurranse-demokrati. I denne demokratioppfatningen er forestillingen om en folkevilje forlatt (Rasch 1999). Demokratiet ses her primært som en prosedyre for å sikre konkurranse, kompetent lederskap og ansvarliggjøring. Folket deltar kun ved valg og det er valget som er den sentrale prosedyren i denne demokratioppfatningen.

### 3.2.3 Deliberativt demokrati

I et deliberativt demokrati supplerer offentlig diskusjon og argumentasjon det representative demokratiet der flertallsavgjørelser er sentralt. Dette innebærer at politiske beslutninger også fattes på grunnlag av rasjonell debatt. Ifølge Elster (1998) er ideen om at demokrati innebærer kvalifikasjon av argumenter gjennom offentlig diskusjon heller et sentralt trekk ved det deliberative demokratiet. Elster (1998) legger til grunn to viktige fellestrekk ved deliberative demokratiteorier:

*«All agree, I think, that the notion includes collective decision making with participation of all who will be affected by the decision of their representatives: this is the democratic part. Also, all agree that it includes decision making by means of argument offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality: this is the deliberative part»* (Elster 1998: 8).

### 3.2.4 Lovspråkets betydning for demokratisk legitimitet

Spørsmålet blir så i hvilken grad et uklart eller klart lovspråk har noen betydning for demokratiets normative legitimitet. Tabellen nedenfor viser de teoretiske antatte virkningene for demokratiets normative legitimitet i de tre ulike demokratiforståelsene. Det er Oxford Research som har tolket og analysert hvilken betydning klart lovspråk kan ha for demokratisk legi-

titimitet. Grunnlaget for analysen av lovspråkets betydning for demokratiet er i hvilken grad et klarere lovspråk kan påvirke demokratisk legitimitet. Hovedpoenget med tabellen er ikke en dyptgående analyse av sammenhengen mellom et klarere lovspråk og demokratisk legitimitet, men å vise at betydningen kan variere etter ulike demokratiteorier. Tabellen og Oxford Research sin tolkning viser videre at et klarere lovspråk kan ha betydning for demokratisk legitimitet.



Tabell 2 Klart lovspråks betydning for demokratisk legitimitet

| Demokratiforståelse          | Betydning         | Begrunnelse for betydning  |
|------------------------------|-------------------|--|
| Demokrati som folkevilje     | I liten grad      | Et klart lovspråk kan styrke lovtekstens betydning som rettskildefaktor og slik sett «folkeviljen»   |
| Konkurransedemokratiet       | Ingen betydning   | Et klart lovspråk har ingen betydning for <i>demokratisk</i> legitimitet. Det er valg som gir demokratisk legitimitet. Noen deltakelse utover valg fra borgerne er ikke nødvendig.   |
| Det deliberative demokratiet | I meget stor grad | Et klart lovspråk vil ha meget stor betydning for demokratisk legitimitet.<br><br>Deltakelse og diskurser i offentligheten er et sentralt legitimeringsgrunnlag i denne demokratiteorien.<br><br>I et deliberativt demokrati supplerer offentlig diskusjon og argumentasjon det representative demokratiets fokus på flertallsavgjørelser. Dette innebærer at politiske beslutninger også fattes på grunnlag av rasjonell debatt |

Kilde: Oxford Research AS

Tabellen viser at klart lovspråks betydning for demokratisk legitimitet varierer betydelig for de tre ulike demokratiforståelsene.

Et klart lovspråk kan styrke lovtekstens betydning som rettskildefaktor og slik sett demokrati som realisering av folkeviljen. Likevel vil et klart lovspråk kun i liten grad ha betydning for demokratisk legitimitet i en slik forståelse av demokrati.

Et klart lovspråk har liten direkte betydning for demokratisk legitimitet i en forståelse der demokrati betyr konkurransedemokrati. Da er det valg som gir demokratisk legitimitet. Noen deltakelse utover valg fra borgerne er ikke nødvendig for demokratisk legitimitet.

Et klart lovspråk vil derimot kunne ha *meget stor betydning* for demokratisk legitimitet i en deliberativt demokratiforståelse. Deltakelse og diskurser i offentligheten er et sentralt legitimeringsgrunnlag i denne demokratiteorien.

Selv om den direkte, antatte betydningen av et klarere lovspråk varierer betydelig avhengig av demokratiforståelse, vil et klarere lovspråk kunne ha positiv betydning for *forutsetningene* for demokratisk legitimitet i alle demokratiforståelsene. Det er grunnlag for å hevde at selv konkurransedemokratiet forutsetter en

del rettigheter. Uten visse sivile og politiske rettigheter kan vanskelig reelle valg og reell konkurranse om den politiske makten finne sted (Rasch 1999). Rettighetene begrunnes som rettigheter som er (nødvendige) forutsetninger for et reelt konkurransedemokrati; for at det «politiske markedet» skal fungere (Rasch 1999: 35; Østerud 2007). Det betyr at et klarere lovspråk også potensielt kan ha betydning for forutsetningene for et reelt demokrati.

### 3.3 RESSURSBRUK (SAMFUNNSNYTTE)

Dette spørsmålet omfatter i hvilken grad uklart lovspråk påvirker ressursbruk. Med ressursbruk menes i første rekke *forvaltningens tidsbruk* knyttet til å forvalte regelverket. Tidsbruken for forvaltningen kan her være relatert til flere ulike aktiviteter.

Spørsmålet omfatter også tiden borgerne vil bruke på å sette seg inn i regelverket, henvende seg til forvaltningen og tidsbruk knyttet til å forstå vedtak og annen informasjon fra det offentlige som er basert på lovtekster.

### 3.3.1 Forvaltningens generelle ressursbruk

Forvaltningen bruker ressurser på å utarbeide systemer, veiledere og forvaltningspraksis om det aktuelle regelverket. Aktuelle skjemaer kan også være tidskrevende å utvikle og oppdatere. Opplæring og kontinuerlig kompetanseutvikling i bruk av regelverk bør også inkluderes i forvaltningens ressursbruk. Disse kostandspostene kan vi kategorisere som generell ressursbruk som følge av regelverket.

Det vil være ressursbruk i forbindelse med konkrete saker og henvendelser. Ressursbruken avhenger av hvor mye tid det går med til å behandle den enkelte saken og hvor mange saker og henvendelser forvaltningen får.

Det vil være vanskelig å skille lovtekstenes språklige klarhet eller uklarhet fra spørsmålet om forståelse av regelverkets innhold og materielle kompleksitet. Uansett vil det være rimelig å anta en viss effektiviseringsmulighet der lovtekstene oppleves som språklig uklare. En lærer eller rektor må eksempelvis forholde seg til en omfattende mengde av lovregler og fortolkninger av regelverket. Det er grunn til å tro at språklig uklare lovtekster i eksempelvis opplæringslova, er ressurskrevende og vanskelig å forstå og anvende for rektorer og lærere. Vi vet også at hyppige regelendringer er utfordrende for ikke-jurister.

### 3.3.2 Forvaltningens veiledningsplikt

Et viktig utgangspunkt for å forstå forvaltningens ressursbruk, er forvaltningens alminnelige veiledningsplikt. Forvaltningsorganenes *alminnelige veiledningsplikt* er lovfestet i forvaltningsloven av 10. februar 1967<sup>14</sup>. Loven slår fast i § 11 at forvaltningsorganene skal gi veiledning innenfor sitt saksområde<sup>15</sup>.

Smith (2003) presiserer at det med den alminnelige veiledningsplikten ikke har vært meningen å pålegge forvaltningen å drive *alminnelig opplysningsvirksomhet*. Det er bare de som på en eller annen måte kommer i kontakt med et forvaltningsorgan som har krav på veiledning. Veiledningsplikten består imidlertid ikke bare i å svare på spørsmål, men også i enkelte tilfeller å gi opplysninger av *eget tiltak*, på eget initiativ. Et eksempel er der søknader har mangler. Et annet eksempel er at forvaltningen av eget tiltak bør opplyse om *regler* det er rimelig at en part ikke har kjennskap til og som vil ha betydning for ham.

Et uklart lovspråk kan tenkes å gi unødvendige henvendelser til forvaltningen om språklige forståelse av regelverket, eller i det minste henvendelser til forvaltningen som kunne vært unngått dersom lovspråket var klarere.

---

<sup>14</sup> (Smith, 2003)

<sup>15</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

## 4. Rettssosiologiske perspektiver

I dette kapitlet vil vi presentere tre idealtypiske<sup>16</sup> rettskulturer. Hovedformålet er å gi en *rettssosiologisk forståelse* av ulike gruppers tilnærming til løsning av *retts spørsmål*. Et annet mål med kapitlet er å gi bakgrunn for en rettssosiologisk forståelse av denne kartleggingens resultater og funn.

### 4.1 RETTSKULTURER

Kartleggingen av «Hvordan fire lover forstås og virker i praksis» aktualiserer hvordan klar eller uklar lovtekst virker i praksis i samfunnet. I hvilken grad brukes og leses lovtekstene? Hvordan forholder jurister, forvaltningen og borgerne seg til aktuelle rettsspørsmål? Hvilken betydning får det at lovtekstene brukes eller ikke brukes?

Spørsmålet gjelder både i hvilken grad forvaltningen direkte eller indirekte bruker lovtekstene og hvorvidt borgerne bruker lovtekstene. Hvordan lovtekstenes språklige klarhet eller uklarhet i praksis virker, vil være svært avhengig av *i hvilken grad* og *på hvilken måte* lovtekstene brukes og fortolkes. Med «i hvilken grad» mener vi hvor *hyppig* lovtekstene leses og hvor mange som leser de aktuelle lovtekstene. Med «på hvilken måte» lovtekstene brukes, mener vi om lovtekstene brukes alene, sammen med andre rettskilder og eller sammen med andre måter å forstå hva svaret på rettsspørsmålet er. En tredje dimensjon er hvordan tekstene og annen informasjon *fortolkes*. Fortolkes tekstene gjennom alminnelig språkforståelse eller gjennom faglige normer for fortolkning<sup>17</sup>?

Vi har på bakgrunn av disse kjennetegnene og retts-sosiologisk litteratur, konstruert tre idealtypiske rettskulturer:

- Den judisielle rettskultur
- Den byråkratiske rettskultur

<sup>16</sup> En idealtipe er en (teoretisk) konstruksjon der typiske egenskaper ved et sosialt fenomen trekkes frem. Det betyr at vi ikke kan vente å finne den i ren form i den sosiale virkelighet.

<sup>17</sup> En annet interessant spørsmål er hvordan lovteksters utforming eventuelt får betydning på utformingen av forvaltningspraksis, vedtak og annet skriftlig material som

- Borgernes rettskultur

Vi starter med å redegjøre for den judisielle idealtypiske rettskulturen, deretter den byråkratiske idealtypiske rettskulturen og til slutt borgernes bruk av lovtekster og tilnærming til rettslige spørsmål.

Et viktig utgangspunkt for å kunne presentere ulike rettskulturer er erkjennelsen av rettslig policysentri og rettslig pluralisme. Mathiesen (2011) definerer rettskultur på følgende måte:

---

*Det kan nedfelle seg forskjellig rettsanvendelse i forskjellige grupper og deler av samfunnet. Vi sier at det kan utvikle seg ulike rettskulturer, dvs. ulike generelle normer som siger inn i og preger rettsanvendelsen*

*(Mathiesen 2011: 229)*

---

### 4.2 DEN «JUDISIELLE RETTSKULTUR»

Den *idealtypiske* juridiske rettskultur er preget av høy grad av *tekstorientering*. Den «gode» jurist skal ideelt sett løse rettsspørsmål på bakgrunn av de anerkjente *rettskilddefaktorer*. Videre skal disse rettskilddefaktorene fortolkes og vektet mot hverandre ved hjelp av den juridiske metodens *rettskildeprinsipper*. Selv om det kan være noe tolkningsrom, vil likevel juristene bedømme løsningen som god eller svak juridisk fortolkning.

forvaltningen produserer. Vi vil drøfte dette spørsmålet tilknyttet de enkelte lovene og samlet i den oppsummerende konklusjonen. Spørsmålet om lovtekstenes mer indirekte virkninger på forvaltningspraksis, vedtak og rettskultur, drøftes under de enkelte lover og i den samlede konklusjonen.

Den judisielle rettskultur er ikke statisk, men i større eller mindre grad *dynamisk*. Det er trolig store endringer og spenninger i dagens norske rettsteori og norsk rettskildelære grunnet internasjonaliseringen av retten<sup>18</sup>.

Rettsteoretikerne snakker gjerne om et «juridisk kommunikativt fellesskap». Det klassiske idealet har vært dommernes rettskildebud og løsning av rettsproblemer. Et viktig poeng når det gjelder «klart lov-språk» er at lovteksten er et utgangspunkt for løsning av rettsspørsmålet ved hjelp av rettskildefaktorlære og rettskildeprinsippene, kan rettsreglene mer eller mindre være annerledes enn en normal språklig forståelse av lovtekstenes ordlyd.

Jan Fridtjof Bernt (Bernt 2009) uttrykker betydningen av det juridiske fortolkningsfellesskap på en presis måte:

---

*Rettsregler er kommunikasjonsbeholdninger. De uttrykker et normativt budskap og er som sådanne gjenstand for realisering i tre trinn; identifikasjon, fortolkning eller utlegning, og etterlevelse eller håndheving. Kommunikasjonsbeholdninger forutsetter et språk som er felles for deltakerne i kommunikasjonsprosessen. For juristen er dette den juridiske metodeleren. Denne definerer det juridiske språk og den juridiske 'grammatikk'.*

---

Den juridiske metodeleren vil ofte bli ansett som *nøkkel-identitetsfaktoren* som binder juristene sammen. Jurister er ansatt i ulike virksomheter og arbeider med ulike rettsområder. I prinsippet er likevel metodeleren lik – dvs. «hvordan gode jurister argumenterer». Hvilke faktorer som er relevante og hvordan de ulike rettskildefaktorene skal vektles og harmoniseres, må gjøres i tråd med normene innenfor det juridiske kommunikative fellesskapet. Dette betyr også at alle ikke-jurister i prinsippet er *utenfor* det juridiske kommunikative fellesskapet. Bernt (2009) gir igjen en presis formulering av poenget:

---

*«Den juridiske metode må etter dette ses som en særegen type språklig praksis. Den*

---

*angir hvordan en jurist må formulere seg når hun eller han skal uttale seg til eller diskutere med andre jurister om at en bestemt rettsnorm foreligger og skal forstås med et bestemt meningsinnhold. Men som alle andre typer språk er det juridiske språket prinsipielt ubestemt. Språklig praksis kan problematiseres og den kan endre seg – enten som et resultat av aktiv kritikk og diskusjon av denne, eller ganske umerkelig ved at nye forståelses- eller uttrykksformer etablerer hegemoni som språklig praksis.*

*«Den juridiske metoden er et fagspråk, og som sådant uttrykker for den til enhver tid herskende konvensjon for hva som riktig faglig praksis ved rettslig argumentasjon. Dette avspeiler at målgruppen for rettsvitenskapelige og andre fagjuridiske utsagn er de profesjonelt skolerte jurister – det juridiske fagfellesskap eller kommunikative fellesskap. Bare den som aksepteres som medlem av dette fellesskapet, vil kunne ta del i en faglig diskusjon om juridiske spørsmål. Og den som deltar i profesjonell sammenheng i en slik diskusjon, er gjenstand for løpende sensur fra andre medlemmer av fellesskapet når det gjelder måten det argumenteres på og de premissene det argumenteres ut fra. .*

---

Men her må vi modifisere dette utgangspunktet noe. Referansen til et juridisk fagfellesskap er ikke ment som en ekskluderende konsensussteori der kun jurister kan delta. Bernt (2009) argumenterer for at teorien om et faglig kommunikativt fellesskap ikke først og fremst setter utdanningsmessige krav, men krav til argumentasjonen om rettslige spørsmål. I praksis vil det nok likevel fungere slik at det nesten bare er jurister som er kvalifiserte deltakere.

I praksis kan vi anta at jurister også bruker andre kilder enn de anerkjente rettskildefaktorene.

<sup>18</sup> <http://www.uib.no/aktuelt/36787/rettslig-uro>

#### 4.2.1 Betydning

Den tradisjonelle judisielle rettskultur kan ha flere *mulige* konsekvenser med relevans for «klart lov-språk».

Den juridiske rettskultur får trolig betydelig betydning både på regelproduksjon og rettsanvendelse. Dessuten er det juristene selv som i prinsippet skaper deres egne metoderegler.

Den juridiske rettskulturen vil trolig ikke omfatte etablerte *juridiske faguttrykk* som en svakhet eller barriere mot forståelse. Tvert imot vil etablerte faglige uttrykk nettopp være klare og ha en bestemt mening innenfor det juridiske kommunikative fellesskapet.

Videre vil trolig reglens *fragmentariske karakter* i mindre grad bli oppfattet som en utfordring for forståelse av regelverket. Juristene har 5 års utdanning nettopp for å lære regelverket og hvordan ulike regelsett forholder seg til andre regelsett.

Juristene vil kanskje heller ikke oppfatte det som et problem at lovttekstens innhold i stor grad er formulert i forarbeider eller at rettsreglens presise innhold fremkommer av rettspraksis. Det er nettopp identifikasjon av disse og fortolkning av hele rettskildematerialet i lys av anerkjente rettskildeprinsipper som er juristenes kompetanse og levebrød.

En *hovedhypotese* er at den judisielle rettskultur i utgangspunktet er en barriere for *sambhandling* med den byråkratiske rettskultur og borgernes rettskultur. Juristene vil lese lovttekster og avgjøre rettsspørsmål på en annen måte enn forvaltningen og borgerne. Ansatte i forvaltningen og enkelte borgere vil kunne ha god kunnskap om enkeltregler. Likevel vil juristene trolig ha en helt annen rettslig kontekstforståelse. Juristene kan også bruke faglige begreper og argumentasjonsmåter som ikke er tilgjengelig for ikke-jurister.

#### 4.2.2 Det kan være vanskelig for ikke-jurister å etterprøve juristenes juridiske fortolkninger. Konklusjon

Vi har argumentert for at det eksisterer en distinkt og egen form for judisiell rettskultur. Den *idealtypiske* ju-

ridiske rettskultur er preget av høy grad av *tekstorientering*. Den «gode» jurist skal ideelt løse rettsspørsmål på bakgrunn av de anerkjente *rettskildedefaktorer*. Videre skal disse rettskildedefaktorene fortolkes og vektet mot hverandre ved hjelp av den juridiske metodens *rettskildeprinsipper*.

Den judisielle rettskultur er ikke statisk, men i større eller mindre grad *dynamisk*. Grunnet stor internasjonalisering av retten, er det sannsynligvis endringer og spenninger i dagens norske rettsteori og rettskildelære<sup>19</sup>.

Oxford Research har videre argumentert for at den judisielle rettskulturen kan ha betydning for samhandling med andre gruppers faktiske bruk av rettskilder og løsning av rettsspørsmål. Den juridiske rettskultur får også trolig betydelig betydning både på regelproduksjon og rettsanvendelse. Jurister er ofte kontrollører av ikke-juristers rettsanvendelse.

### 4.3 DEN BYRÅKRATISKE RETTSKULTUR

Den byråkratiske rettskulturen kan beskrives med følgende idealtypiske kjerneelementer:

Den byråkratiske rettskulturen fremste kjennetegn er utstrakt bruk av *forhåndstolkninger* og *forhåndsdefinerte* svar på rettsspørsmål som sentrale myndigheter allerede har forsynt dem med. Den byråkratiske rettskultur er typisk for standardiserte masseavgjørelser (standardiserte oppslagsverker som Lignings-ABC).

Videre er den byråkratiske rettskulturen preget av å få svar på praktiske spørsmål gjennom å danne en felles praksis i vedkommende etat eller virksomhet. Den byråkratiske logikk vil nettopp være opptatt av en *ensartet praksis* i virksomheten og dette kan blant annet nettopp sikres ved at *forvaltningspraksis* formaliseres gjennom rundskriv, veiledninger og praksisnotater. Da blir ikke de enkelte rettsspørsmålene løst gjennom den idealtypiske juridiske metoden, men gjennom skriftlige, forhåndsgitte svar i forvaltningspraksis. Dette kan bety at et sentralt kjennetegn ved den byråkratiske rettskulturen er *rutinemessige avgjørelser* basert på tidligere beslutninger.

<sup>19</sup> <http://www.uib.no/aktuelt/36787/rettslig-uro>

Mathiesen (2011) beskriver den «byråkratiske rettskultur»: *Den byråkratiske rettsanvendelse avviker imidlertid mer fundamentalt. Den benytter også den formelle lovgivning. Men saksbehandlerne gjør ikke noe særlig forsøk på selv å tolke loven ved hjelp av klassiske rettskilder. I stedet baserer de seg typisk på forhåndstolkninger som sentrale myndigheter allerede har forsynt dem med, og dessuten ikke sjelden på standardiserte oppslagsverk «som står innenfor gripeavstand for saksbehandleren».*

Et annet sentralt trekk er på den andre siden at den byråkratiske idealtypiske rettskultur har betydelig rom for *faglig skjønn*. På en del forvaltningsområder er lovgivningen først og fremst en rammelovgivning og det er også eksempler på utstrakt bruk av skjønnsmessige begreper. Denne lovgivningsteknikken kan være bevisst. Ofte tar man *faglige hensyn*, f.eks. tekniske, medisinske eller sosiale hensyn.

Den byråkratiske rettskultur vil i praksis ha flere ulike varianter når det gjelder vektlegging av rutinemessige avgjørelser, grad av bruk av rundskriv, veiledninger o.l. og grad av faglig skjønn i avgjørelsene. Det er grunn til å anta at virksomhetenes oppgaver og utdanningsnivå vil prege rettskulturen. Den idealtypiske byråkratiske rettskulturen vil trolig variere mellom ulike forvaltningsnivåer.

### 4.3.1 Empiri og tidligere undersøkelser

Fra tidligere gjennomførte undersøkelser er det grunn til å anta at det i forvaltningen i betydelig grad brukes rundskriv, skjemaer og annen forvaltningspraksis i større grad enn lovtekstene i seg selv.

Brinkmann og Eckhoff (1986) gjorde en spørreskjema-undersøkelse av ligningsfunksjonærers bruk av rettskilder. Undersøkelsen viste at ligningsfunksjonærene brukte Lignings-ABC-en langt hyppigere enn noe annet hjelpemiddel.

*«De fleste brukte den flere ganger daglig, og de var innstilt på å rette seg lojalt etter dens anvisninger – selv om de fant resultatene mindre rimelige. Som begrunnelse for å følge Abc-en ble dels henvist til at den skrev seg fra det overordnende organ, og dels til at den bidro til å sikre likhet på landsbasis.»*

Undersøkelsen viste videre at bare et fåtall av saksbehandlerne (ca. 10 %), brukte Jarøys skattelovsamling hvor de ajourførte lovene og forskriftene faktisk finnes. De som brukte skattelovsamlingen var funksjonærer med spesialoppgave å behandle vanskelige

saker, og var de som brukte denne og andre avanserte hjelpemidler mest. Eckhoff og Graver (1991) mener en mulig forklaring kan være at et selvstendig studium av lovtekster blir for tidkrevende for ligningsansatte. Studien fra 1986 tyder på at når underordnede «forvaltningsorganer treffer avgjørelser, tar de ofte ikke utgangspunkt i den lovtekst som egentlig hjemler avgjørelsen, men i anvisninger fra overordnede eller kontrollerende organer som supplerer, utfyller eller tolker regelen». Et viktig poeng er at det i Rikstrygdeverkets rundskriv og Lignings-ABC stort sett gis *kategoriiske svar på vanskelige, diskutabile rettsprosmål*.

Eckhoff og Graver peker videre på et mer generelt poeng med relevans for klart lovspråk og god lovgivningsteknikk. Det er rimelig å anta at jurister gjennom sin juridiske metode og erfaring med å lese lovtekster, har betydelig lettere for å forholde seg til regelendringer:

*«En annen følge av juristenes generelle regelinnsikt, er at de lettere enn andre kan hanske med regler som de ikke tidligere har erfaring med. Regelendringer vil derfor ikke være så frustrerende for dem som gjennom praksis har skaffet seg spesialinnsikt på et bestemt regelverk». ... En viss opplæring i juss vil ofte ikke være tilstrekkelig til å oppnå en generell regelinnsikt hvis den ikke også gir innsikt og trening i juridisk metode. Bl.a. har ligningsvesenet en etatsutdanning som har store innvalg av juss. Utdanningen kombinerer praktisk arbeid på ligningskontor med teoretisk utdanning. I den teoretiske utdanning inngår bl.a. alminnelig rettslære (Knophs oversikt over Norges rett), skatterett og ligningsbehandling. Innslagene av juss ga seg imidlertid ikke det utslag at saksbehandlerne ga seg inn på egne tolkninger av lovene.»*

En undersøkelse av sosialarbeidernes rettsanvendelse (Andenæs 1989 og 1990) viser at de holdninger og normer som formidles gjennom utdannelsen likevel påvirker måten de forholder seg til rettsreglene på. Sosialarbeiderne har gjennomgående liten innsikt i regelverket, og bruker lite hjelpemidler ved løsningen av tolkningsspørsmål. *Lovtolkning står ikke sentralt i deres beslutninger.*

Difi utarbeidet i 2013 en rapport som undersøkte klart språk i lover og forskrifter. Rapporten (Difi 2013) tar for seg en undersøkelse av hvordan klart språk vektlegges i arbeidet med regelverk, samt den påvirkningen regelspråket har på bruken av lovtekster i saksbehandling. Et av funnene som presenteres i rapporten, er at *saksbehandlere i regionene opplever at*

det er enklere å bruke veiledninger fremfor lovtekster. Både i direktorater og regioner benyttes likevel *juridiske faguttrykk* fordi det beskrives som vanskelig å skrive disse om til et klart språk. Videre kommer det frem en opplevelse av inkonsekvent bruk av ord og faguttrykk, hvor uttrykkene har ulik betydning i lover og forskrifter som omhandler samme tema. Informantene beskriver også at kultur og tradisjon er en årsak til at lover ikke uttrykkes på en klar og tydelig måte, i tillegg til at *fagspråk* oppleves som en *identitetsmarkør*. Kravet om presisjonsnivå kan resultere i mer kompliserte tekster. Videre viser rapporten at klart språk er lavt prioritert hos den politiske ledelsen, det er dermed få krav til at lovteksten skal være klar. Difi (2013) konkluderer videre med at når en lov eller forskrift skal språklig kvalitetssikres, så skjer det etter at teksten er ferdig skrevet. Da er det ofte eksterne konsulenter som får oppdraget, men ved at dette gjøres i sluttfasen av utarbeiding av teksten blir ikke de språklige rådene alltid tatt hensyn til. Kompliserte lovtekster som ikke er språklige klare kan medføre betydelig tolkningsrom for forvaltningsansatte (som ofte er del av den byråkratiserte rettskultur).

### 4.3.2 Betydning

Kombinasjonen av rammelovgivning, mye bruk av skjønsmessige uttrykk i lovgivningen og den idealtypiske byråkratiske rettskultur, kan få noen mulige konsekvenser:

Det er forvaltningen som i størst kvantitativt omfang vurderer, beslutter og fatter vedtak om rettigheter og plikter for borgerne. Forvaltningen vil i ikke-ubetydelig grad ha et visst faktisk skjønnsrom, også når de tolker og anvender regler. I særlig grad kan det utvikle seg egne forvaltningskulturer med forståelser for hva som er riktig praksis.

Forvaltningens potensielt betydelige makt til i praksis å avgjøre enkeltsaker og utforme forvaltningspraksis, kan ses som et demokratisk problem. I demokrati forstått som folkevilje eller parlamentarisk styringskjede, vil en slik makt ikke nødvendigvis ha demokratisk legitimitet.

En utbredt skjønnsfrihet vil også kunne svekke lovteksten som uttrykk for demokratisk legitimitet. Det kan også tenkes at forvaltningens fortolkningsmakt svekker rettsikkerheten og forutberegneligheten. Her er det imidlertid vanskelig å sikkert kunne anta hvilke virkninger som er sannsynlige. På den ene siden vil

en fast forvaltningspraksis kunne være forutberegnelig hvis den er kjent og forståelig. På den andre siden åpner også fortolkningsmakt hos forvaltningen muligheten for forskjeller mellom ulike deler av virksomheten, særlig ulike geografiske lokaliserte forvaltningsenheter.

### 4.3.3 Konklusjon

Tidligere undersøkelser tyder på at ikke-jurister i forvaltningen i stor grad baserer seg på andre kilder enn lovtekstene. Samtidig kan vi ikke si at dette gjelder utover de undersøkte forvaltningsområdene.

Resultatene i studiene tyder nettopp på at bruken av lovtekst og i hvilken grad man bruker andre virkemidler i stor grad er avhengig av *kontekst* og de *institusjonelle* omgivelser. Altså er det grunn til å tro at bruken av lovtekst og virkemidler varierer etter i hvor stor grad det er «operasjonaliserte» faktasvar gjennom retningslinjer, rundskriv og skjemaer.

Hvor vedtak og avgjørelser er preget av *masseproduksjon*, er det grunn til å forvente mindre grad av bruk av lovtekst, men heller hjelpemidler, veiledninger o.l. som gir *forhåndsdefinerte svar*. Forvaltningen arbeider med å digitalisere deler av saksbehandlingen. Erfaringer fra forvaltningen indikerer at det ofte også kan være utfordrende å «oversette» uklart og komplisert lovspråk til digital saksbehandling. Graden av tilgjengelig juridisk kompetanse i organisasjonen vil også kunne ha betydning for bruken av lovtekst.

## 4.4 BORGERNES RETTSKULTUR

Hva med borgerne eller innbyggerne – i hvilken grad bruker de lovteksten? Hvordan forholder borgerne seg til rettslige spørsmål?

Idealtypisk vil innbyggerne ha et relativt tilbaketrukket forhold til lovtekster og andre rettslige kilder. Innbyggerne vil først og fremst forholde seg til ferdig fortolkete kilder som ikke har rettslig status (formidlet gjennom massemedia). Innbyggernes bruk av lovtekster vil imidlertid variere i stor grad. Noen vil aktivt forholde seg til lovtekster på internett, særlig via lovdata.no, mens andre ikke vil forholde seg til lovtekster og rettslig materiale i det hele tatt.

Innbyggerne vil idealtypisk fortolke rettskilder og tekster i tråd med vanlig språkbruk. De vil normalt

sett ikke være en del av «det juridiske kommunikative fellesskapet».

Innbyggernes tilnærming til rettsspørsmål vil uansett være *svært konkret*. De ønsker svar på sitt rettslige problem eller spørsmål.

Deres strategier vil primært være sosialt orientert og orientert mot å få *konkret veiledning og råd* som løser deres konkrete rettsspørsmål. De færreste borgere leser nok større deler av regelverket for generelt å kunne orientere seg. Den opplyste borger som skal diskutere viktige lovgivningspolitiske spørsmål i offentligheten fremstår som lite sannsynlig.

Innbyggernes rettskultur vil idealtypisk være preget av stor variasjon avhengig av *sosio-økonomiske kjennetegn*. Den gjennomsnittlige innbygger tilnærming til lovtekster og rettskilder finnes ikke!

Hvilket rettsområde det er spørsmål om, vil trolig også ha stor betydning for innbyggernes rettskultur og også hvilke valgmuligheter de har. Noen rettsområder, slik som arveretten, er et etablert rettsområde med mange advokater. Andre rettsområder er mindre med færre advokater. Noen rettsspørsmål har stor betydning for den enkelte borger, slik at borgeren av den grunn ofte vil forholde seg til profesjonell juridisk bistand, mens andre rettsspørsmål igjen er av mindre betydning og gir mindre behov for juridisk bistand. Det er grunn til å anta at mange andre faktorer også påvirker bruken av juridisk bistand, for eksempel borgernes sosio-økonomiske situasjon, kjennskap til advokater og rettsjelpere og spørsmålets betydning for borgeren. Noen rettsspørsmål har primært økonomisk betydning, mens andre også er følelsesmessig viktige.

### 4.4.1 Empiri og tidligere undersøkelser

Hva viser tidligere undersøkelser i Norge om borgernes tilnærming til rettsspørsmål og lovtekster?

I en undersøkelse gjennomført av Synovate (2012) oppgir 80 prosent av advokater i juridiske fagkretser og 49 prosent av den øvrige befolkningen at de har lest en lov eller forskrift i løpet av det siste året. Omkring 38 prosent av informantene i befolkningen som hadde lest en lov eller forskrift fant teksten vanskelig å lese eller forstå. Dette er interessant fordi det sier noe om behovet for klart lovspråk på tvers

av brukergrupper – ikke bare i forvaltningen. Respondentene i undersøkelsen oppgir i all hovedsak at de benytter seg av lover og forskrifter knyttet til *arbeid, helse og trygd*. Av de øvrige respondentene som ikke hadde studert juss, oppga en av tre at de synes innholdet i loven var lett å forstå, mens 44 prosent svarte at de synes det var vanskelig. Undersøkelsen underbygger i så måte det som er målet om et klarere lovspråk, ettersom innbyggerne tydelig gir uttrykk for at det er *viktig* for dem å forstå lover og forskrifter.

Et annet interessant funn i denne undersøkelsen var også at forskjellen mellom respondentene uten juridisk bakgrunn og de med juridisk bakgrunn var forholdsvis liten. Det betyr at også jurister i betydelig grad opplever lovtekster og/eller tekster i forskriftene som vanskelig å forstå.

I følge Motzfeldt (2013) er problemet med lovspråket at det har særegne jussfaglige ord som ikke forklares eller overføres til vanlig språk. Juristene kan være bekymret for at nyanser går tapt ved språklig forenkling av reglene. Eksempler på slike særegne ord kan være adekvans, anbringe, forehavende, frembringe, hensynte og oppebære med mer. Dersom det oppstår en konflikt mellom korrekt juss og et forståelig språk – vinner ofte jussen. Motzfeldt forfekter at det ligger et viktig *rettssikkerhetsmessig* aspekt i at innbyggerne skal kunne kjenne sine plikter og rettigheter, og likeså at forvaltningen kjenner de lover og regler de må forholde seg til.

### 4.4.2 Konklusjon

Vi har argumentert for at borgernes rettskultur har noen distinkte kjennetegn som skiller seg fra den juridiske og byråkratiske rettskulturen.

Borgerne vil typisk ha et relativt tilbaketrukket forhold til lovtekster og andre rettslige kilder. Innbyggerne vil normalt sett ikke kunne være en del av «det juridiske kommunikative fellesskapet». Innbyggernes tilnærming til rettsspørsmål vil uansett være *svært konkret*. De ønsker svar på sitt konkrete rettslige problem eller spørsmål.

Borgernes rettskultur vil trolig også være preget av stor variasjon avhengig av *sosio-økonomiske kjennetegn*. Det vil trolig også ha stor betydning hvilket rettsområde det er spørsmål om og hvilke valgmuligheter borgerne har.



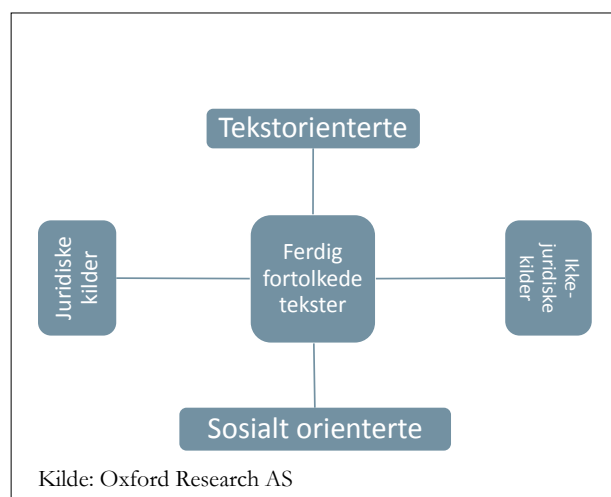
## 4.5 ANALYSEMODELL – RETTSKULTURER

I det følgende presenterer vi en analysemodell for å forstå de ulike aktørenes bruk og forståelse av lovtekster og andre avledete tekster. Modellen er en forenkling av virkeligheten. Modellen bør ses i sammenheng med problemstillingene om forståelse og støtte og veiledning. Hvordan lovteksten brukes og i hvilken grad andre kilder brukes, er videre viktige forutsetninger for å skjønne hvilke mulige virkninger som er sannsynlige.

### 4.5.1 Analysemodellens dimensjoner

Den vertikale aksen måler i hvilken grad aktørene er *tekstorienterte* eller *sosialt orienterte*. Med tekstorientert menes at man først og fremst bruker *tekster* for å besvare rettslige spørsmål. Den horisontale aksen måler i hvilken grad man bruker rettslige kilder eller ikke-rettslige kilder.

Figur 2: Analytisk modell – rettskulturer



I kapitlet om konklusjoner (kap. 11) drøfter vi funnene i lys av denne analytiske modellen. Vi plasserer blant annet de tre rettskulturene og aktørene inn i den analytiske modellen.

## 5. Metode

### 5.1 UNDERSØKELSESDESIGNET

Vi vil her beskrive undersøkelsesdesignet vi har brukt for å løse oppdraget. Vi vil imidlertid starte med å identifisere de problemene designet måtte løse, før vi til slutt presenterer selve designet.

#### 5.1.1 Formål og utfordringer

Oxford Researchs oppdrag har vært å *kartlegge* virkningene av lovspråket. Funnene skal fungere som en nullpunktsmåling.

Vi har stått overfor to hovedutfordringer. Den ene har vært hvordan vi kunne måle virkningene av språket og strukturene i lovene, og ikke av det substansielle innholdet i lovene. Dette er krevende fordi de to momentene henger nært sammen.

Den andre utfordringen har vært hvordan vi praktisk kunne måle virkningene av uklart lovspråk. Dette er krevende fordi det innebærer å spore hele effektkjeden for å forstå hva som er effektene av uklart lovspråk. For å gjøre dette, har vi først undersøkt om informantene synes lovspråket var vanskelig og deretter om det vanskelige språket hadde hatt (negative) konsekvenser for dem.

Dette er mulig å gjøre for forvaltningen, der de ansatte arbeider med loven og kjenner språket i loven. Men det er krevende å gjøre for borgerne. Årsaken er ganske enkelt at vi ikke alltid har kunnet identifisere hvilke borgere som faktisk har vært brukere av loven eller fordi borgerne ikke har kjent til eller lest i loven.

Vi har forsøkt å løse dette problemet på to måter. For det første har vi intervjuet borgere som har vært i kontakt med forvaltningsapparatet, eksempelvis som adopsjonssøkere. Vi har da sendt dem link til loven på lovdata.no og bedt dem lese i loven i forkant av eller under intervjuet. I denne delen av studien har vi bedt intervjuobjektene om å beskrive hvordan de faktisk har handlet når de har brukt loven eller vært i en situasjon der loven har hatt betydning for dem.

For det andre har vi gjennomført en spørreundersøkelse på lovdata.no. Denne er rettet mot personer som har klikket seg inn på den aktuelle loven.

#### 5.1.2 Designet

Vi endte opp med et undersøkelsesdesign som besto av flere ulike metodiske verktøy. Disse har inkludert:

- spørreundersøkelser på lovdata.no
- spørreundersøkelse mot forsvarpersonell
- intervjuer
- dokumentstudier
- registrering av henvendelser til forvaltningen
- informasjon om sidevisninger på lovdata.no
- innsamling av vedtaksbrev
- innsamling av registerdata

Vi har gjennomført en samlet analyse for hver lov, der alle datakildene har inngått. Dette har gjort det mulig å se funnene fra spørreundersøkelsen opp mot funnene fra intervjuene og undersøke om det er samsvar mellom det en gruppe sier og det en annen sier.

Vi vil her diskutere fordeler og ulemper ved de ulike metodiske verktøyene, samt hvilke data metodene har gitt. Diskusjonen inkluderer validitets- og reliabilitetsspørsmål.

##### 5.1.2.1 Spørreundersøkelse

Målet med spørreundersøkelsen på lovdata.no var todelt. Vi har samlet inn data om hvor vanskelig informantene opplevde at lovspråket var, om de ville bruke andre kilder for å forstå loven og om de hadde opplevd negative konsekvenser som følge av vanskelig lovspråk.

Fordelen med denne spørreundersøkelsen var at vi visste at respondentene hadde lest hele eller deler av loven.

Vi har i praksis kun brukt resultatene fra undersøkelsen på arvelova og opplæringslova. For adopsjonsloven var det så få respondenter at det ikke var meningsfylt å gjennomføre en statistisk analyse av disse.

Vi gjennomførte en egen spørreundersøkelse rettet mot forsvarspersonell. Respondentene i denne undersøkelsen var i en posisjon der lovene hadde betydning for dem, enten fordi de skulle inn til førstegangstjeneste eller fordi de arbeidet i Forsvaret. Undersøkelsen har gitt svar på om lovspråket har hatt betydning for respondentene, men vi vet ikke om de faktisk har lest loven.

### 5.1.2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med følgende grupper:

- borgere
- saksbehandlere
- advokater
- eksperter

Intervjuene med saksbehandlere hadde et todelt formål. For det første ga de informasjon om deres egen forståelse av loven, hvordan de forholdt seg til loven og hvilke effekter lovspråket hadde hatt for dem. For det andre fikk vi her informasjon om hva borgerne hadde behov for veiledning om, og hva borgerne mente var vanskelig i lovene.

Intervjuene med borgerne handlet i utgangspunkt om mange av de samme momentene. Utfordringen var at mange av borgerne hadde liten eller ingen kjennskap til loven. I forkant av intervjuene sendte vi derfor respondentene en lenke til loven på lovdata.no. Dermed kunne vi spørre dem om deres opplevelse av lovteksten og lovspråket. Intervjuene ga dermed informasjon om hvilke deler av lovene som potensielt kan gi borgerne vansker, men de sier i liten grad noe om hvilke konsekvenser lovspråket faktisk har hatt for dem.

Når det gjelder arvelova, var det vanskelig å komme i kontakt med etterlatte. Vi løste dette ved å gjennomføre spørreundersøkelsen på lovdata.no og intervju ansatte i tingretten og advokater som arbeider med arve- og familierett. Tingrettsansatte og advokater er i kontakt med etterlatte eller personer som ønsker å disponere sin formue i tråd med arvelova. De to gruppene ga blant annet informasjon om hvilke problemstillinger borgerne ønsket råd og veiledning om.

I intervjuundersøkelsen har vi også spurt ansatte i forvaltningen om de får spørsmål fra borgere knyttet til selve lovteksten eller paragrafer, eller om spørsmålene er av generell art. Den underliggende antagelsen har vært at borgere som spør

om konkrete paragrafer eller om ordlyd i lovteksten, faktisk har lest i loven.

### 5.1.2.3 Registerdata

For å få informasjon om virkninger av loven, fikk vi ansatte i forvaltningen til å registrere antall henvendelser de fikk fra borgere, samt om disse handlet om hvorvidt borgerne forsto lovteksten eller om de hadde behov for språklig veiledning. Denne datainnsamlingen dekket adopsjonsloven, arvelova og forsvarspersonellovene.

### 5.1.2.4 Vurderinger av evalueringdesignet

De metodiske verktøyene dekker databehovene i stor grad for de fire første problemstillingene i oppdraget. Men tilnærmingen dekker i noe mindre grad databehovet for den siste problemstillingen.

Det er samtidig et design med noen begrensninger, blant annet gjelder dette spørsmålene om hvorvidt informantene faktisk forstår lovteksten. For å bøte på dette har vi trukket veksler på funnene i Vatn mfl. (2015)

For det første er det en utfordring om folk som ikke forstår teksten de leser, faktisk vet at de ikke forstår teksten. Vi har gode data på hva forvaltningsansatte og borgere mener er vanskelig å forstå i lovteksten. Funnene sier altså noe om hvordan forvaltningsansatte og borgerne ser på lovteksten i en situasjon hvor de uavhengig av saksbehandling eller egne juridiske problemstillinger, leser lovteksten. Gjennom å spørre de ansatte i forvaltningen om hva det er de får spørsmål om fra borgere, har vi likevel data som sier noe om hva det er borgerne har behov for å få hjelp til.

For det andre er det heller ikke gitt at designet har klart å identifisere alle virkningene av loven. Dette henger sammen med at vi har vært avhengig av at folk selv rapporterer hva slags konsekvenser lovspråket har hatt for dem. For at de skal kunne gjøre det, må de selv være klar over at lovspråket faktisk har vært årsaken til virkningen. Motsatt kan det tenkes at borgere har rapportert uheldige konsekvenser som ikke skyldes at de har misforstått regelverket.

Ettersom vi har gode data på hvordan forvaltningsansatte forholder seg til og bruker lovteksten, har vi kunnet undersøke om forutsetningene

for effekt er til stede. Diskusjonen om effekter av lover er derfor delvis basert på vår analytiske modell som redegjør for de ulike rettskulturene og aktørenes bruk av rettskilder. Oxford Researchs konklusjoner er basert på de empiriske funnene i denne kartleggingen.

For det tredje er en utfordring ved vår design at vi ikke kjenner den totale populasjonen for spørreundersøkelsen på lovdata.no.

De som har svart på spørreundersøkelsen på lovdata.no er en selektert gruppe. De har svært høy utdanning og det er mange jurister og jusstudenter blant dem som har svart på undersøkelsen. Spørreundersøkelsen fungerer derfor som et slags kritisk case. Dersom denne gruppen ikke forstår lovteksten, kan vi anta at den vanlige borger heller ikke vil forstå lovteksten.

Kunnskapen spørreundersøkelsen gir om lovdata.nos brukere er ett av de viktigste bidragene fra undersøkelsen.

Lovdataundersøkelsen er dermed ikke representativ for befolkningen som helhet. For den enkelte lov er vi derfor avhengig av å analysere resultatene fra denne undersøkelsen opp mot funnene fra intervjuene. For arvelova innebærer dette eksempelvis å analysere funnene i undersøkelsen sammen med den informasjonen vi fikk fra intervjuene med de ansatte i tingretten.

Ettersom ansatte i tingretten kommer i kontakt med en mye bredere gruppe av befolkningen, ikke bare de høyt utdannede, kan vi gjennom denne informasjonskilden få et bedre bilde av hvordan den allmenne borger forholder seg til lovteksten og hvilke behov han eller hun har for veiledning.

For det fjerde er det en grunnleggende utfordring at det er komplisert å skille mellom juss og språk. Vi har forsøkt å løse dette gjennom å be dem vi har intervjuet om å konkretisere hva som er vanskelig å forstå og eksempelvis hvilke ord eller uttrykk som er vanskelige å forstå. I noen tilfeller har vi koblet dette opp mot hva forvaltningen får spørsmål om, for å få mer informasjon om hva som er vanskelig for borgere å forstå.

Det er likevel ikke vanntette skott mellom hva som er språklige utfordringer og hva som er juridiske utfordringer i alle tilfellene. Dette blir ytterligere komplisert av at det i tillegg til den lovens juridiske kompleksitet, er det også rom for faglig

skjønn i lovverket. Dette gir betydelig rom for tolkning.

Et annet moment er hvordan borgere og saksbehandlere forholder seg til lovteksten. Er det slik at uklart lovspråk gjør det nødvendig å utforme eller lese forskrifter, rundskriv og veiledere?

Feltet er komplekst og det er gjort få lignende undersøker av hvordan lovteksten virker i praksis. Arbeidet vårt har derfor en viss karakter av å være nybrottsarbeid. Til tross for dette mener vi at vår forståelse av og tilnærming til problemstillingenes kjerne er god, og at vår undersøkelse gir viktig kunnskap om hvordan lovtekstene brukes, forstås og virker i praksis.

## 5.2 NULLPUNKTSMÅLING OG VIRKNINGSKJEDE

Vi vil i dette kapitlet beskrive en hypotetisk virkningskjede for lovspråk. Formålet med å beskrive lovens virkningskjede er å kunne utlede gode hypoteser som vi kan undersøke empirisk. Virkningskjeden og hypotesene vil også være viktige for indikatorutviklingen. Gjennom å beskrive hvordan loven og lovteksten virker, kan vi identifisere hvilke indikatorer som måler lovtekstens virkning.

For å beskrive virkningskjeden og utlede hypoteser har vi tatt utgangspunkt i hvordan borgere og ansatte i forvaltningen kan tenkes å handle dersom de ikke forstår loven, og hvilke effekter dette kan ha. Dette innebærer at virkningskjeden bygger på en premiss om at lovspråket er uklart og vanskelig å forstå.

De fire lovene virker noe ulikt. Vi presenterer her en overordnet virkningskjede og generelle hypoteser. Vi vil komme nærmere inn på hvordan de enkelte lovene virker når vi presenterer funnene våre i de empiriske kapitlene.

### 5.2.1 Mulige effekter av uklart lovspråk

Det overordnede spørsmålet er hvilke hypotetiske effekter uklart lovspråk kan ha. Ettersom oppdraget både omhandler borgere og forvaltningen, har vi delt diskusjonen i to.

Det ligger også et skille mellom direkte og indirekte effekter i denne inndelingen. Borgere kan

oppleve negative effekter av lovspråket selv om de ikke leser loven. Dette er da indirekte effekter, eksempelvis fordi uklart lovspråk fører til dårlig saksbehandling.

En direkte effekt krever at vedkommende har lest lovteksten. Eksempelvis kan språket i loven ha direkte effekter for borgere eller saksbehandlere dersom de leser i loven, misforstår og handler deretter.

### 5.2.1.1 Direkte effekter for borgere

En borger som står overfor en problemstilling hjemlet i lov, kan selv gå til lovteksten og lese hva loven sier. Dersom lovspråket er uklart, vil det være vanskelig for borgeren å forstå hva lovteksten egentlig sier noe som kan føre til at borgeren misforstår sin egen rettsposisjon.

Dette leder til den første hypotese om effekter:

**Hypotese 1a: Uklart lovspråk gjør at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

Uklart lovspråk kan føre til at borgerne handler feil fordi de ikke forstår sin egen rettsposisjon. Dersom borgerne ikke forstår loven og regelverket, kan de heller ikke kontrollere om forvaltningen har fattet rett vedtak.

**Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

For å kunne avkrefte eller bekrefte hypotesen er det nødvendig å identifisere observerbare implikasjoner av hypotesen. I praksis vil dette ofte dreie seg om aktiviteter det er mulig å måle eller undersøke om har funnet sted. Vi må altså kunne si noe om hva slags utfall som kan bekrefte eller avkrefte hypotesen.

Noen utfall vil være spesifikke for den enkelte loven. Eksempelvis kan et utfall være at borgeren ikke møter opp til avtjening av verneplikt eller at det oppstår tvister mellom arvinger.

Borgere som ikke forstår loven kan få veiledning fra forvaltningen. Hypotesen er at uklart lovspråk gjør at flere borgere tar kontakt med forvaltningen for å forhøre seg om de har forstått loven riktig.

**Hypotese 2: Uklart lovspråk fører til (unødvendige) henvendelser til forvaltningen.**

Dersom borgerne henvender seg til forvaltningen for å få veiledning om andre momenter enn klar lovtekst, anser vi ikke det som en nødvendig henvendelse i denne sammenheng.

Det er mulig å avkrefte eller bekrefte denne hypotesen gjennom å undersøke omfanget av og innholdet i kontakten mellom borgere og forvaltningen.

### 5.2.1.2 Forvaltningen

Forvaltningen har i denne sammenheng to roller. For det første forvalter de lovverket og fatter vedtak hjemlet i lovene. Arvelova er et unntak fordi tingretten ikke fatter vedtak hjemlet i loven. For det andre har forvaltningen veiledningsplikt.

Dersom hypotese 2 stemmer, har dette konsekvenser for forvaltningen i form av økt tidsbruk og dermed økte kostnader, noe som leder til hypotese 3:

**Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.**

Ansatte i forvaltningen kan ha problemer med å forstå regelverket fordi lovteksten er språklig uklar. Dette kan gi økt tidsbruk og kostnader fordi de ansatte må bruke tid på å spørre kolleger om betydning eller slå opp i andre tekster.

**Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.**

Hypotese 3 og 4 har dermed samme resultat, men det er litt ulike mekanismer som leder til resultatet.

Vanskelig språk i lovene kan gjøre at det tar lengre tid enn nødvendig å fatte vedtak. Dette kan i neste omgang gi økte kostnader. Språket kan påvirke saksbehandlingen på flere måter. Det at det er uklart kan i seg selv gjøre at det tar tid å forstå hva lovgiver har ment med lovteksten. En annen måte uklart lovspråk kan gi økt tidsbruk på, er at språket gjør at saksbehandlerne må forhøre seg med kolleger eller jurister for å forstå loven.

Det kan også ta mer tid dersom saksbehandlerne må lese i kommentarutgaver eller forarbeider for

å forstå hva loven sier. Spørsmålet vi da må stille, er om forvaltningen hadde behøvd å lese i forskrifter for å forstå loven dersom språket og strukturen var klarere, eller om forvaltningen uansett hadde måttet lese seg opp på forskrift, rundskriv og forarbeider.

God saksbehandling krever at saksbehandlerne kjenner regelverket godt slik at de kan gjøre en korrekt vurdering. Av dette følger at lav forståelse av loven kan ha betydning for kvaliteten på forvaltningens arbeid.

Det kan være krevende å sikre lik vedtakspraksis i hele deler av forvaltningen. Særlig kan det være vanskelig å sikre lik praksis når saksbehandlingen skjer i ulike regioner eller avdelinger. Spørsmålet som er relevant her, er om uklart lovspråk bidrar til større variasjon mellom regioner, enn hva som ville vært tilfelle med et klarere lovspråk.

**Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gir lokale variasjoner i vedtakene.**

Forvaltningen har også plikt til å veilede borgere. Det er rimelig å anta at forståelsen av regelverket vil ha innflytelse på kvaliteten på veiledningen.

**Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.**

Dårlig veiledning kan ha stor betydning for personer som handler feil på bakgrunn av uklare råd eller ikke forstår hvilke plikter de har.

Lav kvalitet i vedtakene kan potensielt bety at folk ikke får rettighetene sine eller at de taper penger fordi de ikke får utbetalt det de har krav på.

Lovspråk kan også ha en betydning for borgerne gjennom å påvirke andre tekster. Uklart lovspråk kan smitte over i vedtaksbrev og dermed gjøre vedtaksbrevene vanskelige å forstå. Dette leder til neste underhypotese:

**Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.**

Alle disse momentene har en indirekte effekt på borgere, og de kan være med på å svekke borgerens rettssikkerhet.

Uklart lovspråk kan også påvirke i hvilken grad borgere leser i lovteksten, det kan være en terskel for at borgerne leser loven. NTNUs undersøkelse viser blant annet at vanlige borgere har en formening om at lovspråket er tungt og vanskelig.

**Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.**

Selv om en gitt lov ikke har et uklart språk, kan lovtekstenes generelle omdømme være et hinder for bruk.

Dersom lovene blir klarere, kan dette på sikt gjøre lovtekstens omdømme bedre – og dermed føre til at flere leser lover og selv blir i stand til å selv forstå hvilke rettigheter og plikter de har.

### 5.2.2 Forutsetninger for at uklart lovspråk har praktiske virkninger

Hypotesene og virkningskjeden bygger på to forutsetninger. Den første er at lovspråket faktisk er vanskelig.

Den andre er om og hvordan borgerne og forvaltningen forholder seg til lovteksten. Dersom de ikke forholder seg til lovteksten i sitt virke, vil et bedre språk eller et dårligere språk ha få effekter.

## 5.3 INDIKATORUTVIKLING

Det er utarbeidet et indikatorsystem for å måle effekter av språklige endringer i lovtekstene. Systemet er beskrevet i rapportens siste kapittel.

Det faglige utgangspunktet for valg av indikatorer er at indikatorene skal gi spesifikk informasjon og ikke være en indikator for indikatorens egen skyld. Systemet bør være satt sammen av et sett av indikatorer som til sammen skal gi relevant og valid informasjon om hvilken betydning en endring av lovspråket vil ha for borgere og forvaltningen.

Oxford Research har lagt følgende kriterier til grunn i vår utvelgelse av indikatorer:

- enkelhet
- relevans/validitet
- robusthet
- reliabilitet
- realiserbare
- oppdaterte

Vi vil beskrive indikatorene og kriteriene nærmere i kapittel 9.

### 5.4 PRAKTISK GJENNOMFØRING: METODE OG DATA

Det er som tidligere nevnt komplisert å måle betydningen av lovspråk i praksis. Dette handler for det første blant annet om at juss og språk er tett sammenvevd. For det andre handler det også om at det, rent praktisk, er vanskelig å få informasjon om hvordan ulike borgergrupper forholder seg til lovteksten.

Vi har undersøkt forståelsen av lovteksten og konsekvensene av språket i lovene for fire ulike lover. Vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven diskuteres i rapporten som forsvarspersonellovene.

De fire lovene har ulike hovedmålgrupper og virker på ulike måter. Vi har måttet tilpasse noen av de metodiske verktøyene til de ulike lovene, mens andre verktøy er felles på tvers av de fire lovene. Innledningsvis har vi forsøkt å beskrive hvordan alle lovene virker i praksis, eksempelvis: Forstår borgerne loven? Hva gjør de når de ikke forstår loven? Og hvilke konsekvenser har dette?

Med denne beskrivelsen i bakhodet, har vi forsøkt å samle inn informasjon om alle de ulike leddene i det vi kan kalle virkningskjeden. Vi har undersøkt språket i lovene, borgernes forståelse av lovene og hva de gjør for å forstå regelverket. På bakgrunn av dette kan vi også si noe om konsekvensene av lovspråket.

Vi gjennomførte i tillegg dokumentstudier i startfasen. Dette inkluderer blant annet tidligere undersøkelser av lovspråk og klarspråk.

#### 5.4.1 Kvalitative intervjuer

Innledningsvis gjennomførte vi eksplorative intervjuer med juridiske eksperter og ansatte i de departementene som forvalter lovene. Vi gjennomførte også eksplorative intervjuer med representanter for de ulike lovenes målgrupper. Dette gjorde vi for alle fire lovene.

##### 5.4.1.1 Arvelova

Oxford Research tilpasset for øvrig intervjuundersøkelsen til de konkrete lovene. Når det gjelder

arvelova, gjennomførte vi intervjuer i ni tingretter. I tillegg intervjuet vi tre advokater som arbeider med arv- og familierett.

Vi har også hatt flere samtaler med Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartement og en ekspert på arvelova.

Det fattes ingen vedtak etter arvelova, vi har derfor ikke vært i kontakt med saksbehandlere utover de ansatte i tingretten. Det følger av dette at vi ikke har lest vedtaksbrev.

Spørreundersøkelsen på lovdata.no har i tillegg til intervjuene vært en viktig kilde til informasjon. Vi fikk også de ansatte i tingrettene til å registrere antall og type henvendelser fra borgerne. Tingrettene registrerte henvendelser i én uke.

##### 5.4.1.2 Adopsjonsloven

Oxford Research har gjennomført kvalitative intervjuer med 6 ansatte i Bufetat, fordelt på alle de fem regionene. I tillegg har vi gjennomført ett intervju med en ansatt i Bufdir. Bufdir har også lest gjennom indikatorrapporten for adopsjonsloven. Innledningsvis gjennomførte vi et eksplorativt intervju med en ansatt i Bufetat og vi hadde samtaler med ansatte i Barne- og likestillingsdepartementet.

I tillegg intervjuet vi representanter for de tre adopsjonsorganisasjonene samt fem adopsjonsøkere.

Vi har også analysert vedtaksbrev fra Bufetat, inkludert maler for avslag og fått informantene i Bufetat til å registrere henvendelser fra borgerne. Henvendelsene ble også kategorisert utfra om de handlet om forståelse av lovteksten eller språklige spørsmål. Vi fikk tilbake utfylte skjemaer fra alle regionene.

##### 5.4.1.3 Opplæringslova

Oxford Research har gjennomført 11 intervjuer knyttet til opplæringslova, utover det eksplorative arbeidet som er gjort.

Vi har intervjuet representanter for flere grupper (se tabell nedenfor). Det er Oxford Researchs vurdering at intervjuene på en god måte gjenspeiler bredden i forvaltningen og blant de ulike brukergruppene.

Tabell 3: Oversikt over informanter, opplæringslova

| Informant-type      | Stilling/Avdeling   | Funksjon                    | Type intervju |
|---------------------|---|-----------------------------|---------------|
| Forvaltning         | Jurister som jobber daglig m opplæringslova                 | Kunnskapsdepartementet      | Eksplorativt  |
| Forvaltning         | Jurister som jobber daglig m opplæringslova                 | Kunnskapsdepartementet      | Kvalitativt   |
| Forvaltning         | Utdanningsavdelingen - klagebehandling standpunktkarakterer | FM Hordaland                | Kvalitativt   |
| Forvaltning         | Utdanningsavdelingen - klagebehandling standpunktkarakterer | FM Nordland                 | Kvalitativt   |
| Forvaltning         | Juridisk avdeling 1   | Udir                        | Kvalitativt   |
| Forvaltning         | Juridisk avdeling 1   | Udir                        | Kvalitativt   |
| Forvaltning/ Bruker | Seniorrådgiver i avdeling for videregående opplæring        | Akershus fylkeskommune      | Kvalitativt   |
| Forvaltning/ Bruker | PPT (FK-nivå), PPT-rådgiver                                 | Sør-Trøndelag fylkeskommune | Kvalitativt   |
| Forvaltning/ Bruker | Skolefaglig rådgiver  | Kommune                     | Kvalitativt   |
| Forvaltning/ Bruker | Videregående skole, Sogn og Fjordane                        | Skoleledelse/ rektor        | Kvalitativt   |
| Bruker              | Lærere ved skoler i Kristiansandsområdet                    | Lærere/inspektører          | Fokusgruppe   |

Kilde: Oxford Research

#### 5.4.1.4 Vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven

Oxford Research har gjennomført 13 intervjuer i arbeidet med å belyse språket i de tre lovene. Det ble gjennomført et eksplorativt intervju med prosjektteamets ekspert (Arne Willy Dahl) på disse lovene, og i tillegg intervjuer med FD (2 stk.), Forsvarsstaben (4), Forsvarets personell- og vernepliktscenter (4), Heimevernet (1) og Språkrådet (1).

Sammenlignet med prosjektdesignet er antall individuelle intervjuer om lag doblet (6-8 intervjuer var skissert), men det ble ikke gjennomført fokusgruppeintervju (1-2 var skissert) med personer som innkalles til sesjon i 2015 eller har gjennomført klassifisering, men ikke påbegynt første gangstjeneste. Våre vurderinger av mulighetene til å innhente data gjennom de ulike tilnærmingene er årsaken til endringen i prosjektdesign.

#### 5.4.2 Spørreundersøkelser

Prosjektet har basert seg på flere spørreundersøkelser. Vi har sendt spørreskjema til følgende respondentgrupper:

- Pop up-spørreundersøkelse til brukere av Lovdata.no
- Spørreundersøkelse til brukere av vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven

Utarbeidingen av spørreundersøkelsene er gjennomført av Oxford Research. Vi har hatt et tett samarbeid med Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i testing av spørreskjemaene, for å forsikre oss om at spørreskjemaene innhenter data om de problemstillinger som oppdragsgiver opplever som interessante. Representanter for de fire berørte departementene har også lest gjennom og gitt tilbakemeldinger på spørreundersøkelsen.

En spørreundersøkelse ble valgt som ett av flere verktøy i dette prosjektet fordi en rekke av problemstillingene egner seg godt til kvantitative besvarelser. Blant annet forvaltningens og borgernes vurdering av i hvilken grad de har behov for ulike veiledningsverktøy.

Det er imidlertid en utfordring å nå brukergruppene til de ulike lovene via spørreundersøkelse. Hvordan skal man for eksempel kunne identifisere borgere som har benyttet seg av adopsjonsloven eller arveloven?

I Synovates (2011) undersøkelse svarte 53 % av et representativt utvalg av befolkningen at de hadde hatt behov for å lese en bestemt lov eller forskrift siste året. Dersom vi for eksempel hadde sendt undersøkelsen til et representativt utvalg på 1000 personer, ville det mest sannsynlig ha vært rundt 530 av disse som hadde hatt behov for å lese i en lov, og sannsynligvis kun en liten andel av disse ville ha lest en av lovene som vi er interessert å belyse gjennom kartleggingen.

Det var derfor nødvendig å finne en metode som gjorde mulig å identifisere personer som faktisk hadde lest i loven.

For forsvarspersonellovene var dette annerledes ettersom vi her kunne identifisere brukere av loven i forsvaret og sende undersøkelsen til dem.



### 5.4.2.1 Spørreundersøkelse på lovdata.no

Via nettsiden lovdata.no ligger alle norske lover tilgjengelig for allmenheten. Nettsiden drives av stiftelsen Lovdata, som har som formål å opprette, vedlikeholde og drive systemer for rettslig informasjon.

I kartleggingen har vi valgt å gjennomføre en pop up-undersøkelse på nettsiden deres. Dette er gjort i samarbeid med Lovdata. I praksis har undersøkelsen fungert slik at den kommer opp når man klikker seg inn på eksempelvis arveloven eller opplæringslova. Besøkende på siden har kunnet velge om de vil svare på undersøkelsen.

Figur 3: Faksimile fra lovdata.no da undersøkelsen var aktiv



Kilde: Oxford Research AS

Denne datainnsamlingsmetoden gjør det mulig å nå ut til personer som har lest lovteksten.

Undersøkelsen var aktiv i perioden mandag 9. februar til fredag 13. mars 2015. Alle som har vært inne på loven på lovdata har etter 60 sekunder fått en forespørsel om å svare på undersøkelsen. Undersøkelsen har hatt en generell del som var lik for alle lovene, og en del som var tilpasset lovene med spesifikke spørsmål for hver enkelt lov. Det er stor variasjon i hvor mange svar vi har fått inn per lov, men antall svar henger også tett sammen med hvor mange treff det er på lovene. Opplæringslova har mange lesere på lovdata.no og mange har svart på undersøkelsen.

Tabell 4: Oversikt over antall respondenter som har svart, pop up-spørreundersøkelse på Lovdata

| Lov                   | Antall registrerte svar |
|-----------------------|-------------------------|
| Opplæringslova        | 1015                    |
| Adopsjonsloven        | 34                      |
| Arveloven             | 407                     |
| Forsvarspersonelloven | 15                      |
| Heimevernsloven       | 13                      |
| Vernepliktsloven      | 18                      |

Kilde: Oxford Research AS

Som forventet er det et høyt antall registrerte svar på de lovene som brukes mest av befolkningen, slik som opplæringslova og arvelova. Det er få svar for de øvrige lovene. Det er særlig uheldig at adopsjonsloven ikke har flere registreringer, da denne loven ikke «dekkes opp» metodisk via andre spørreundersøkelser. Analysene knyttet til adopsjonsloven har vi derfor i stor grad basert på kvalitative data.

Vi har i undersøkelsen skilt mellom dem som har svart at de leser i loven i jobbsammenheng og dem som leser i loven i et privat ærend. Dette skillet er basert på svar i undersøkelsen, og følger ikke skillet mellom den delen av lovdata.no som er åpen for alle og den delen som krever abonnement.

Vi har samlet inn bakgrunnsinformasjon om respondentenes kjønn, alder og utdanning. Vi har derfor mulighet til å si noe om hvordan utvalget skiller seg fra befolkningen.

Respondentene i undersøkelsen har gjennomgående et høyt utdanningsnivå, og som er høyere enn i befolkningen forøvrig. Vi ser også at det er flere som har utdypet at de er jurister eller jussstudenter. Dette gjelder særlig for arvelova.

Vatn et al. (2015) trekker fram at jurister typisk er tekstorienterte, de leser i andre tekster for å forstå lovteksten. Videre er det rimelig å anta at jurister og jussstudenter i større grad enn andre oppsøker lovteksten for å få svar på juridiske spørsmål.

Majoriteten av respondentene kjenner loven fra tidligere. Eksempelvis var det bare fem prosent av dem som leste arvelova i jobbsammenheng som leste i loven for første gang. For de resterende respondentene var det 25 prosent som var «førstegangslesere».

### 5.4.2.2 Spørreundersøkelse til brukere av vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven

Som tidligere nevnt, har vi ønsket å dekke brukergruppene av forsvarspersonellovene på flere måter enn gjennom spørreundersøkelsen på lovdata.no, da vi fryktet at svarprosenten her ville komme til å gi et dårlig datagrunnlag. Løsningen ble å gjennomføre en egen spørreundersøkelse til brukere av disse lovene. I forkant av denne ble det gjort et omfattende kategoriseringsarbeid for å identifisere brukergrupper som kunne nås via e-post.

Som et resultat av dette kategoriseringsarbeidet har Oxford Research valgt ut følgende fem brukergrupper som relevante brukere for forsvarspersonellovene:

- **Lov om forsvarspersonell:** Tilsatt militært (og evt. sivilt) personell i Forsvarsdepartementet og underliggende etater (1)
- **Lov om verneplikt:** Personer som er innkalt til sesjon – 1997-kullet (2), personer som er klassifisert (3), personer som avtjener verneplikten (4)
- **Lov om Heimevernet:** Personer innrullert i Heimevernet (5)

Oxford Research bestilte fra Forsvarets personell- og vernepliktssenter et tilfeldig uttrekk av 1000 brukere for hver av de fem kategoriene. Det er tatt hensyn til representativitet når det gjelder geografi, alder (gjelder for kategori 1 og 5) og våpengren. For hver bruker ble det oppgitt navn, e-postadresse og brukerkategori. I forarbeidet ble det fjernet 23 «doble» respondenter, altså respondenter som stod oppført i flere av kategoriene (for eksempel både som klassifisert og som i ferd med å avtjene verneplikten). Etter dette stod vi igjen med totalt 5071 mulige respondenter før utsendelse av spørreundersøkelse. 535 av disse e-postene viste seg å være utdaterte, altså der spørreundersøkelsen ikke nådde fram til mottaker grunnet at e-postadressen ikke lenger er aktiv. Totalt ble spørreundersøkelsen derfor sendt til 4536 respondenter.

Spørreundersøkelse til brukere av forsvarspersonellovene er sendt ut gjennom vårt eget spørreskjemaverktøy, Enalyzer. Dette er et online-system for datainnsamling, prosessering og rapportering.

Undersøkelsen ble lansert mandag 9. februar, og purret ved to anledninger (torsdag 19. og 26. februar 2015).

Tabell 5: Svarprosent spørreundersøkelse til brukere av forsvarspersonelloven

|                       | Antall registrerte svar | Svarprosent |
|-----------------------|-------------------------|-------------|
| Forsvarspersonelloven | 346                     | 36 %        |
| Heimevernloven        | 223                     | 29 %        |
| Vernepliktsloven      | 975                     | 35 %        |

Kilde: Oxford Research AS

Tanken har hele tiden vært at spørreundersøkelsen til relevante brukere for forsvarspersonellovene skal supplere Lovdata-spørreundersøkelsene for disse lovene, da det var en risiko for at det kunne bli svært få borgere som oppsøkte lovdata.no på disse lovene i undersøkelsesperioden. Forhåpningene til svarprosenten her var i utgangspunktet lav grunnet tematikk som oppleves fjern for mange brukere, samt at det ofte er vanskelig å nå igjennom til militært ansatte grunnet kraftige brannmurer som merker e-postene som spam eller søppelpost. Særlig i Heimevernet har dette vært en utfordring, noe som gjenspeiles i svarprosenten. Gitt utfordringene vurderer vi oppslutningen rundt spørreundersøkelsene vedrørende forsvarspersonelloven og vernepliktsloven som relativt god. Dette skyldes at det er lagt ned mye innsats i å nå ut til respondentene med informasjon om undersøkelsen via interne kanaler i forkant av undersøkelsen.

### 5.4.3 Registerdata og eksisterende statistikk

#### 5.4.3.1 Saksbehandlingsstatistikk fra fylkesmennene

For å svare på spørsmålene i kartleggingen, er det for opplæringslovas del nødvendig å ha saksbehandlingsinformasjon fra eksempelvis fylkesmannsembetene.

Hva vi har samlet informasjon om:

- antall behandlede klager
- antall avviste klager

- gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Dette er informasjon som langt på vei finnes i embetenes elektroniske saksbehandlings- og arkivsystem, ePhorte. Sakene ligger organisert etter avdeling, sakstype og årstall og inneholder elektroniske utgaver av alle underliggende dokumenter og korrespondanse i sakene.

Oxford Research har vært i kontakt med et utvalg fylkesmannsembeter for å få dem til å bistå med statistikk i datainnsamlingen. Det er valgt ut fem embeter som har bistått med materiale. Dette er ment som stikkprøver for å gi indikasjoner på om det eventuelt avvises unødige klager i stort omfang. Da dette er en kartlegging og en nullpunktsmåling, ser vi det som uproblematisk at det kun er gjort et utvalg, så lenge de samme embetene blir inkludert i effektmålingen i etterkant av en eventuell språkrevidering. Embetene er Østfold, Finnmark, Hordaland, Sør-Trøndelag og Sogn og Fjordane.

I første rekke har vi måttet avgrense statistikken til en kortere tidsperiode for å redusere belastningen for fylkesmannen. Oxford Research har av praktiske hensyn avgrenset denne til perioden 1. januar til 31. desember 2014.

Etter nærmere dialog viste det seg at flere av embetene ikke fører oversikter over antall henvendelser og veiledning. Dette er noe vi derfor ikke har fått undersøkt videre som ønsket.

### 5.4.3.2 Statistikk fra lovdata.no

Vi har også valgt å inkludere statistikk fra Google Analytics tilknyttet lovdata.no i denne kartleggingen. Statistikken har gitt kvantitativ informasjon om hvor mange som er inne på den enkelte lovside (for eksempel per dag), hvor ofte de besøker nettsiden (for eksempel per dag), hvor lenge de besøker siden, med mer. Dette er gode mål på tidsbruk. I det videre gir vi en kort redegjørelse for statistikken som er samlet inn, og begreper som benyttes videre i rapporten.

Statistikken er samlet inn i perioden 01.01.14 til og med 31.12.14. Google opererer med utvalgsandel, og baserer sine analyser på et utdrag. Det betyr at materialet vi har ikke utgjør det hele bildet, men et representativt utvalg av totalen.

**Lovdata.no:** Nettsiden av loven som er gratis tilgjengelig for alle internettbrukere. Statistikken for

de ulike lovene og forskriftene på lovdata.no er basert på 488 805 økter på nettstedet (3,9 prosent av nettstedets totale antall økter).

**Lovdata Pro:** Lovdatas betalingsløsning, som stort sett benyttes av profesjonelle aktører som jurister, advokater og dommere. Statistikken for de ulike lovene/forskriftene på Lovdata Pro er basert på 494 664 økter på nettstedet (20,97 prosent av nettstedets totale antall økter).

Basert på statistikken er det utarbeidet estimater for totalt antall brukere, sidevisninger, unike sidevisninger, med mer. Estimatenes er meget presise sammenlignet med faktiske tall.

**Brukere:** Brukere som har hatt minst en økt i løpet av 2014. Inkluderer både nye og returnerende brukere.

**Sidevisninger:** Sidevisninger er det totale antall sider som har blitt vist. Gjentatte visninger av den samme siden telles med. For eksempel betyr dette at om man klikker «refresh» på en side, vil det telles som en ny sidevisning.

**Unike sidevisninger:** Unike sidevisninger er antall besøk hvor den spesifikke siden ble vist minst en gang. Parameteren er relevant i denne sammenhengen fordi den sier hvor mange ganger loven har blitt besøkt.

**Gjennomsnittlig øktvarighet:** Gjennomsnittet av en økt. Sier noe om hvor lenge brukeren har vært på siden, og blir oppgitt i antall sekunder. Merk at det på enkelte lover, for eksempel heimevernsloven, er for få økter til at de har kunnet regne ut noe statistikk.

**Antall sider per økt:** Sier noe om antall sider som blir vist per økt. Gjentatte visninger av samme side telles med.

**Flukt-rate:** Flukt-rate er andelen sidevisninger der personen forlater siden uten å klikke på noe.

**Andel nye økter:** Et estimat av prosentandelen av brukere som har besøkt siden for første gang i løpet av 2014. Dette er også et interessant mål i vår sammenheng.

Utover dette vil vi også kommentere på hvordan pro-versjonen brukes sett i sammenheng med gratisversjonen. Når det gjelder arveloven er det for eksempel omtrent like mange som leser loven

via Pro, som vis loven i gratis-versjonen. I opplæringslova er tendensen helt motsatt, kun en marginal andel av brukerne bruker loven via Pro. Vi vil også kommentere på hvor mange som bruker loven, versus hvor mange som bruker forskrift.

Det ville vært meget interessant å se dataene i et tidsperspektiv, for eksempel for å spore utviklingen i bruken av lov og forskrifter. Dessverre begynte Lovdata først med registrering av disse målingene fra 2014 av, som derfor er første komplette årgang med statistikk. Det vil imidlertid være enkelt å hente ut tilsvarende informasjon i en eventuell effektmåling senere, og da sammenligne med 2014-tall.

### 5.4.3.3 Annen dokumentasjon og statistikk

I tillegg til de overnevnte innsamlingsmetodene har prosjektteamet også samlet inn en rekke dokumenter og eksisterende statistikk

Fra Ombudsmannen for Forsvaret har vi mottatt data for klagesaker for vernepliktig personell.

Fra Utdanningsdirektoratet har vi mottatt oversikter over antall klager etter opplæringslovas ulike paragrafer.

Ansatte i tingretten og ansatte i Bufetat har registrert og kategorisert antall og type henvendelser fra borgere. Begge har registrert henvendelser i en uke.

## 6. Arvelova

### 6.1 OM LOVEN

Arvelova – lov om arv m.m. – av 3. mars 1972 trådte i kraft 1. januar 1973. Den regulerer hva som skal skje med det en person etterlater seg når vedkommende dør. Dermed gir den regler om hvem som skal arve, og om en ektefelle eller samboer har rett til å beholde formuen inntil sin egen død, uten å skifte. Det er personer som er i slekt med arvelater, eller som var gift eller samboer med ham eller henne, som kan ha rett på arv. Loven gir også regler om hvor stor del av arven ulike slekninger og ektefelle eller samboer har krav på. Dernest gir den regler om hvem som kan og hvordan man skal opprette testament, og om noen av arvingene har rettigheter som går foran et testament.

Et formål med arveloven er å gi et grunnlag for at overtakelsen av avdødes eiendeler kan skje i ordnede former. Videre er det et formål å finne den rette balansen mellom å ivareta berettigete interesser for personer som stod avdøde nær, og å la folk bestemme selv hvem som skal arve hva etter dem. Lovens regler skal dermed også gi grunnlag for å avgjøre tvister når arvingene ikke kommer til enighet.

#### 6.1.1 Hvem er kjernebrukerne av loven?

##### 6.1.1.1 Forvaltning

Arvelova regulerer forhold mellom borgere. Det er derfor ingen etat eller forvaltningsorgan som forvalter loven eller fatter vedtak hjemlet i loven. Tingretten har plikt til å veilede etterlatte, dersom de etterlatte har behov for dette, men heller ikke tingretten fatter vedtak hjemlet i arvelova. Domstolene kommer først inn i bildet når det er snakk om tvister mellom borgere.

##### 6.1.1.2 Borgere

Målgruppen for loven er vanlige borgere. Borgere blir berørt av loven både som arvinger og som arvelatere. Loven regulerer også forhold knyttet til testament og dermed de borgerne som ønsker å opprette testament.

### 6.2 BRUK AV LOVTEKSTEN

Effektmålingen av uklart lovspråk forutsetter at lovtekstene blir brukt. Vi har derfor undersøkt om og hvordan borgere og forvaltningen bruker lovteksten.

Det er ulike måter å bruke loven på. Et hovedskille er om folk forholder seg til loven ved å lese lovteksten selv, eller om de får informasjon om lovens bestemmelser fra andre kilder.

Av de fire lovene i vår undersøkelse, er arvelova den loven som har nest flest lesere på lovdata.no. Hele befolkningen er imidlertid i lovens målgruppe, og det er derfor som forventet at loven har flere lesere enn for eksempel adopsjonsloven.

Tabell 6 Informasjon om antall treff og lesere, arvelova. For perioden 1.1.14 til 31.12.14.

| Statistikk for arvelova            | Lovdata.no | Lovdata Pro |
|------------------------------------|------------|-------------|
| Unike sidevisninger                | 86 507     | 88 613      |
| Antall unike sidevisninger per dag | 237,0      | 242,7       |
| Sidevisninger                      | 94 735     | 98 946      |
| Brukere                            | 49 398     | 9 316       |
| Gj.snittlig økt varighet           | 143,5      | 2 184,8     |
| Sider per økt                      | 2,7        | 342,4       |
| Flukt-rate                         | 76,4 %     | 0 %         |
| Andel nye økter                    | 43,1 %     | 0 %         |

Utover data fra lovdata.no-undersøkelsen, har vi ikke informasjon fra arvinger om hvorvidt de leser i loven. Intervjuene med tingrettsansatte og advokater har gitt indirekte informasjon om arvinger og hva de ber om hjelp til.

Advokatene og de ansatte i tingretten deler en oppfatning av at de som tar kontakt i hovedsak ikke har lest i lovteksten, men at de i stedet har

fått informasjon om arv fra andre kilder. Eksempler kan være magasiner som «Vi over 60» eller fra venner og kjente. Intervjuene indikerer at mange får dårlig eller direkte feil informasjon fra disse kildene.

Hverken ansatte i tingrettene eller advokatene får hyppige spørsmål om innholdet i konkrete paragrafer eller spørsmål av språklig art, selv om også språklige spørsmål forekommer. Spørsmålene de får har ofte en konkret situasjon eller rettslig problem som utgangspunkt og ikke en bestemmelse i loven.

Lovdata-undersøkelsen viser at borgere med høy utdanning er mer tilbøyelige til å lese lovteksten. Det stemmer også overens med Synovates (2011) undersøkelse.

---

*Mange gir litt opp om de i de hele tatt ser i loven.  
-ansatt i tingretten-*

---

Arvelova er utgangspunktet for den veiledningen de ansatte i tingretten gir til borgere. De forholder seg derfor til lovteksten og slår gjerne opp i denne, men mange svarer at de ikke daglig slår opp i lovteksten. De fleste har jobbet lenge med arvelova og kjenner loven godt. Det gjør at de ikke trenger å slå opp i loven for å besvare flertallet av de henvendelsene de får. Lovteksten er imidlertid viktig når de får spørsmål om problemstillinger av en mer uvanlig art.

De tingrettsansatte vi har vært i kontakt med er i hovedsak ikke profesjonelle brukere av loven. Men de er semi-profesjonelle brukere som inngår i et fortolkningsfellesskap som også inkluderer jurister. Dette påvirker hvordan de forholder seg til lovteksten på den måten at de selv ikke tolker loven alene. I stedet er det dommerne som er informasjonskilder og fortolker loven i kompliserte saker.

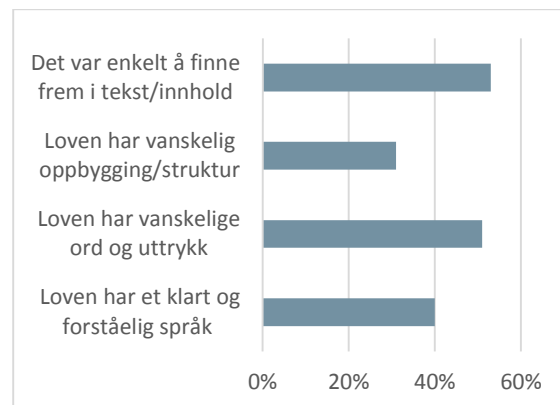
## 6.3 LOVSPRÅK OG FORSTÅELSE

### 6.3.1 Språket i loven

Arvelova er fra 1972. Språket er vanskelig og tidsvis svært tungt. Loven inneholder en rekke lange setninger med komplisert oppbygging. Mange beskriver også språket som gammeldags.

De som leser loven i jobbsammenheng er mindre negative til språket enn dem som ikke leser loven i jobbsammenheng.

Figur 4: Påstander om språket i loven, i andel enig eller svært enig (n=334)



Det er likevel ingen tvil om at mange opplever at språket i arvelova er komplisert. Dette viser også Vatn mfl. (2015).

### 6.3.2 Vanskelige ord og uttrykk

Arvelova inneholder flere ord og uttrykk som mange mener det er vanskelig å forstå. Eksempler på dette er:

- arvelott
- pliktdelsarv
- avkorting
- skifte og uskifte
- monaleg gåve
- brigdast
- omsyn

For mange bokmålsbrukere er det en ekstra utfordring at loven er skrevet på nynorsk.

---

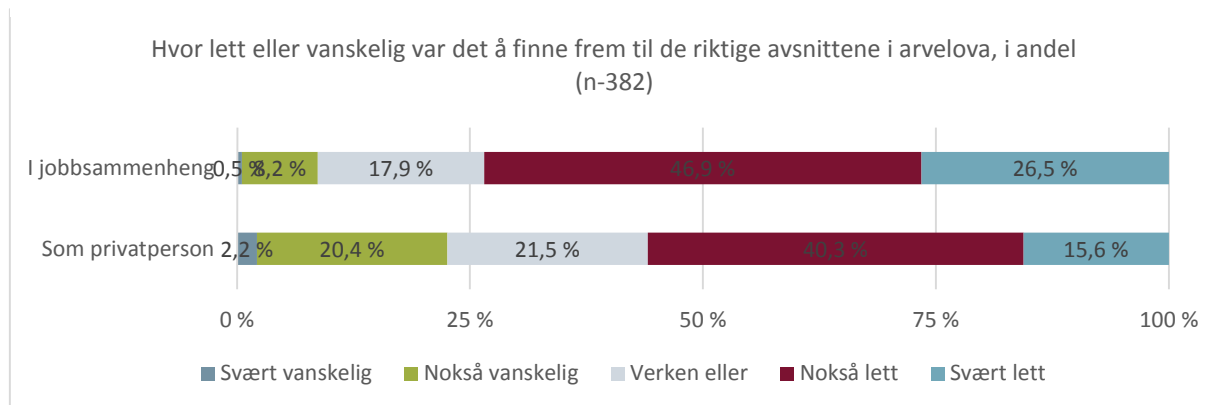
*Jeg tror heller at den var litt vanskelig å forstå da jeg var under opplæring, det står jo på nynorsk. Noen av disse ordene som brigdast, omsyn ... det var vanskeligere da enn hva det er nå.*

*-ansatt i tingrett-*

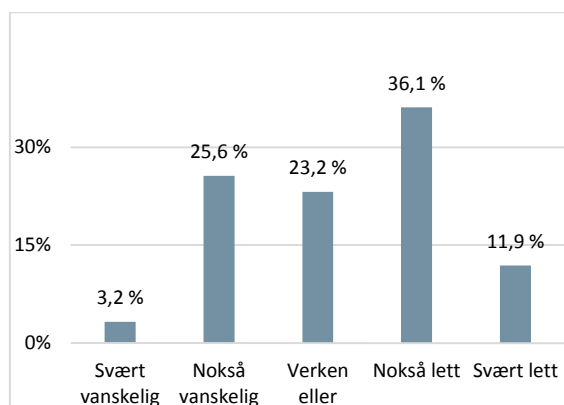
---

Det er også flere paragrafer som er vanskelig tilgjengelige. § 67 om testamenter er ett eksempel på det. Spørsmål om testament, tolkning av testamenter og om testamentene er gyldige, er problemstillinger som flere respondenter har trukket fram som et område de får spørsmål om.

Figur 5 Hvor lett eller vanskelig var det å finne frem til de riktige avsnittene i arvelova. Spørreundersøkelse på lovdata.no



Figur 6 Hvor lett eller vanskelig var det å forstå innholdet i arvelova, i antall (n 371). Spørreundersøkelse på lovdata.no.



Enkelte respondenter har også trukket fram at loven beskriver arverekkefølgen på en komplisert måte. Pliktdel er et annet område som borgere har vansker med å forstå.

Språket er ikke det eneste som er komplisert når det kommer til arvelova. Arveretten er også juridisk komplisert. Eksempelvis kan det være vanskelig å si hvor store gaver en person som sitter i uskiftet bo kan gi når bestemmelsen sier at personer i uskiftet bo ikke kan gi gaver som står «i mis-høve til formuen i buet» slik § 19 sier. Det er med andre ord snakk om en skjønnsmessig vurdering.

Samfunnsendringene med mer kompliserte familieforhold bidrar også til å gjøre arvespørsmålene vanskeligere.

### 6.3.3 Strukturen i loven

Strukturen i loven er tidvis uoversiktlig, men informantene vurderer strukturen ulikt. Noen mener strukturen er god, mens andre peker på at de bestemmelser som omhandler samme tema, ikke er samlet i ett kapittel. Dette gjelder blant annet beskrivelsen av arverekkefølgen.

Lovteksten er inndelt i kapitler. Det gjør det enklere å finne fram i loven.

En indikasjon på om strukturen i loven er vanskelig, er om leserne får svar på det de lurte på. Vi har undersøkt dette gjennom spørreundersøkelsen på lovdata.no. Blant dem som leste loven i privat sammenheng, var det 14,4 prosent som svarte at de ikke fikk svar på det de lurte på, mens 36,5 prosent svarte at de fikk svar på det de lurte på. 39,8 prosent svarte at de delvis fikk svar på dette.

Vi har ikke undersøkt om de som har svart «ja» på spørsmålet faktisk har fått et korrekt svar på det de lurte på. Det vi har fått svar på er informantenes egen vurdering av det de fant ut.

Enkelte av fritekstsvarene fra spørreundersøkelsen viser at noen har spørsmål som først og fremst er regulert av skifteloven.

Advokatene vi har intervjuet påpeker at lovverkets fragmentariske karakter gjør det vanskelig for klientene å forstå hvilke bestemmelser som gjelder. Klientene forstår gjerne ikke at de må lese flere paragrafer eller til og med flere lover for å forstå sin rettsposisjon. utfordringen er at arvelova er satt sammen slik at man må ha en viss oversikt over loven for å forstå de ulike bestemmelsene. I tillegg er det i mange tilfeller også nødvendig å kjenne til skifteloven eller ekteskapsloven for å få oversikt over hvilke regler som gjelder i en gitt sak.

Ett eksempel på dette er § 6 som handler om minstearv. For å forstå hva minstearv betyr, er det imidlertid nødvendig å lese mer enn bare § 6.

Tabell 7 "Fikk du svar på det du lurte på?" Prosentandel, inndelt etter i hvilken sammenheng respondentene besøkte loven.

| Fikk du svar på det du lurte på? |        |        |
|----------------------------------|--------|--------|
|                                  | Privat | Jobb   |
| <b>Ja</b>                        | 36,5 % | 58,9 % |
| <b>Delvis</b>                    | 39,8 % | 25,3 % |
| <b>Nei</b>                       | 14,4 % | 6,8 %  |
| <b>Vet ikke/ikke relevant</b>    | 9,4 %  | 8,9 %  |

Vi fikk lignende svar fra noen av de ansatte i tingrettene. De argumenterte for at det var lite hensiktsmessig å be folk lese i loven for å få svar på spørsmålene.

*Har vel egentlig inntrykk av at, dersom de er usikre, så blir de ikke noe klokere av å prøve å sette seg inn i loven.*

*-ansatt i tingretten -*

## 6.4 BEHOV FOR SPRÅKLIG STØTTE OG VEILEDNING

Språket i arvelova er komplisert og gammeldag. De fleste mener selv at de finner det de leter etter, men mange har problemer med å forstå innholdet i loven. Spørsmålet er da hva de som ikke forstår innholdet gjør for å finne ut av regelverket.

### 6.4.1.1 Ansatte i tingretten

Vi har inkludert de ansatte i tingretten i undersøkelsen fordi de veileder borgere i problemstillinger blant annet knyttet til arvelova.

Det er lovteksten som er utgangspunktet for veiledningen av borgere. I praksis er det ikke forskrift til arvelova.

Ingen av dem vi har intervjuet har svart at de slår opp i ordbøker dersom de lurer på noe, men det er flere som leser i kommentarutgaven til loven dersom de er i tvil om hvordan de skal tolke loven. Enkeltrespondenter har også sagt at de leser brukerveiledninger og teoribøker.

Det er først og fremst tolkningsspørsmål som gjør at de tingrettsansatte har behov for veiledning. Selv om flere tingsrettsansatte leser i kommentarutgaver for å forstå, så følger de tjenestelinja når de er usikre på betydningen av en bestemmelse. Som regel betyr det at de ber en tingrettsdommer om bistand. Informantene som ikke er jurister, er tydelige på at det ikke er deres oppgave å fortolke loven, men dommernes. Selv for semi-profesjonelle brukere av loven er dermed sosiale strategier viktige.

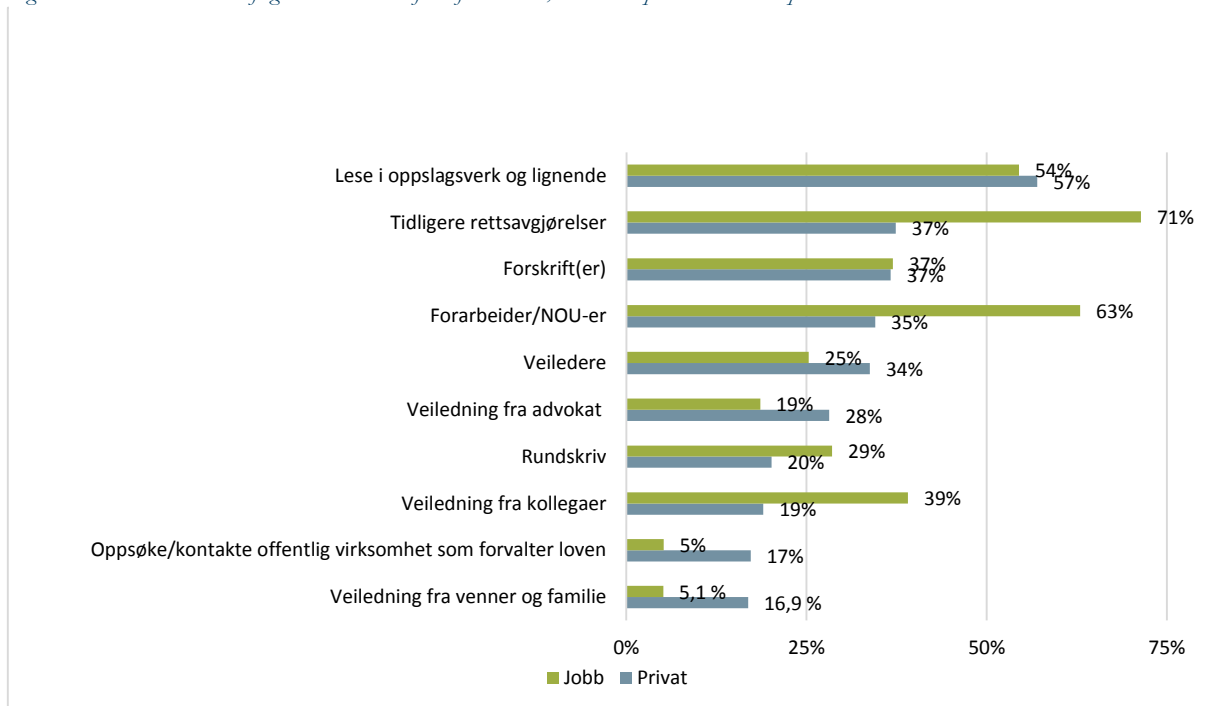
### 6.4.1.2 Borgere

Borgere har flere muligheter til å få hjelp til å forstå arvelova, i tillegg til å få veiledning fra tingretten.

I spørreundersøkelsen på lovdata.no har brukerne selv rapportert hva de gjør for å forstå loven. Tingrettsansatte og advokatene har i intervjuene



Figur 7: Andel som vil bruke følgende virkemidler for å forstå loven, arvelova. Spørreundersøkelse på lovdata.no



snakket om hva slags henvendelser de får fra borgere. Et poeng her er at de som har bedt tingretten om veiledning, allerede har valgt en sosial strategi for å forstå.

Tingrettene mottar mange henvendelser fra borgere og etterlatte. Tingretten er viktige for å gjennomføre skifte av dødsbo, og en betydelig andel av henvendelsene handler nettopp om skifte. Vi har ikke data som kan si noe om hvor stor andel av borgere eller etterlatte som tar kontakt med tingrettene, men ifølge Vatne mfl. (2015) spør borgere først og fremst venner og familie om bistand til å forstå lovtekstene.

Advokatene og tingrettsansatte ga også uttrykk for at mange som tok kontakt med dem hadde fått tips og råd fra venner og kjente.

*Det er veldig sjelden at brukerne spør noe om loven. De har lite formening om loven, de har ikke slått opp i loven før de ringer oss. Kunnskapen om regelverket er lav ... de vil bare vite fakta. Hvilke muligheter og sånn.*

– ansatt i tingrett-

Borgere tar først og fremst kontakt med tingretten for å få svar på praktiske spørsmål. Det er likevel enkelte henvendelser som handler om at borgerne ikke forstår lovteksten. Eksempelvis er det noen borgere som lurte på hvordan de skal sette opp et testamente.

De som har svart på spørreundersøkelsen på lovdata.no har allerede valgt å lese lovteksten. Denne gruppa ser også ut til å bruke andre tekster for å forstå innholdet i loven.

For denne gruppa er oppslagsverk, forarbeider og tidligere rettsavgjørelser viktige verktøy for å forstå loven. Dette gjelder særlig for jurister og profesjonelle brukere, men også for en betydelig del av dem som leser loven i privat ærend, er oppslagsverk, rettsavgjørelser og forskrift og forarbeider viktige.

Det er også andre kilder til informasjon om arvelova. I intervjuene med advokatene er «Dine penger» og «Vi over 60» nevnt som informasjonskilder.

Det er relativt få av respondentene i spørreundersøkelsen som svarer at de vil be familie eller venner om hjelp til å forstå loven. Her avviker funnene fra Vatn mfl. (2015). I Vatns undersøkelse svarte flere av informantene at de ville be familie eller venner om hjelp til å forstå loven. En årsak til avvikene kan være nettopp det at lovdata.no-

brukerne skiller seg ut som særlig tekstorienterte, siden de nettopp leser i loven på lovdata.no.

Det er svært få av dem som arbeider med loven, som svarer at de vil diskutere loven med venner og familie. Denne gruppen er mer tilbøyelig til å be kolleger om hjelp. Sosiale strategier er med andre ord vanlige også for de semi-profesjonelle eller profesjonelle brukerne av loven, men der vanlige borgere henvender seg til venner og kjente, spør de semi-profesjonelle brukerne kolleger om hjelp.

Spørsmålet om virkemidler har en generell utforming og ble stilt til alle respondentene uavhengig av hvilken lov de leste. Det er imidlertid slik for arvelova at det i liten grad er relevante forskrifter. Respondentenes svar på dette spørsmålet kan tyde på at de har tenkt mer allment og svart hva de generelt ville gjort for å forstå en lov.

## 6.5 RESULTATER AV UKLART LOVSPRÅK

Den overordnede hypotesen er at lovspråk, og da i denne sammenhengen uklart lovspråk, har negative effekter både for den enkelte borger og for forvaltningen i form av økt tidsbruk, kvalitet på veiledning eller at borgere handler på bakgrunn av feilinformasjon.

### 6.5.1 Direkte effekter for borgerne

**Hypotese 1a: Uklart lovspråk fører til at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

**Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

Våre funn bekrefter kun i noen grad hypotese 1a og 1b. Det handler først og fremst om at den jevne borger i liten grad leser lovteksten, men i stedet får informasjon om regelverket fra andre kilder.

Spørreundersøkelsen indikerer at det først og fremst er høyt utdannede personer som leser lovteksten på Lovdata.no. Uklart lovspråk vil dermed ha størst betydning for denne befolkningsgruppa, i den grad representanter fra denne gruppa gir råd om regelverket til andre, vil dette potensielt kunne ha en effekt for andre grupper.

Intervjuene med advokatene og samtalene med vår arverettsekspert, og Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet, viser at det i hovedsak ikke er slik at uklart lovspråk øker sannsynligheten for offentlige skifter eller gir flere tvister.

---

*De har ofte ikke misforstått loven, for de har ikke satt seg inn i den, de har gjerne snakket med andre, men de ønsker bistand til å få rett.*

*-advokat-*

---

Arveretten er komplisert, og advokatene vi har vært i kontakt med, har blant annet trukket fram at advokater som ikke arbeider med arverett i det daglige i noen tilfeller mangler kunnskap om feltet.

Det er først og fremst innholdet i bestemmelsen og strukturen i loven som skaper problemer, men språket kan være en kompliserende faktor.

Spørreundersøkelsen viser at noen av respondentene har hatt negative opplevelser som følge av uklarheter i loven. Det er vanskelig å identifisere hva som skyldes språket i loven og hva som henger sammen med juridiske problemstillinger. De som svarte at de hadde hatt negative opplevelser, kunne utdype svarene sine dersom de ønsket det. En gjennomgang av svarene tyder på at det dreier seg om en viss blanding av språklige utfordringer og juridiske problemstillinger, og eksempler på juss-studenter som mener språket gjør det vanskeligere for dem å studere. Tre respondenter har koblet dette opp mot at loven er skrevet på nynorsk.

Tabell 8 Har ukklarhet i loven fått negative konsekvenser for deg? Spørreundersøkelse på lovdata.no

| Har ukklarhet i arveloven fått negative konsekvenser for deg tidligere? |        |        |
|---|--------|--------|
|   | Privat | Jobb   |
| <b>Ja</b>   | 9,4 %  | 9,1 %  |
| <b>Nei</b>  | 64,7 % | 64,3 % |
| <b>Vet ikke/ikke relevant</b>   | 25,9 % | 26,6 % |

Eksempler på negative konsekvenser er feilberegning i arveoppgjør og feil tolkning av konsekvensene av testament. Det er også nevnt problemer med skifte og hva den som sitter i uskiftet bo kan gjøre med eiendelene. Det siste punktet er først og fremst regulert av skifteloven.

Advokatene får en del henvendelser om testamenter. Det kan være krevende å sette opp testament og formkravene er avgjørende for at testamentet skal være gyldig.

Det finnes per i dag ikke data som sier noe om hvor mange som setter testamentet opp feil. Det er imidlertid de samme formkravene for testament som det er for ektepakt. Brønnøysundregisteret har oversikt over hvor mange ektepakter som ikke oppfyller formkravene og som da blir sendt i retur.

Vi har derfor undersøkt hvor mange ektepakter som registeret sender i retur fordi ektepaktene ikke oppfyller formkravene. Dette kan gi en indikasjon på hvor mange som ikke forstår formkravene for testamenter.

Tabellen under viser antallet ektepakter som blir sendt i retur. Forklaringene i tabellen er bare eksempler på hva som er årsaken til at pakten ble sendt i retur.

Enkle feil, som at fødselsnummeret ikke er oppgitt riktig, går igjen. Det er antageligvis ikke uklare formkrav som er skyld i det. Men der hvor dokumentet er uklart eller fødselsnummeret mangler helt, kan det bety at innsenderne har misforstått formkravene.

Tabell 9: Antall returnerte ektepakter i februar, mars og april 2015, fordelt på ulike årsaker eller nektkoder og eksempler på forklaringer til de ulike nektkodene.

| Nektkoder     | Forklaring til nektkode   | Antall     |
|---------------|---|------------|
| 20030         | Det er originaldokumentet som skal tinglyses, jf. tinglysningsforskriften § 4 med merknader.              | 328        |
| 20050         | Uklart dokument, jf. tinglysningsloven § 8 og tinglysningsforskriften § 4.                                | 50         |
| 20140         | Kvinnens fødselsnummer er feil.   | 30         |
| 20141         | Mannens fødselsnummer er feil.  | 6          |
| 20142         | Partenes fødselsnummer mangler/er ufullstendige, jf. tinglysningsforskriften § 16.                        | 45         |
| 20143         | Kvinnens fødselsnummer mangler/er ufullstendig, jf. tinglysningsforskriften § 16.                         | 33         |
| 20144         | Mannens fødselsnummer mangler/er ufullstendig, jf. tinglysningsforskriften § 16                           | 2          |
| 20160         | Feil i fødselsnummer.   | 3          |
| 20170         | Fødselsnummer mangler/er ufullstendig, jf. tinglysningsforskriften § 16.                                  | 192        |
| 20180         | Hvis norsk fødselsnummer ikke er tildelt, må D-nummer oppgis, jf. tinglysningsforskriften § 16 sjettedde. | 150        |
| 21200         | Annet   | 168        |
| <b>Totalt</b> |   | <b>908</b> |

Kilde: Brønnøysundregisteret.

En mulig negativ effekt for borgerne, kan være at vanskelig lovspråk gjør at de må bruke penger på advokathjelp. Advokatene selv mener ikke at lovspråket er en viktig grunn til at folk har behov for bistand. De får få, om noen, henvendelse fra klienter som ikke forstår lovspråket, men lovens fragmentariske karakter er et hinder.

Dette tyder på at strukturen i loven gjør det vanskeligere å forstå loven og regelverket.

... det er koblingen av faktum og juss som er problemet, og ikke lovteksten.

-advokat-

**Hypotese 2: Uklart lovspråk gir (unødvendige) henvendelser til forvaltningen.**

Tingretten veileder borgere i spørsmål som angår arvelova, men språket er i liten grad årsaken til de mange henvendelsene.

Tabell 10: Oversikt over antall og typer henvendelser til fem tingretter over et tidsrom på en uke.

| Antall henvendelser og årsak |                    |                              | Varighet i minutter |       |     |
|------------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------|-------|-----|
| Totalt                       | Forstår ikke loven | Forstår ikke ord og begreper | <10                 | 10-20 | >20 |
| 323                          | 8                  | 14                           | 265                 | 42    | 6   |

Tabellen viser antall henvendelser til fem tingretter i løpet av en uke våren 2015. Henvendelsene handler ikke bare om spørsmål om arv. Flertallet av henvendelsene tar kort tid og det er kun noen få henvendelser som handler om forståelse av loven eller vanskelige ord og begreper. De fleste spørsmålene handler om praktiske spørsmål, eller om arv mer generelt.

### 6.5.2 Effekter i forvaltningen

**Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.**

Tingrettene gir uttrykk for at de fleste henvendelsene de får handler om praktiske spørsmål. Selv om uklart lovspråk i noen få tilfeller kan gi økte kostnader på grunn av tid brukt til å veilede borgere, er det ikke grunnlag for å si at uklart lovspråk gir tingrettene store kostnader.

**Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.**

De tingrettsansatte er i hovedsak godt kjent med de delene av loven det er mest veiledning knyttet til. De har først og fremst behov for kollegaveiledning når det dukker opp litt uvanlige saker. De leser også kommentarutgaven til arvelova for å forstå regelverket.

Veiledningen handler i stor grad om tolknings-spørsmål, og her er det dommerne som skal foreta tolkningen. Det er igjen vanskelig å si om dette kun handler om juridiske spørsmål eller om også lovspråket kan bidra til at det er behov for mer veiledning.

Det er antageligvis slik at lovspråket først og fremst gir økte kostnader når nyansatte får opplæring. Etterhvert som de ansatte bygger opp kunnskap og erfaring, har ordlyd og struktur i loven mindre betydning.

Det er lite som tyder på at uklart lovspråk gir store merkostnader.

### 6.5.3 Indirekte effekter for borgerne

**Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gi lokale variasjoner i vedtakene.**

Tingretten fatter ikke vedtak med utgangspunkt i arvelova. Denne hypotesen er derfor ikke relevant for arvelova.

**Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.**

Dette henger nært sammen med diskusjonen om hypotese 2 og 4.

Fordi de tingrettsansatte kjenner loven godt og derfor ikke har behov for å slå opp i loven når de får spørsmål er det usikkert om selve lovspråket har stor betydning. Det vil antageligvis være på områder der de får få spørsmål eller som er særlig kompliserte slik at de må lese i loven, at lovteksten vil ha betydning.

Dette betyr ikke at kvaliteten på veiledningen nødvendigvis er god, det er bare vanskelig å identifisere direkte effekter av lovspråket på veiledningen. Det er selvsagt også mulig at uklart lovspråk kan bidra til lav kvalitet på veiledningen, men det er ikke fanget opp i undersøkelsen.

Et viktig poeng her er at tingretten veileder, de gir ikke råd. Dersom det er snakk om kompliserte forhold, vil de tingrettsansatte være forsiktige med å veilede utover å anbefale borgerne å ta kontakt med advokat.

**Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.**

Det er ingen vedtaksbrev eller skjemaer knyttet til arvelova.

### **Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.**

Det er mye som tyder på at den jevne borger i liten grad leser i arvelova. De som ikke har lest i loven, vil heller ikke være kjent med vanskelighetsgraden i lovspråket. Vatn mfl. (2015) viser imidlertid at blant ikke-jurister er det en forventning til at lovspråket er vanskelig. Omdømmet til lovspråk mer allment, kan derfor være en årsak til at få leser i loven.

## **6.6 OPPSUMMERING**

Arvelova har et tungt og gammeldags språk og mange ord og uttrykk er vanskelige å forstå. Undersøkelsen viser at selv personer som arbeider med arvelova mener at språket er vanskelig.

Strukturen i arvelova og regelverket for øvrig er komplisert. Det er en utfordring for mange at de må lese i flere lover eller flere steder i arvelova for å forstå sin egen rettsposisjon. Strukturen i loven er uklar på noen områder, og loven behandler tilgrensende momenter i flere paragrafer. Dette gjelder blant annet et sentralt spørsmål som arvefølge.

Det er imidlertid ikke bare strukturen innad i arvelova som er et problem, også forholdet mellom skifteloven og ekteskapsloven gjør det vanskelig å finne ut av egen rettsposisjon.

Selv om språket er uklart, er de direkte effektene av lovspråket begrenset fordi den jevne borger gjerne får informasjon om arveregler fra andre kilder enn selve lovteksten. Ni prosent av respondentene i spørreundersøkelsen har opplevde at arvelova har skapt problemer for dem.

Vi har ikke undersøkt om uklart lovspråk gir behov for advokatbistand som ellers kunne vært unngått. Advokatene vi har intervjuet sier imidlertid at de får få spørsmål om lovteksten eller konkrete paragrafer.

Vi finner lite som tyder på at lovspråket påfører tingrettene stor ekstrakostnader selv om enkelte borgere henvendelser seg til tingretten for å få svar på spørsmål om lovteksten eller konkrete bestemmelser.

De ansatte i tingretten sier stort sett at de forstår loven. Det er mange av de samme temaene som går igjen i veiledningsarbeidet slik at de opparbeider seg en form for «ekspertise» på dette feltet. Når de trenger hjelp, mener de tingrettsansatte at det er fordi de trenger hjelp til å tolke konkrete paragrafer.

Det uklare lovspråket kan føre til unødvendige kostnader ved opplæring av nyansatte og når det dukker opp uvanlige arverettslige problemstillinger.

## 7. Adopsjonsloven

Lov om adopsjon (adopsjonsloven) regulerer prosessen rundt adopsjon, deriblant vilkår for adopsjon, dens virkninger, formidling og godkjenning av adoptivhjem.

Loven skal ta hensyn til barnet, barnets biologiske foreldre og adoptivsøkere. Loven omfatter utenlandsadopsjon, samtykke-, og stebarn- og fosterbarnadopsjon.

Hovedintensjonen i loven er at adopsjonsbevilgning bare skal gis når det kan antas at adopsjon skal være til barnets beste. Dette er regulert i lovens § 2. Loven gir ingen rett til å adoptere.

Loven har også bestemmelser om forholdet mellom norsk lovverk og lovverket i andre land. Dette er nødvendig fordi adopsjon også skjer på tvers av landegrenser. Det norske lovverket forholder seg også til Haag-konvensjonen om internasjonal adopsjon.

Den gjeldende loven er adopsjonsloven av 28. februar 1986 nr. 8 som avløste adopsjonsloven av 2. april 1917. Det foreligger nå et utkast til ny adopsjonslov, utarbeidet av Adopsjonslovutvalget.

«Forskrift om adopsjon av barn fra utlandet» FOR-2015-01-30-72 regulerer fra og med 1. februar 2015 adopsjon av barn fra utlandet. Det er også rundskriv som regulerer adopsjon, slik som «Retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet desember 2002, revidert i mars 2009 av Barne- og likestillingsdepartementet», (Q-1045) og «Rundskriv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem» (Q-0972).

### 7.1 HVEM ER KJERNEBRUKERNE AV LOVEN

Adopsjon angår en relativt liten gruppe av befolkningen og det har de siste årene vært stadig færre adopsjoner. Det ble i 2013 gjennomført i underkant av 400 adopsjoner, inkludert både adopsjon av barn fra Norge og adopsjon av barn fra andre land. Selv om det er flere som søker om adopsjonsbevilling enn som får innvilget søknaden, er det likevel et begrenset antall adopsjonssøkere hvert år.

I tråd med dette er det også få saksbehandlere som arbeider med adopsjon, men forvaltningen bruker mye ressurser på hver enkelt adopsjonssøknad.

#### 7.1.1 Forvaltning

Det er Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet som forvalter loven.

Det er med noen unntak Bufetat som behandler søknad om adopsjon. Bufdir behandler enkelte typer adopsjonssøknader og er første klageinstans i alle adopsjonssaker. Det er egne avdelinger som arbeider med adopsjonsspørsmål i både Bufdir og Bufetat. I én av Bufetats fem regioner, er det kun én person som arbeider med adopsjonssaker.

Fra og med 1. februar 2015 har Bufetat ansvar for å utrede personer som søker om adopsjon av barn fra utlandet. Dette var tidligere et kommunalt ansvar.

#### 7.1.2 Borgere

Utover dem som forvalter loven, er det i hovedsak adopsjonssøkere og adopterte barn som er hovedmålgruppen for loven.

I tillegg er det en annen gruppe som er brukere av adopsjonsloven, nemlig adopsjonsorganisasjonene. De befinner seg i en mellomposisjon, de er hverken adopsjonssøkere eller forvaltere av det norske lovverket.

Adopsjonsorganisasjonene får tillatelse fra departementet til å drive adopsjonsformidling av barn fra andre land. Organisasjonene har blant annet kontakt med de landene de formidler barn fra, og gjennomfører de delene av adopsjonsprosessen som ikke skjer i Norge. De formidler ikke adopsjon av barn som er bosatt i Norge.

Det er tre foreninger som organiserer adopsjon av barn til Norge, InorAdopt, Adopsjonsforum og Verdens barn.

## 7.2 BRUK AV LOVTEKSTEN

Vi har undersøkt hvordan adopsjonssøkere, representanter for adopsjonsforeningene og saksbehandlere i Bufetat og Bufdir forholder seg til adopsjonsloven.

Dersom adopsjonssøkere eller saksbehandlere ikke leser selve lovteksten, har det liten direkte betydning om loven er klar eller uklar. Da er snarere spørsmålet om språket i loven får betydning for språket i forskrifter og rundskriv, eller om språket gjør det nødvendig å utvikle en veileder til loven.

All saksbehandling har adopsjonsloven som utgangspunkt. Saksbehandlerne vi har intervjuet, brukte loven daglig og henviste til loven i alle vedtak. Det betyr imidlertid ikke at saksbehandlerne leser i loven daglig. Fordi saksbehandlerne først og fremst arbeider med adopsjonssaker, kjenner de adopsjonsloven godt. De behøver derfor ikke nødvendigvis å slå opp i lovteksten. Dette samsvarer med funnene i Vatn mfl. (2015), der informantene sier at etatens maler for vedtaksbrev i praksis fungerer som en rettskilde. Det gjør at de ikke alltid trenger å slå opp i loven når de behandler en sak.

Det er et annet forhold som også gjør loven mindre relevant i det daglige. Det er at selv om loven gir overordnede føringer for adopsjon, er det slik at de konkrete vilkårene for å innvilge en søknad om adopsjonsbevilling i stor grad står i forskrift og rundskriv og ikke i selve lovteksten. Rundskriv og forskrift er derfor de dokumentene som er mest sentrale i selve vurderingen av en søknad. Det er også disse som i størst grad blir sitert i vedtaksbrev. Selve lovteksten er mer sentral i saker om stebarnsadopsjon enn i saker om utenlandsadopsjon.

Dette betyr at ansatte i Bufetat ikke nødvendigvis forholder seg direkte til lovteksten og dens bokstav, men at de i stor grad bruker andre, avledede tekster i sine vurderinger.

Forholdet mellom en relativt knapp lovtekst og mer utfyllende rundskriv og forskrift har også betydning for søkerens mulighet til å få informasjon om vilkårene for adopsjon fordi søkerne må lese i flere dokumenter for å finne ut av hvilke vilkår som gjelder.

*Dersom vi får en lov med mer konkrete vilkår med ikke så generelle ord som i dag, men at søkerne opplever at det er her vilkårene for adopsjon står, da tror jeg vi får flere spørsmål.*

*Jeg tror ikke søkerne syns loven er lett å bruke, men jeg tror ikke de vet helt hva de skulle stilt spørsmål om.*  
-saksbehandler i Bufetat-

Vi har undersøkt hvorvidt adopsjonssøkere leser i loven på tre måter. Vi har undersøkt hvor mange som leser i loven på lovdata.no, intervjuet adopsjonssøkere og vi har snakket med Bufetat-ansatte om hva slags spørsmål adopsjonssøkerne stiller til dem. Vi har også bedt informantene si noe om hvorvidt det er deres inntrykk at søkerne som tar kontakt, har lest i loven. Det siste spørsmålet gir kun annenhåndsinformasjon om søkerne.

Det er få som leser adopsjonsloven på lovdata.no. Tabellen under viser at det i hele 2014 tilsammen var 6724 unike sidevisninger av loven på lovdata.no og Lovdata Pro.

Tabell 11: Statistikk for adopsjonsloven

| Statistikk for adopsjonsloven      | lovdata.no | Lovdata Pro |
|------------------------------------|------------|-------------|
| Unike sidevisninger                | 6 724      | 2 976       |
| Antall unike sidevisninger per dag | 18,5       | 8,1         |
| Sidevisninger                      | 6 495      | 3 113       |
| Brukere                            | 5 416      | 1 116       |
| Gj.snittlig økt varighet, sekunder | 46,1       | 117,4       |
| Sider per økt                      | 1,86       | 622,6       |
| Flukt-rate                         | 89,9 %     | 0 %         |
| Andel nye økter                    | 55,4 %     | 0 %         |

Kilde: Oxford Research AS

Adopsjon er et felt som angår få personer. Fordi vi ikke vet nøyaktig hvor mange, er det vanskelig å si noe om hvor stor andel av de berørte som leser loven.

Fire av de fem adopsjonssøkerne vi intervjuet hadde ikke lest i adopsjonsloven i forbindelse med egen søknadsprosess.

Saksbehandlerne i Bufetat fikk også få henvendelser som gikk på selve lovteksten eller dreide seg om språklige spørsmål. Det var også med ett unntak en gjennomgående opplevelse av at søkerne ikke leste i loven, eller at de kun unntaksvis leste i den. Det siste intervjuobjektet hadde ingen formening om dette.

Tre av respondentene svarte at de ikke hadde fått spørsmål fra adopsjonssøkere om å tolke loven, én saksbehandler hadde opplevd det en gang.

---

*Jeg synes adopsjonsloven er veldig knapp. Det er lite man egentlig får konkret informasjon om. Det er jo forskrifter og retningslinjer der krav til søkerne, prosess, oss som adopsjonsformidler – det står i forskrift.*

- ansatt i adopsjonsforening-

---

Et unntak som en av informantene tok opp, var at noen av dem som klaget på vedtaket selv satte seg inn i loven.

Til sammen gir disse datakildene en indikasjon på at det er få borgere som leser i lovteksten. Etter som lovteksten er svært knapp og de fleste vilkårene for adopsjon står i andre tekster, er det ikke sikkert vanlige borgere trenger å ha god kjennskap til selve lovteksten.

Saksbehandlerne opplever selv at de kjenner loven godt. Men fordi de sentrale vilkårene for adopsjon er beskrevet i forskrift og rundskriv, er disse dokumentene sentrale i saksbehandlingen. Det samme gjelder for ansatte i adopsjonsforeningene.

## 7.3 LOVSPRÅK OG FORSTÅELSE

### 7.3.1 Språket i loven

Til tross for at adopsjonsloven fremdeles ikke er 30 år gammel, beskriver flere av informantene språket som litt gammeldags og juridisk. De fleste er enige i at lovspråket til tider er vanskelig. Men en av juristene vi intervjuet, mente at loven var klar og konsis.

I intervjuene trakk flere av intervjuobjektene fram eksempler på det de mente var vanskelig språk.

Lange setninger var ett eksempel og flere respondenter viste til konkrete paragrafer som de mente var unødvendig vanskelig formulert.

### 7.3.2 Vanskelige ord og uttrykk

Respondentene har trukket frem noen ord og uttrykk som de synes er vanskelig å forstå. Noen respondenter har også trukket fram vanskelige enkeltparagrafer, men de fleste har likevel sagt at de stort sett forstår lovteksten. Vi har imidlertid ikke testet om de virkelig forstår innholdet i loven.

Det er to begreper som flere har ment er vanskelig å forstå, dette er «interlegale spørsmål» (kapittel 4) og «prejudisiell prøving». «Rettslig handleevne» og «rettsstilling» er også nevnt som vanskelige ord.

Flere informanter pekte på ord som i dagligtale er enkle å forstå, men som det er vanskelig å forstå hva betyr i denne sammenhengen. Slike ord er:

- ett foreldreskap
- oppfostre
- Kongen
- barnets beste

Dette handler først og fremst om hvordan ordet skal tolkes. Én adopsjonssøker lurte også hva det betyr at Kongen skal kunne bestemme noe.

Det er to paragrafer som særlig er trukket fram som kompliserte.

Den ene er § 5b. Den er lappet på og inneholder ledd som har en relativt lik ordlyd, men som har litt ulikt innhold.

§19 er også nevnt av flere. Paragrafen har lange, tunge setninger. Det er også henvisninger til andre ledd i samme paragraf. Denne paragrafen regulerer også et svært komplisert felt, nemlig godkjenning av adopsjon gjennomført i utlandet. Paragrafen kan se enkel ut, men det er helt nødvendig å vite hva en adopsjon innebærer i Norge for å kunne forstå innholdet i paragrafen.

---

*Dersom alle skal kunne forstå – da ligger paragraf 5b litt tynt an -saksbehandler i Bufetat-*

---



Det er noen begreper om adopsjon som folk gjerne bruker i dagligtale, men som ikke står i adopsjonsloven. Dette er begreper som utenlandsadopsjon og stebarnsadopsjon. Dersom en borger vil orientere seg om regelverket for stebarnsadopsjon, finner de bestemmelsene for dette i paragrafene om adopsjon av ektefelles eller samboers barn.

### 7.3.3 Struktur i loven

Adopsjonsloven er kort. Dagens lov inneholder 25 paragrafer. Respondentene mener derfor at det er lett å finne frem i loven. Det er også fort gjort å skimlese teksten for å finne frem til den rette paragrafen.

Loven slik den er gjengitt på lovadata.no har kapitteinndelinger med titler, noe som flere trekker fram som viktig for at de kan finne fram i loven.

---

*Det er en lov med få bestemmelser, det er lett å finne frem i den og den er ganske naturlig oppdelt i kapitler. -saksbehandler i Bufetat-*

---

Samtidig er loven, slik en respondent uttrykte det, «lappet på». Loven er fra 1986 og det er ved flere anledninger lagt til nye ledd og noen paragrafer er endret. Dette gjør at noen paragrafer blir tunge å lese, slik som eksempelvis § 5.

Hovedkritikken mot loven er at den er for knapp. Det er ikke strukturen i selve loven som er komplisert, men strukturen i regelverket, der vilkårene for adopsjon står i flere dokumenter. Flere respondenter har sagt at de håper at lovrevideringen innebærer at lovgiver løfter deler av regelverket fra forskrift og rundskriv og inn i loven.

## 7.4 BEHOV FOR SPRÅKLIG STØTTE OG VEILEDNING

Personer som ikke forstår loven kan ta i bruk ulike strategier for å forsøke å forstå lovteksten.

### 7.4.1 Forvaltning

Hva gjør de ansatte i Bufetat når de ikke forstår lovteksten?

Vi har ikke snakket med noen som har slått opp i ordbøker for å forstå lovteksten, men flere saksbehandlere er hyppige brukere av kommentarutgaven til loven. De konsulterer også andre tekster. Forskrift, rundskriv og brev fra departementet er viktig for å forstå gjeldende forvaltningspraksis. Lovens forarbeider er en viktig kilde til informasjon om lovens intensjon og Bufdir har et eget praksisregister som saksbehandlerne bruker når de er i tvil om hvordan de skal vurdere en sak.

Den hyppige bruken av forskrift og rundskriv henger sammen med at adopsjonsloven er en rammelov der de konkrete vilkårene for adopsjon er utdypet i forskrifter og retningslinjer. Derfor forholder saksbehandlerne seg hele tiden til denne typen dokumenter når de arbeider med saker og vedtak. Dette viser også de vedtaksbrevne vi har fått fra Bufetat.

Fordi utenlandsadopsjon er et internasjonalt felt, har også Haag-konvensjonen om internasjonal adopsjon betydning for saksbehandling.

Det er utstrakt bruk av sosiale strategier i Bufetat. Saksbehandlerne tar kontakt med jurister i Bufetat eller Bufdir når de er i tvil om noe. I de største regionene innebærer dette å diskutere med kolleger. I den minste innebærer dette at saksbehandleren tar kontakt med Bufdir eller region øst, som har et særlig ansvar for slik bistand.

Én respondent trekker også frem behovet for praktisk bistand fra kolleger.

Juristene på sin side, bruker i stor grad tekstorienterte strategier for å forstå og tolke de ulike bestemmelsene i loven.

Vårt hovedinntrykk er at tekster er viktig for å forstå, men at saksbehandlere som regel benytter seg av sosiale strategier når de er i tvil om noe.

### 7.4.2 Borgere

Bufetat har plikt til å veilede søkere. For å finne ut av hva det er søkerne har behov for veiledning i, ba vi informantene registrere henvendelser fra søkerne i ei uke. Bufetat får ikke et stort antall henvendelser, men i løpet av den uka vi ba dem registrere henvendelser mottok de noen telefoner og henvendelser fra adopsjonssøkere.

Vi ba ellers saksbehandlerne fortelle om hva slags type henvendelser de fikk fra søkerne og hva disse

dreide seg om. Flertallet av henvendelsene dreide seg om framgangsmåte ved adopsjon slik som hvilke skjema søkerne må legge ved søknaden eller andre praktiske spørsmål. Nettsidene til Bufetat og Bufdir inneholder denne informasjonen og søkere ble ofte henvist til dette nettstedet.

Det er også noen adopsjonssøkere som spurte om vilkår for adopsjon, men mange av vilkårene står ikke i adopsjonsloven. Bufetat får også noen spørsmål fra søkere som har problemer med å forstå intensjonen i loven, nemlig at adopsjon skal være til barnets beste. Dette gjelder særlig i tilfeller med voksenadopsjon av stebarn, der mange tror dette er en ren formalitet.

Adopsjonssøkerne bekreftet at Bufetats nettside var en viktig kilde til informasjon. Flere fikk også praktisk hjelp fra adopsjonsorganisasjonene. De fleste opplevde derfor ikke at de hadde behov for å sette seg inn i lovverket.

Ansatte i adopsjonsorganisasjonene forholder seg også i stor grad til forskrifter og retningslinjer i sitt daglige arbeid. I den grad de har behov for veiledning fra Bufdir, handler dette ofte om spørsmål rundt forskrift og rundskriv. Disse kan være vanskelige å fortolke.

Adopsjonsorganisasjonene må også ha oversikt over lovverket i de landene de formidler adopsjon fra. Haag-konvensjonen er ett av de dokumentene organisasjonene bruker i dette arbeidet, i tillegg til nasjonalt lovverk.

## 7.5 RESULTATER AV UKLART LOVSPRÅK

Vi vil her redegjøre for hvilke resultater og effekter denne undersøkelsen har avdekket.

### 7.5.1 Direkte effekter for borgerne

**Hypotese 1a: Uklart lovspråk fører til at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

**Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

Det er per i dag lite som tyder på at et bedre lovspråk vil ha direkte betydning for brukerne, i og med at mange ikke leser i loven og at mange av de sentrale vilkårene for adopsjon ikke er beskrevet i

loven. I den grad brukerne selv forsøker å finne ut av regelverket rundt adopsjon, er det språket i forskrift og rundskriv som har størst betydning.

Fire av de fem adopsjonssøkerne vi intervjuet mente også at de ikke hadde behov for å lese i loven, fordi de fikk den informasjon de trengte fra andre steder.

Ettersom søkerne i liten grad leser i lovteksten og vilkårene for adopsjon gjerne ikke er å finne i loven, er det lite sannsynlig at lovspråket i stor grad har negative direkte effekter for adopsjonssøkerne. For de som leser i loven, kan det likevel være noen direkte effekter av språket i loven.

**Hypotese 2: Uklart lovspråk gir (unødvendige) henvendelser til forvaltningen.**

Det er mulig at en lov med flere bestemmelser vil bli mer lest. Enkeltrespondenter har nevnt at de kunne begynne å be søkere lese i loven dersom loven ble mer innholdsrik. En mer omfangsrik lov kan dermed øke antallet som leser loven og som dermed har behov for veiledning i lovspråket. Én person mente at dette kunne gi noen flere henvendelser om lovspråket og forståelse av loven, ettersom søkere da faktisk ville lese lovteksten.

### 7.5.2 Effekter i forvaltningen

**Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.**

For å få informasjon om hvor mye tid Bufetat bruker på det vi i denne sammenhengen kan kalle unødvendige henvendelser, lagde vi et skjema som vi sendte til Bufetat og ba dem fylle ut antall henvendelser i ei uke. Vi fikk tilbake skjemaer fra alle regionene. I én av regionene var det to saksbehandlere som sendte svar. Til sammen hadde de seks saksbehandlerne mottatt og registrert 30 henvendelser.

Som tabellen viser, tok folk kontakt over telefon og de fleste samtalene var relativt korte. Av de 30 henvendelsene var det 4 som handlet om forståelse av loven. Vi har ikke informasjon om det er knyttet til lovspråk eller mer generelle spørsmål om vilkår for adopsjon, men det ser ut som om de ulike regionene har kategorisert henvendelsene noe ulikt.

Tabell 12 Oversikt over henvendelser til seks saksbehandlere i Bufetat på én uke

| Antall henvendelser | Type henvendelse |        |      | Varighet i minutter |           |         | Antall som ikke forstår loven |
|---------------------|------------------|--------|------|---------------------|-----------|---------|-------------------------------|
|                     | Telefon          | E-post | Brev | Under 10            | 10 til 20 | Over 20 |                               |
| 30                  | 27               | 1      | 1    | 15                  | 13        | 2       | 4                             |

**Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.**

Hypotesen handler om i hvilken grad økt tidsbruk påfører forvaltningen økte kostnader, eksempelvis fordi ansatte i Bufetat må be andre om hjelp.

Hovedfunnet på dette området er at kontakten med kolleger og veiledningsspørsmål i liten grad handler om lovteksten. Det handler noe om hvordan de skal tolke loven, men det meste handler om faglig skjønn og diskusjon om hvordan de skal vektlegge ulike momenter i vedtaksprosessen.

Det kan likevel være noen saker der lovspråket skaper problemer, vi har fått referert ett eksempel på dette.

Det som tar mye tid i Bufetat, er at det er stort rom for skjønnsutøvelse i adopsjonssaker. Søkerens personlige egnethet, helse og økonomi er viktig i saksbehandlingen, men hverken lov eller forskrift gir entydige krav til søkerne på disse områdene. Dette gjør saksbehandlingen krevende og det gjør det vanskeligere for søkerne på forhånd å vite om de vil kunne adoptere.

**7.5.3 Indirekte effekter for borgerne**

**Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gir lokale variasjoner i vedtakene.**

I alle regionene, foruten én, er det hyppig diskusjoner om tolkning av loven. I flere av regionene diskuterer saksbehandlerne hovedvekten av vedtakene med hverandre. I saker om innenlandsadopsjon har én region eksempelvis en ekstern jurist som går gjennom sakene for å sikre god lovforståelse.

Bufetat arrangerer også møter på tvers av regionene, for å diskutere vedtak og praksis. Dette gjør

at det innad i Bufetat og i Bufdir blir etablert en form for fortolkningsfellesskap, der likebehandling av saker står sentralt. Dette er en praksis som er ønskelig sett fra Bufetats side, selv om det er tidkrevende.

Bufdir har også etablert et erfaringsregister der de registrerer alle klagesakene direktoratet har behandlet. Ansatte i Bufetat bruker dette registeret for å sikre at de har lik praksis som Bufdir.

Én av grunnene til at det er stor vekt på å få til lik praksis, er at det er et stort rom for barnefaglig og sosialfaglig skjønn på adopsjonsfeltet.

Loven gir ikke presise vilkår for adopsjon, og på flere områder avgjøres søknadene etter en helhetlig vurdering. Det er derfor behov for å diskutere hvordan de ulike momentene knyttet til eksempelvis vurdering av søkeres helse blir vektlagt i de ulike regionene.

Vår konklusjon er derfor at lovspråket ikke er en årsak til lokale variasjoner, men at lovens knapphet gir store rom for skjønnsutøvelse.

**Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.**

Vi har gjennom intervjuene opplevd et eksempel på lokal variasjon i veiledning av adopsjonssøkere. Fordi søkerne etterspør praktisk informasjon og at adopsjonsloven er knapp, handler veiledningen i stor grad ikke om adopsjonsloven,

Vi har derfor ikke funnet at språket i loven har betydning for kvaliteten på veiledningen.

**Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.**

Smitter lovspråket over i brevene på en slik måte at det er vanskelig å forstå innholdet i brevene?

Vi har fått tilsendt anonymiserte vedtaksbrev. Dette er avslagsbrev for tre ulike typer adopsjon. Vi har også fått tilsendt maler for fire ulike typer vedtak. Vedtakene består i hovedsak av beskrivelser av faktiske forhold og deretter en vurdering av forholdene. Malene gir lite inntrykk av hvordan de endelige vedtaksbrevene ser ut, men det framgår tydelig hvilke deler av regelverket saksbehandlerne skal benytte i sin vurdering av søknadene.

Hovedfunnet er at brevene henviser noe til loven. § 2 om at adopsjon skal være til barnets beste er alltid nevnt. Enkeltparagrafer som angår den konkrete saken er også nevnt. I saker om utenlandsadopsjon er eksempelvis § 16e nevnt. Når det gjelder utenlandsadopsjon, er det imidlertid rundskriv, i ett tilfelle supplert av forarbeidene til loven, som er utgangspunktet for vurderingen.

I sakene som handler om utenlandsadopsjon er den største delen av vedtaksbrevene en diskusjon om egnethet og en gjennomgang av søkerens alder, helse, økonomi og utsagn i intervjuer. Rundskrivene er blant annet viktige fordi loven ikke setter en øvre aldersgrense for adopsjon.

«Rundskrivet redegjør videre for hvilken vekt det bør legges på søkerens alder i vurdering av om adopsjon er til gagns for barnet:

*Adopsjonsloven inneholder (...) ingen øvre aldersgrense. Vanligvis bør det likevel ikke gis godkjenning til søkere over 45 år. Unntak kan gjøres ved søknad om adopsjon av barn nr. 2 eller hvis søkerne har spesielle ressurser i forhold til barn. Den øvre aldersgrensen kan også fravikes dersom søkerne ønsker søsken til barn som allerede er i familien, der det er aktuelt med adopsjon av noe eldre barn, eller dersom det er stor aldersforskjell på adoptivsøkerne. (...) En vurdering av søkerens alder må alltid gjøres med hensyn til barnets hele oppvekstsituasjon. Dette gjør at man må legge til grunn et framtidsperspektiv på minst 15-20 år, noe som innebærer at søkere skal være i stand til å takle omsorgsoppgaver i lang tid framover.»*

Kilde: Vedtaksbrev fra Bufetat om forhåndsgodkjenning til adopsjon.

Når det gjelder saker om adopsjon av stebarn, er lovteksten noe mer brukt og i ett av brevene er § 2 sitert. I selve vurderingen av faktum er det rundskrivene som er sitert og brukt.

I vedtaket om stebarnsadopsjon er vurderingen knyttet til barnets forhold til stefforelder og biologiske forelder.

Flere av saksbehandlerne har vektlagt at de er opptatt av at språket i vedtakene skal være klart, slik at søkerne lett kan forstå vurderingene. I én Bufetat-region hadde saksbehandlerne vært på kurs for å lære om klart språk og hvordan de kunne skrive på en måte som var forståelig for deres brukere.

«Vurdering av barnets beste:

Adopsjonsmyndigheten skal ved utøving av vurderingen av barnets beste i adopsjonsloven § 2, særlig vurdere om det er naturlig å bryte opp allerede etablerte familierelasjoner ved en adopsjon. Hvilken vekt biologiske foreldres uttalelse om adopsjonen ellers lik uttalelse fra den eller dem som har hatt foreldreansvaret for barnet skal tillegges, må vurderes konkret ut fra de øvrige momentene i saken. Forholdet til slekt, særlig søsken, vil også være noe myndighetene må legge vekt på.

Generelt sett føres det en streng praksis, særlig der det ikke kan vises til at søker har oppfostret vedkommende fra barneårene.»

Kilde: Vedtaksbrev fra Bufetat om adopsjon av stebarn over 18 år.

Fordi loven er så knapp, er det lite som tyder på at lovspråket smitter i betydelig omfang, selv om saksbehandlerne henviser til enkeltparagrafer som § 2, § 5, § 6, § 7 eller § 16e.

Enkelte ord, slik som rettsvirkning og oppfostring går igjen både i brevene og i adopsjonsloven. I vedtaksbrevene bruker saksbehandlerne blant annet ordet stebarnsadopsjon, et ord som er allment kjent, men som ikke står i adopsjonsloven.

Det overordnede bildet er at språket i loven ikke smitter over i vedtaksbrev på en slik måte at det gjør det vanskeligere å forstå.

### Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.

Det er mulig at lovspråkets omdømme reduserer bruken av loven. Fordi blant annet Bufdirs nettsider er av høy kvalitet og inneholder mye informasjon om adopsjon, og at mange av vilkårene for adopsjon ikke står i loven, er det mer sannsynlig at dette er en årsak til at få leser i loven.

Dersom loven inneholder flere vilkår, vil det bli lettere for saksbehandlerne å henvise søkere til selve lovteksten. Det gjør de i liten grad i dag. Økt bruk av loven kan dermed likevel være en effekt av ny lov.

## 7.6 OPPSUMMERING

Vi har ikke identifisert mange negative direkte effekter av språket i adopsjonsloven. Hovedårsakene er at loven er knapp, det er stort rom for skjønnsutøvelse og det er mange ulike rettskilder på området. Lovspråket kan ha noe betydning for forståelse av loven og saksbehandling, men effekten er liten sammenlignet med de andre faktorene.

Språket er litt tungt og det er flere begreper som er vanskelig å forstå for mange. Adopsjonssøkere har mange kilder til informasjon og de fleste benytter heller nettsider eller andre kilder enn selve lovteksten. Lovspråket har derfor få direkte effekter for adopsjonssøkerne.

Det er få som mener strukturen innad i loven er komplisert, men strukturen i regelverket er fragmentarisk og det er nødvendig å sette seg inn i flere dokumenter for å forstå hvilke vilkår som

ligger til grunn for Bufetats vurdering av søknadene.

Bufetat og Bufdir arbeider mye med å sikre lik praksis og legger opp til diskusjon av de fleste vedtak. Det gjør at det er lite behov for ytterligere veiledning knyttet til lovspråk.

Uavhengig av eventuelle effekter av lovspråket, mener alle at det er stort rom for å forbedre lovteksten. Det er klart at noen paragrafer er tungt skrevet, og loven er også «lappet på», noe som gjør det komplisert å forstå enkelte paragrafer.

Det er også et ønske i forvaltningen om at lovgiver skal løfte deler av regelverket opp fra forskriftsnivå og inn i lovteksten.

## 8. Opplæringslova

### 8.1 OM LOVEN

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa omhandler rettigheter og plikter i offentlig opplæring i Norge.<sup>20</sup> Loven gjelder også private grunnskoler som ikke er godkjent etter friskoleloven og privat opplæring i hjemmet.

Opplæringslova med forskrift<sup>21</sup> er i dag de viktigste nasjonale styringsredskapene for offentlig grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Loven inneholder primært bestemmelser for grunnskoleopplæring og videregående opplæring for barn og ungdom, men også enkelte bestemmelser som gjelder barn under skolepliktig alder, og grunnskoleopplæring og videregående opplæring særskilt organisert for voksne.

#### 8.1.1 Hvem er kjernebrukerne av loven?

##### 8.1.1.1 Forvaltning

Det er et stort forvaltningsnettverk som er knyttet til håndheving og ivaretagelse av lovverket. Opplæringslova skiller seg følgelig markant fra de andre lovene i denne kartleggingen på grunn av sin rekkevidde både blant borgere og forvaltningen.

Det er mange ulike typer forvaltere som håndhever loven, heriblant fylkesmenn, fylkeskommuner, kommuner, rektorer, foruten Utdanningsdirektoratet (Udir) og Kunnskapsdepartementet (KD).

Det er KD som forvalter opplæringslova på statlig nivå. Udir har ansvar for å føre tilsyn med landets skoleeiere: kommuner, fylkeskommuner og private eiere. Tilsynsansvaret er delegert til Fylkesmannen når det gjelder tilsyn av kommuner og fylkeskommuner. Udir tolker og forvalter også

lovverket for skolesektoren, og er den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid etter opplæringslova og friskoleloven. Direktoratets divisjon «Regelverk og finansiering» står for brorparten av arbeidet med opplæringslova.

Lov og forskrift angir de pliktene kommuner og fylkeskommuner har i grunnskoleopplæring og videregående opplæring, og fastsetter elevenes rettigheter. Opplæringslova stiller blant annet krav til at hver kommune og fylkeskommune skal ha en PPT. PPT er en viktig forvaltningsaktør av lovverket, og skal utarbeide sakkyndige vurderinger av god kvalitet som skal gi et godt grunnlag for å avgjøre om det skal fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, eller om det skal settes inn tiltak.

##### 8.1.1.2 Borgere

Elever og foreldre har både rettigheter og plikter etter lov og forskrift. Opplæringslova med forskrift regulerer også en del plikter for lærerne. Loven gjelder for alle elever ved en offentlig skole i Norge, samt for elever i private skoler som ikke er godkjent etter friskoleloven og for barn som får opplæring i hjemmet.

Lærebedrifter som har lærlinger i yrkesrettet videregående opplæring, er også omfattet av opplæringslova. Det samme er private grunnskoler som ikke er godkjent etter friskoleloven, og elever og foreldre som driver hjemmeundervisning. Voksne over opplæringspliktig alder som ikke har fullført grunnskolen og/eller videregående, regnes også inn under opplæringslova.

I essens kan vi si at loven er viktig for et bredt spekter av befolkningen fordi den spesifiserer hvilke rettigheter et barn har til offentlig opplæring. Alle grupper i befolkningen er i prinsippet en del av lovens målgruppe. Brukerne er altså en

dervisningspersonale til kommuner og fylkeskommuner, FOR-2003-01-31-90, og en forskrift om utfylling av de overordnede målene og prinsippene ved opplæringen, FOR-1999-06-25-707. Det er i hovedsak den første forskriften som regulerer skolens hverdag, da denne er en omfattende forskrift på 23 paragrafer. Når det i det videre i denne kartleggingen henvises til opplæringslovens forskrift, er det altså FOR-2006-06-23-724 det henvises til.

<sup>20</sup> Lov 17.07.1998 nr. 61, også kalt opplæringsloven, trådte i kraft 1. august 1999. Dagens opplæringslov er vedtatt på bakgrunn av NOU 1995:18, ot.prp. nr. 46 (1997-98) og inst. o. nr. 70 (1997-98). Loven erstattet da lov av 13.06.1969 nr. 24 om grunnskolen, lov av 21.06.1974 nr. 55 om videregående opplæring, deler av lov 28.05.1976 nr. 35 om voksenopplæring, og lov av 23.05.1980 nr. 13 om fagopplæring i arbeidslivet.

<sup>21</sup> FOR-2006-06-23-724. I tillegg er det oppnevnt forskrift om overføring av forhandlingsansvaret for un-

stor og sammensatt gruppe. Borgere er i denne kartleggingen definert som elever, foreldre og foresatte, lærere, lærlinger i bedrift, lærekandidater og voksne. Merk at lærere er også definert som bruker her, fordi de i liten grad har et direkte saksbehandlingsansvar.

### 8.2 HVORDAN BRUKES LOVEN

I dette avsnittet vil vi ta for oss hvorvidt borgere og forvaltning leser loven. Dette spørsmålet er viktig fordi det sier noe om hvilke potensielle resultater og effekter uklart lovspråk kan ha. Der som borgere og forvaltning ikke har loven som primærkilde til informasjon om emnet de ønsker å få belyst, har det mindre å si hvorvidt lovteksten er klar eller uklar fordi effekten blir indirekte. Dette er derfor det første spørsmålet vi har valgt å ta for oss.

Kartleggingen viser at forvaltningen bruker loven mye, og at de forholder seg direkte til lovteksten i arbeidet sitt. De kvalitative intervjuene indikerer at informantene fra fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner bruker loven ukentlig eller oftere. Inntrykket er at rektorer bruker loven noe sjeldnere, enn likevel aktivt. Det ser ut til at fylkesmennene, som fungerer som veileder og klageinstans, hovedsakelig får spørsmål knyttet til den juridiske tolkningen av paragrafene. Veilederne og rådgiverne hos fylkesmennene viser tendenser til spesifisering etter fagfelt, og arbeider som regel i dybden med et utvalg av paragrafer hver. Dette medfører en slags spesialisering på enkelte paragrafer. Disse funnene samsvarer i stor grad med funn hos Vatn mfl. (2015).

Når det gjelder rektor, finner vi at disse til dels bruker loven direkte. De forholder seg som regel til PED-LEX-utgaver og kommentarutgaver, men har liten tid til å gå videre i andre arbeider som forarbeider og forskrifter. I det pågående forskningsprosjektet Lex-EL<sup>22</sup> undersøkes det hvordan skoleledere forholder seg til lover og regler. Prosjektet finner at skolelederne sjelden henviser til loven i begrunnelser for handling. Rektorene bruker i liten grad veiledninger og rundskriv, men vet at de finnes. Dette samsvarer i stor grad med resultatene fra intervjuene som er gjort her, samt funn hos Vatn mfl. (2015). Videre samsvarer dette også med resultater fra undersøkelser Udir

selv har gjort i forbindelse med det nasjonale prosjektet «Regelverk i praksis».<sup>23</sup>

Kartleggingen viser at brukerne ikke leser loven direkte. I de tilfellene de eksponeres for loven, er det som regel indirekte i form av utdrag som er plassert i vedtaksbrev eller lignende, eller de blir fortalt noe om loven fra en rektor, inspektør eller venner og familie. Mer spesifikt viser kartleggingen at borgere i liten grad leser lovteksten direkte. Intervjuene indikerer at foreldre som regel ikke har kjennskap til eller leser loven. I de tilfellene rektor og skoleeiere har fått spørsmål direkte fra foreldrene om elevenes rettigheter, har det ofte vært fra en forelder med juristbakgrunn.

Lærerne bruker loven i liten grad, men i de tilfeller de gjør det, så er det ofte på en indirekte måte. Med dette mener vi at lærere ofte får forespørsel fra andre om å komme med sin vurdering av den enkelte elev, uten at de er inkludert i skrivningen av det endelige vedtaket. For eksempel blir lærerne ofte bedt om å gi sin vurdering av hvorvidt eleven er skikket til å følge undervisningen, får tilfredsstillende utbytte av denne med mer. Rektorer og PPT bruker dette som supplerende grunnlag til vedtaket.

Når borgere og forvaltning leser loven, bruker de hovedsakelig den digitale versjonen som er tilgjengelig på Lovdata.no. Dette med unntak av rektorene og skoleledelse. Statistikk som Oxford Research har hentet inn viser at opplæringslova på Lovdata.no i snitt har 267 000 unike sidevisninger hvert år. Det er 731 som besøker loven hver dag, og nær 150 000 besøkende i løpet av et år. 40 prosent av disse er nye besøkende, altså har de aldri vært inne på loven tidligere. Dette betyr at loven har et stort tilfang av nye lesere hvert år.

Utover dette merker vi oss at det kun er en marginal andel av respondentene som bruker loven via Lovdata Pro. Dette kan tyde på et mindre segment av profesjonelle brukere med for eksempel juristbakgrunn, enn for de andre lovene i kartleggingen. Spørreundersøkelsen som er gjennomført til brukere på Lovdata.no viser at majoriteten av de besøkende (70 prosent) besøker loven for å undersøke noe relatert til sin jobb. Dette er en betydelig andel av respondentene, og er derfor noe

<sup>22</sup> I regi av Norges Forskningsråds FINNUT-program (forskning og innovasjon i utdanningssektoren). Prosjektleder er professor Jorunn Møller (Det utdanningsvitenskapelige fakultetet ved UiO).

<sup>23</sup> Informasjon hentet fra PP utarbeidet av Udir om «Regelverk i praksis». Prosjektet ledes av Lasse Arntsen, utdanningsjef hos fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

vi vil kommentere på når vi i det videre fremstiller datamateriale fra denne spørreundersøkelsen.

Samtidig fremgår det av datamaterialet at forskriften er mye brukt, og nesten like mye besøkt som loven i seg selv. Dette sier noe om forholdet mellom lov og forskrift på dette feltet, hvor både forvalter og bruker er helt avhengig av å slå opp i forskrift for å kunne forstå hva som menes.

Som det fremgår av datamaterialet, slår respondentene hovedsakelig opp i forhold knyttet til opplæring i grunnskolen. Det er ingen forskjeller mellom hva borgere og forvaltning har svart på dette spørsmålet. Respondentene ble også bedt om å vurdere hvor lett eller vanskelig de opplevde at det var å finne frem til den bestemte loven.<sup>24</sup> Dette spørsmålet ble bare stilt til nye lesere, altså respondenter som hadde svart at dette var første gang de leste i loven. Her svarte to av tre respondenter at de synes dette var nokså lett eller lett. Det er noe flere respondenter som har besøkt loven i forbindelse med jobb som har svart at det er lett (75 prosent). Av privatpersoner har 60 prosent svart at det er nokså lett eller lett.

Tabell 13: Samlet oversikt over klager på opplæringsområdet i 2014, grunnskole (lov og forskrift) Kilde: Fylkesmannen

| Type                                       | Sum          | Medhold/Delvis medhold | Opphevet   | Avvist    |
|--|--------------|------------------------|------------|-----------|
| Bortvisning, § 2-10                        | 21           | 7                      | 5          | 0         |
| Ekstra år i grunnskolen, § 2-1 fjerde ledd | 2            | 0                      | 1          | 0         |
| Fremskutt skolestart, § 2-1 tredje ledd    | 5            | 0                      | 0          | 1         |
| Fysisk skolemiljø, § 9a-2                  | 4            | 2                      | 0          | 0         |
| Grunnskoleopplæring for voksne, § 4A-1     | 7            | 4                      | 0          | 0         |
| Lokalt gitt muntlig eksamen                | 13           | 3                      | 0          | 0         |
| Permisjon fra opplæringen, § 2-11          | 319          | 9                      | 23         | 0         |
| Psykososialt skolemiljø, § 9a-3            | 129          | 46                     | 27         | 4         |
| Sentralt gitt skriftlig eksamen            | 929          | 237                    | 0          | 1         |
| Skoleplassering, § 8-1                     | 376          | 39                     | 26         | 7         |
| Skyss, § 7-1                               | 352          | 95                     | 23         | 2         |
| Spesialundervisning for voksne, § 4A-2     | 32           | 7                      | 11         | 0         |
| Spesialundervisning, § 5-1                 | 170          | 62                     | 26         | 3         |
| Standpunkt (fag og orden og oppførsel)     | 1 112        | 463                    | 355        | 3         |
| Særskilt språkopplæring, § 2-8             | 4            | 0                      | 1          | 1         |
| Tegnspråkopplæring, § 2-6                  | 2            | 1                      | 1          | 0         |
| Utsatt skolestart, § 2-1 tredje ledd       | 2            | 0                      | 0          | 0         |
| <b>Totalsum</b>                            | <b>3 479</b> | <b>975</b>             | <b>499</b> | <b>22</b> |

Fylkesmannen er som tidligere nevnt, en viktig instans i utøvelse og håndheving av loven. Bare i 2014 behandlet fylkesmannen 13 870 klager på opplæringsområdet. 11 092 av disse klagen er knyttet til sentralt gitt skriftlig eksamen i grunnskole og videregående opplæring.<sup>25</sup> Ser vi bort i fra denne klagetypen er antall klager stabilt på rundt

<sup>24</sup> Respondentene ble først bedt om å vurdere hvor lett eller vanskelig de opplevde at det var å finne frem til den bestemte loven, og deretter å vurdere hvor lett eller vanskelig de opplevde at det var å finne frem i den konkrete loven.

2700 i året. I grunnskolen klages det mest på sentralt gitt eksamen, permisjon fra opplæringen (§2-11), skyss (§7-1) og skoleplassering (§8-1). I videregående skole klages det mest på rett til ett eller to ekstra år i opplæring (§3-1 femte ledd), rett til videregående opplæring for voksne (§4A-3) og spesialundervisning (§5-1). Innen grunnskole ble 22 av klagen i 2014 avvist som grunnløs. To av klagen på videregående opplæring ble avvist.

Tabell 14: Samlet oversikt over klager på opplæringsområdet i 2014, videregående opplæring (lov og forskrift) Kilde: Fylkesmannen

| Type   | Sum           | Medhold/Delvis medhold | Opphevet  | Avvist   |
|--|---------------|------------------------|-----------|----------|
| Andre ikke-skriftlige eksamener for utenlandsskolene     | 0             | 0                      | 0         | 0        |
| Fysisk skolemiljø, § 9a-2                                | 0             | 0                      | 0         | 0        |
| Inntak, § 3-1 sjette ledd                                | 1             | 0                      | 0         | 0        |
| Psykososialt skolemiljø, § 9a-3                          | 2             | 1                      | 1         | 0        |
| Rett til ett/to ekstra år i vgo, § 3-1 femte ledd        | 28            | 6                      | 1         | 2        |
| Sentralt gitt skriftlig eksamen                          | 10 163        | 1 633                  | 0         | 0        |
| Spesialundervisning, § 5-1                               | 13            | 3                      | 2         | 0        |
| Standpunkt (fag orden og oppførsel) for utenlandsskolene | 2             | 0                      | 0         | 0        |
| Særskilt inntak, § 3-1 sjette ledd                       | 0             | 0                      | 0         | 0        |
| Tap av rett til videregående opplæring, §§ 3-8 og 4-6    | 1             | 0                      | 0         | 0        |
| Videregående opplæring for voksne, § 4A-3                | 59            | 1                      | 30        | 0        |
| <b>Totalsum</b>  | <b>10 269</b> | <b>1 644</b>           | <b>34</b> | <b>2</b> |

Grunnskolen informasjonssystem gir også interessant informasjon i denne sammenhengen om hvor utbredt det er med vedtak etter de ulike paragrafene – altså bruken av loven.

Tabell 15: Omfang/ bruk av opplæringslova skoleåret 2014/2015

| Parameter/Vedtak  | Antall elever |
|---|---------------|
| Antall elever med enkeltvedtak om tegnspråkopplæring (§2-6)   | 237           |
| Antall elever med enkeltvedtak om tegnspråkopplæring (§2-6)   | 73            |
| Antall elever som får hjemmeundervisning etter opplæringslova § 2-13                                  | 117           |
| Antall barn som får spesialpedagogisk hjelp etter opplæringslova § 5-7                                | 7354          |
| Elever skolen har meldt til PPT (inklusive videreføringer)  | 61 769        |
| Elever som er tilrådd spesialundervisning av PPT  | 50 352        |
| Hvor mange elever i alt får særskilt norskopplæring, jf. opplæringslova § 2-8 og friskoleloven § 3-5? | 43 380        |
| Hvor mange elever har rett til skyss, jf. opplæringslova § 7-1 og § 7-3 og friskoleloven § 3-7?       | 128 426       |

Kilde: Grunnskolen informasjonssystem

<sup>25</sup> Informasjonen i dette avsnittet er hentet fra fylkesmannens årsrapport for 2014. For mer informasjon, se side 17 og utover.



## 8.3 LOVSPRÅK OG FORSTÅELSE

### 8.3.1 Språket i lovene

Opplæringslova er forholdsvis ny og ble tatt i bruk i 1999. Den bærer derfor preg av å ha et mer moderne språk enn de andre lovene i denne kartleggingen.

Majoriteten av dem vi har intervjuet mente at språket i loven var enkelt å forstå. Det er imidlertid noen interessante nyanser mellom de ulike delene i forvaltningen her. Skillet går tydelig mellom den statlige og den regionale/kommunale delen av forvaltningen. I KD, i Udir og i fylkesmannsembetene som vi har vært i kontakt med, har man en stor respekt for kompleksiteten i loven. Loven beskrives som omfattende og vanskelig. Når informanter fra kommuner og fylkeskommuner (herunder også rektorer) blir bedt om å beskrive språket, betegner forvaltningen dette som greit. De opplever loven som enkel å forstå, og sier at de ikke opplever noen språklige utfordringer knyttet til denne. Dette er underlig ettersom informanter fra den statlige delen av forvaltningen i flere av intervjuene uttrykte stor bekymring for at lovspråket er for komplekst for de resterende forvaltningsleddene. En mulig forklaring er at informantene i kommunale og fylkeskommunale deler av forvaltningen forventer at lovteksten er innfløkt. De har en respekt for loven når de leser den, og forventer at språket skal være komplekst og vanskelig. Denne forklaringen har stor støtte i datamaterialet, og samsvarer med intervjuene som er gjort. Det er også en mulighet at dualiteten vi finner her skyldes andre ting enn språket i seg selv, som for eksempel en kompleks setningsstruktur (Vatn mfl., 2015).

Brukerne, herunder lærere, foreldre og foresatte, beskriver i noe større grad språket som noe vagt. Enkelte av informantene sier for eksempel at det tidvis er vanskelig å skille mellom hvilke brukere som er omfattet av hvilke lovbestemmelser, samt at betegnelser som skoleleder, rektor, skoleledelse, lærer, klassestyrer brukes om hverandre. Selv om dette oppleves som uryddig, mener informantene at dette ikke fører til en lavere forståelse. Flere svarer at de har gode forutsetninger for å forstå de skolerelaterte begrepene, hvilket dermed bør veie opp for fagbegrepene. De kvalitative dataene samsvarer i stor grad med funnene fra spørreundersøkelsen på Lovdata. To tredjedeler av respondentene som bruker loven på Lovdata.no har svart at loven har et klart og forståelig språk.

Når det kommer til struktur og oppbygningen av lovteksten, viser funn fra intervjuene med borgere og forvaltning at setningene i noen paragrafer er lange og tunge. Informantene beskriver opplæringslova som «en kladde-lov»; det gjøres mindre revideringer nesten årlig og det legges stadig til nye elementer. Flere av informantene, da spesielt informanter i forvaltningen, fremhever dette som problematisk. Flere fremhever her kapittel 3, kapittel 5 og kapittel 9 som utfordrende. Likevel opplever de at de forstår det som står. Flere av informantene oppgir at de stadige henvisningene til andre paragrafer og kapitler, og ikke minst til andre lover, gjør det tungvint å orientere seg. Det påpekes også at mange av paragrafene er for lange, og at flere av disse ikke tar opp hovedregelen først, slik at leseren må lete nedover for å finne essensen. Dette beskrives som en ulempe.

Et viktig spørsmål her er hvorvidt de som slår opp i loven synes å få svar på det de lurte på. Dersom respondentene svarer at de ikke har fått svar på det de

#### Standard vedtaksbrev hos fylkesmannen – eksempel

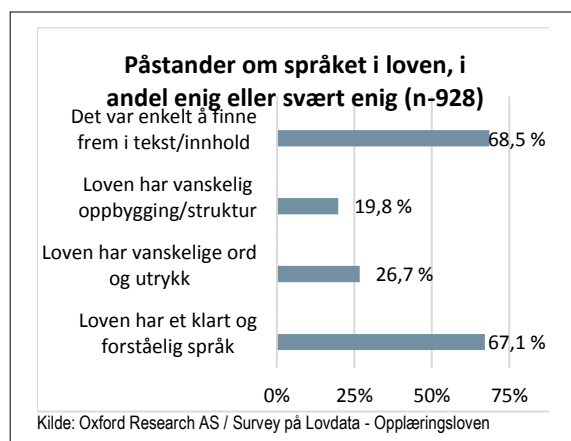
Det området fylkesmannen har flest klager på opplæringsområdet er klager på standpunkt karakterer i grunnskolen (forskrift til oppl. loven). Hos Fylkesmannen i Hordaland har man derfor utarbeidet en mal som alle bruker. For andre typer saker der det er få saksbehandlere, har man ikke samme type mal, men sakene har likevel funnet en form. Punktene i malen (Fylkesmannens vurdering) skal ikke følges slavisk, og saksbehandler vektlegger det som er mest aktuelt i den enkelte saken. Utdanningsavdelingen har et stort fokus på dette, og har blant annet nylig fått veiledning fra et konsulentfirma på hvordan de kan skrive vedtakene slik at de både juridisk korrekte, samtidig som de er klare og lett å forstå for både kommuner, skoler og elever/foreldre. Som en konsekvens er malene utformet med konkrete overskrifter som viser hva vedtaket skal bestå av, samt tydelig og enkel oppsummering av vedtak avslutningsvis. Det refereres til lovverket gjennom parenteser med paragrafhenvvisning.

Også i Akershus finnes det flere standardbrev og utkast til vedtak, og disse er særlig mye brukt i klagesaker på standpunkt karakterer. Saksbehandler beskriver disse som ”delvis standardiserte”. Med dette menes at innledningen med paragrafhenvvisning osv. er standardisert, men begrunnelsen er individuell. Brevene som inntakskontoret sender ut er ofte mer standardisert enn de som benyttes i klagebehandlingen. I disse malene henvises det til lovverkets paragrafer i løpende tekst, og man har i mindre grad benyttet faste overskrifter. Isteden for å oppsummere vedtaket til sist i brevet, slik fylkesmannen i Hordaland gjør, gir saksbehandler brevet en tittel der vedtaket fremgår, som for eksempel: ”Vedtak om avslag på rett til videregående opplæring/realkompetansevurdering for voksne” (hentet fra standardbrev fra inntakskontoret, sentraladministrasjonen i Akershus). På klager på karakter er det utarbeidet et standardbrev for medhold, og et standardbrev for avslag.

ønsket, er besøket kanskje forgjeves. Både det kvalitative materialet og spørreundersøkelsen på Lovdata gir uttrykk for at respondentene faktisk får svar på det de slo opp for å finne. I spørreundersøkelsen på Lovdata har 56 prosent svart dette alternativet. En av tre respondenter har svart at de bare delvis fikk svar på det de lurte på, og 5 prosent har svart at de ikke fikk svar. Privatpersoner har svart dette i noe større grad enn personer som besøker loven i et jobbrelatert ærend, som betyr at de oftere opplever å ikke finne svar på det de søker.

En annen måte å undersøke hvorvidt forvaltning og borgere opplever at strukturen er utfordrende, er ved å spørre hvorvidt de synes det var enkelt eller vanskelig å finne det riktige avsnittet i loven. Her har majoriteten svart at dette er nokså lett eller lett. Funnene fra spørreundersøkelsen på Lovdata.no og de kvalitative dataene ser altså ut til å være motstridende vedrørende hvorvidt opplæringslova har god struktur eller ikke. Ettersom respondentene ser ut til å være dominert av høyt utdannede og erfarne personer (56 prosent av dem har fem års fullført utdanning eller mer), ser det ut til at respondentene ikke er fullstendig representative for samtlige privatpersoner (herunder elever og foreldre) som loven er aktuell for. Dette er noe vi tar høyde for i det videre arbeidet og tolkningen av datamaterialet. Dersom vi kun ser på den andelen av respondentene som har svart at de leser loven som privatperson og har fullført fire år eller mindre med høyere utdanning, svarer fremdeles majoriteten at det er enkelt å finne frem i loven.

Figur 8: Språket i opplæringslova



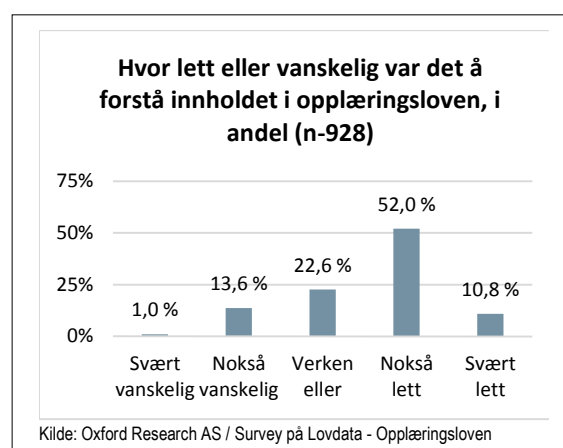
Som vi ser av figuren, opplever to av tre respondenter at det var enkelt å finne frem i tekst og innhold, og at loven har et klart og forståelig språk. De opplever i liten grad at loven har vanskelig oppbygning og struktur (19 prosent), og at den har vanskelige ord og uttrykk (27 prosent). Andelen som opplever at strukturen er god og at det var enkelt å finne fram, er

fremdeles dominerende selv om man kontrollerer for respondentens utdanning og årsak til å oppsøke loven (jobb versus privat).

### 8.3.2 Vanskelige ord og uttrykk

Det er et gjennomgående funn i data fra spørreundersøkelsen og intervjuene at brukerne og forvaltning synes at opplæringslova er enkel og forstå. Dette samsvarer med funn fra NTNUs undersøkelse av leseforståelse (Vatn mfl., 2015). Som vist i neste figur, svarer nær to av tre at loven er nokså lett eller lett å forstå. Andelen som opplever at loven er enkel å forstå, er fremdeles majoriteten, selv når man kontrollerer for respondentens utdanning og arbeidsevne (jobb versus privat). I tekstanalysen fra NTNU finner man imidlertid noen nyanser av dette, og det blir trukket frem en rekke utfordringer med loven (blant annet lite intuitiv kapittelinndeling).

Figur 9: Forståelse i opplæringslova



Imidlertid er det flere som har pekt på ord som i dagligtale er enkle å forstå, men som det er vanskelig å forstå hva de betyr i denne sammenhengen. Dette er ord som brukes i dagligtale, men som i opplæringslovas kontekst får en spesiell betydning:

- tilpasset opplæring
- tilfredsstillende utbytte
- har «normal» rett til
- tidlig innsats
- etter behov

### Eksempel på standard vedtaksbrev og klart lovspråkarbeid fra Fredrikstad kommune

I Fredrikstad kommune har det blitt gjennomført forsøk med forbedring av språket i vedtaksbrev fra skolen til foreldre, nærmere bestemt i vedtak om særskilt språkopplæring. I forsøket sendte skolen først ut en kort spørreundersøkelse sammen med det gamle vedtaksbrevet, før de justerte brevet i henhold til prinsippene for klart språk. Deretter sendte de en ny spørreundersøkelse til foreldre sammen med det nye vedtaksbrevet. Selv om metoden og utvalget er begrenset, gir eksempelet interessante lærdommer. Foreldrene oppga at de forstod langt mer i den forbedrede versjonen av vedtaket. Det er fremdeles en rekke ord foreldrene sliter med å forstå – da særlig skjønnsuttrykk fra lovverket – men de har en riktigere juridisk forståelse av hva innholdet er. Foreldrene oppga også at de hadde mindre behov for bistand fra familie og andre for å forstå innholdet. For Fredrikstads vedkommende var de ute etter å vite om det nye vedtaksbrevet de hadde utformet var godt nok til å kunne brukes som en vedtaksmal. Forsøket gir interessant kunnskap om klart språk i opplæringsloven, men er også et eksempel til etterfølgelse i det å teste ut en ny vedtaksmal på faktiske innbyggere for den tas i bruk i saksbehandling.

Flere av disse uttrykkene defineres ikke i lovteksten. Det er imidlertid knyttet en omfattende forskrift, samt en stor mengde forarbeid, kommentarer, rundskriv og veiledninger til hvert enkelt uttrykk. Den profesjonelle leseren i forvaltningen er i stor grad klar over dette. Den mindre erfarne leser har derimot store utfordringer med å forstå hva som legges i disse begrepene.

I fritekstbesvarelser i spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi hva det er de synes er vanskelig å forstå med loven. Her har brukerne svart at de er usikre på tolkning, og hvem som omfattes av den. Flere nevner også lovens målform som et hinder, da det ikke er en form de er vant til. Mange informanter ønsker seg en elektronisk versjon på bokmål. Forvaltningen nevner utfordringer som at det de leter etter er spredt i flere kapitler, og at setningsrekkefølgen ofte gjør dem usikre på hvorvidt det som står i setning 3 gjelder for setning 1 og 2 eller bare setning 2.

Basert på spørsmålet om hvorfor respondentene har svart at de har oppsøkt loven (forhold knyttet til grunnskole, videregående skole eller lærebedrift), har vi stilt dem oppfølgingsspørsmål vedrørende enkeltparagrafer for å måle forståelse på disse områdene. I grunnskolen kommer det frem at både borgere og forvaltning opplever at det er lett å finne frem til hvilke bestemmelser som gjelder for grunnskolen. Det ser også ut til å være en utbredt forståelse av hva begrepet «tidlig innsats» innebærer, selv når vi kontrollerer for utdanning og jobb/privat-aksen. Også en overvekt av respondenter som har oppsøkt loven om forhold knyttet til videregående opplæring opplever at det er lett å finne ut hvilke bestemmelser som er relevante.

Intervjumaterialet indikerer altså at selv om lovteksten i seg selv er enkel å forstå, gjør dårlig setningsoppbygging og en utstrakt fremstilling av rundskriv og tolkningsuttalelser fra Udir sin side, kombinert med nesten årlige lovrevideringer, at det blir en høy-

ere terskel for bruk av loven. At loven også oppdateres ofte, gjør det enda mer krevende å holde seg oppdatert på hva som er den gjeldende tolkningsuttalelsen. Dette gjelder både for forvaltere og borgere.

## 8.4 BEHOV FOR SPRÅKLIG STØTTE OG VEILEDNING

Et viktig moment her, er at de fleste informantene svarer at det ikke er selve språket som gjør at de trenger bistand fra noen, men at det er tolkning av loven som er det sentrale. Dette gjelder både borgere og forvaltning. Ingen har oppgitt at de benytter seg av ordbok eller eventuelt juridisk ordbok for å forstå teksten. I denne sammenhengen er det interessant at forskningsprosjektet LEX-EL sine foreløpige funn tyder på at det utvikles et økende antall styrings- og veiledningsdokumenter knyttet til opplæringslova, som forvaltning og da særlig rektorer og skoleledelse må forholde seg til. Forskerne konkluderer med at forvaltningen på den måten har gitt seg selv en sentral fortolkningsposisjon.

I retts sosiologisk perspektiv synes denne utviklingen å være typisk for regelverksområder med mange fortolkere i forvaltningen og mange avgjørelser. Da er det behov for å sikre en ensartet praksis gjennom formaliseringer og styring av forvaltningspraksis. Den byråkratiske logikk vil som vi har redegjort for i kapittel om retts sosiologi, nettopp være opptatt av en *ensartet praksis* i virksomheten og dette kan blant annet nettopp sikres ved at *forvaltningspraksis* formaliseres gjennom rundskriv, veiledninger og praksisnotater. Målet er å sikre lik forståelse og praktisering av et komplekst regelverk. Imidlertid kan veiledere og retningslinjer medføre behov for ytterligere presiseringer. Omfattende veiledere og presiseringer i retningslinjer, kan også skape en rigid praksis som virker lite rimelig i det konkrete tilfellet. På den annen siden vil gjerne veiledere og forvaltningspraksis, gi forvaltningen en sentral fortolkningsposisjon.

### 8.4.1 Forvaltning

Forvaltningen bruker andre kilder for å forstå hvordan de skal tolke lovteksten. Forskrift, forarbeider, kommentarer og rundskriv brukes i utstrakt grad. Saksbehandlere bruker ofte lang tid på å finne svar på det de lurte på.

Felles for de fleste informantene i forvaltningen er at det er lovteksten og forskriften de først og fremst forholder seg til.<sup>26</sup> I forvaltningen foregår det som tidligere nevnt en utstrakt bruk av denne forskriften, og den brukes nesten like hyppig som loven i seg selv. Forskriften er essensiell for å forstå lovteksten. Utover dette, viser spørreundersøkelse på lovdata.no at de som har oppsøkt loven i jobbsammenheng hovedsakelig benytter seg av hjelpemidler som nettsider, oppslagsverk, veiledere, tolkninger, rundskriv, samt til en viss grad veiledning fra kollegaer. Dette samsvarer i stor grad med intervjumaterialet. Vårt hovedinntrykk er at tekster er viktig for å forstå, og at de tekstorienterte strategiene som regel brukes dersom noen er i tvil om noe. Ved behov, konfereres det i andre rekke med kollegaer. Dette gjelder særlig hos Fylkesmannen, der veilederne gjerne tar kontakt med kollegaene dersom henvendelsen de har fått gjelder en paragraf kollegaen har mer erfaring med. En kan dermed si at en dels tekstbasert og dels sosial strategi benyttes i denne delen av forvaltningen.

Intervjumaterialet fra rektorer, kommuner og fylkeskommuner, indikerer at det er de sosialt orienterte strategiene som dominerer blant disse. Rektorer tar ofte kontakt med fylkeskommunen eller kommunen (alt etter hvem som er skoleeier), og eventuelt fylkesmannen ved behov for juridiske avklaringer. Det hender også at rektorene tar kontakt med kollegaer, som inspektører og rådgivere ved egen skole.

Når det gjelder i hvilke saker informantene har behov for bistand, handler det i stor grad om juridiske spørsmål. Det er ellers tolkninger av loven som er sentralt når det gjelder behov for veiledning.

### 8.4.2 Borgere

Først og fremst skal det sies at borgerne i langt mindre grad leser opplæringslova, enn det forvaltningen gjør. De som besøker loven i privat sammenheng bruker imidlertid de samme hjelpemidlene som forvaltningen, men i mindre utstrekning. Private bru-

kere ser også ut til å benytte seg av veiledning fra offentlig virksomhet, venner, familie og advokat i større grad enn det forvaltningen gjør. Vi kan altså si at sosiale strategier for å finne en løsning på eventuelle språkutfordringer dominerer her.

Borgerne er ikke alltid selv klar over at det de er opp-tatt av er regulert ved lov. De informeres gjerne om lovtekstens innhold via andre, som for eksempel via rektor eller en inspektør ved skolen. Når brukerne først leser teksten og trenger veiledning, spør de venner, bekjente, kollegaer, eventuelt inspektører, rådgivere og rektorer.

## 8.5 MULIGE EFFEKTER AV UKLART LOVSPRÅK

Hensikten med et klart lovspråk er at loven skal bli tydeligere og enklere å forstå i befolkningen og forvaltningen. Virkningskjeden som er presentert i metodekapittelet indikerer at det er sannsynlig at lovens utforming gir visse virkninger for borgere og forvaltning. Det neste spørsmålet er derfor hva slags resultater en språklig lovendring vil kunne gi. Er det økte kostnader knyttet til manglende forståelse? Bruker forvaltningen lengre tid på saksbehandling enn nødvendig? Gjøres det feil i saksbehandlingen? Kommer det unødvendige henvendelser fra borgere? Merk at vi i denne delen av kapittelet både diskuterer resultater som er avdekket, og resultater som muligens vil kunne avdekkes eller måles i effektmålingen som skal gjøres i etterkant av en språklig lovrevidering.

### 8.5.1 Direkte effekter for borgere

**Hypotese 1a: Uklart lovspråk gjør at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

En annen mulig konsekvens av uklart lovspråk i opplæringslova kan være at borgere ikke forstår loven, og dermed ikke har mulighet til å korrigere hvorvidt det forvaltningen sier er riktig eller galt. Dersom dette stemmer, vil det altså være fare for individets rettsikkerhet. Det vil samtidig kunne medføre at forvaltningen opplever en merkostnad knyttet til veiledning av unødvendige henvendelser fra borgere.

Denne kartleggingen har avdekket resultater som tyder på at brukerne sliter med å forstå lovverket. I spørreundersøkelsen til besøkende på opplærings-

<sup>26</sup> Det må nevnes at det ikke bare selve opplæringsloven som regulerer dette feltet. Forvaltningsloven er også sentral på dette området, og barneloven har en viss betydning.

lova på lovdata.no, oppgir 7 prosent av de som besøker loven i et privat ærend at uklarthet i loven har fått negative konsekvenser for dem tidligere. Respondentene ble bedt om å utdype dette i fritekst. I flere av disse tilbakemeldingene utdypes både lærere og foreldre at de har utfordringer med å forstå hva som er deres rettigheter og plikter, og hva eleven faktisk har krav på fra skolen. Som sitatene i den grå boksen viser, kan misforståelser for lærernes del føre til at de ikke håndhever loven på riktig måte og at eleven dermed ikke får det han eller hun har krav på.

Foreldrene opplever på sin side at tolkningene er diffuse og personavhengige og at skoleledelsen «skjuler seg bak uklart lovverk», slik at eleven ikke får det han eller hun har krav på, men at de ikke tør å motsette seg dette ettersom skoleadministrasjonen står fast ved sin tolkning.

Kartleggingen viser at lærere og foreldre ikke virker klar over at skjønnsuttrykkene er regulert i andre kilder (som forskrift og forarbeider), og at det er nødvendig å lese disse for å få et fullstendig bilde av hvordan det skal tolkes. Dette funnet kan fortolkes som en vesentlig rettssikkerhetsutfordring som delvis skyldes de lovgivningstekniske valg som er foretatt. En delhypotese om en mulig konsekvens av at brukerne misforstår, er at de må ta kontakt med forvaltningen for å konferere og be om veiledning dersom de ikke forstår vedtak eller lignende, og på den måten skaper unødige henvendelser og økt ressursbruk. Spørsmålet er om dette kunne vært unngått dersom lovspråket hadde vært klarere. Det er i denne kartleggingen ikke avdekket noen unødige henvendelser på grunn av manglende forståelse hos bruker. Som avdekket tidligere i denne kartleggingen, tar brukerne i liten grad kontakt med offentlige instanser for å be om veiledning. De søker i stedet på nettet, eller spør venner, familie og kollegaer. Konsekvensen er at borgere i stedet tolker skjønnsuttrykkene i lys av egen erfaring og magesfølelse, og dermed ender opp med å tolke teksten i en retning som er tilpasset den situasjonen de står overfor. Den utstrakte bruken av skjønnsuttrykk i opplæringslova gjør altså at den oppleves som diffus for brukerne, og til en viss grad også misforstås. Konsekvensen av at lærerne og foreldre misforstår utgjør en risiko for elevens rettssikkerhet.

Vi har tidligere vært inne på hvordan en utstrakt bruk av skjønn i opplæringslova gjør at terskelen for å lese loven og forstå den er høy for mange borgere. Når terskelen for bruk er høy, er det også enkelte brukergrupper som rammes i større grad enn andre. Funnet som underbygger dette er at det er foreldre med ju-

ristutdanning som tar kontakt med skolene om barns rettigheter, og at lærerne oppgir at foreldre uten utdanning eller med fremmedspråklig bakgrunn har større utfordringer med å forstå. Målformen bidrar også til dette. Dette indikerer at uklart språk i loven kan ha visse negative konsekvenser for ulike grupper i samfunnet. Indikasjonene vi har funnet her bør imidlertid også søkes undersøkt gjennom ytterligere studier, eventuelt effektundersøkelsen som skal gjøres etter en språklig lovendring.

**Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

**Hypotese 2: Uklart lovspråk fører til (unødvendige) henvendelser til forvaltningen.**

Et annen mulig resultat av uklart lovspråk, er at brukerne kan ende opp med å misforstå loven (ref. avsnittet ovenfor). Når brukerne misforstår, gjør dette at de vil ha vansker for å oppdage at det eventuelt gjøres feil i vedtaksskrivingen fra forvaltningens side. Her kan vi tenke oss at den uklare loven kan medføre at innbyggerne ikke har forståelse eller kunnskap nok til å få kontrollert vedtak som omhandler dem. Det betyr også at innbyggerne vil ha lavere forutsetninger for å vite når de har rett til å klage på et vedtak. Dette vil i så tilfelle også være en ulempe for innbyggerens rettssikkerhet.

Figur 10: Tenkt virningskjede over mulige resultater av uklart lovspråk i opplæringslova- borgere



Hypotesen vår er at resultatet av et uklart lovspråk derfor for eksempel vil kunne måles gjennom antall

avviste klager hos ulike deler av forvaltningen. Dersom innbyggeren ikke forstår loven fordi den er uklar, antar vi at det vil være en høy andel klager som blir avvist fordi de regnes som grunnløse, og klager ikke har forstått grunnlaget for å klage. En klage blir avvist dersom borgeren ikke har klagerett, for eksempel fordi vilkårene for å klage ikke foreligger. Slik vi ser det, er dette en tydelig indikasjon på at klager ikke har forstått klagevilkårene. For å avdekke om dette er et problem, har kartleggingen blant annet innhentet relevant saksbehandlingsstatistikk knyttet til opplæringslova fra fylkesmannsembeter (presentert i tabellform i 8.1.2). Det ser ut til at det i liten grad kommer unødige henvendelser fra borgere til Fylkesmannen. Statistikken tyder på at det kun avvises klager i et høyst begrenset omfang. Dette tyder på at henvendelsene til fylkesmannen vedrørende klagesaker er nødvendige i de aller fleste tilfeller, og gir ingen indikasjon på at brukerne har vansker med eller misforstår lovverket i en slik grad at de klager til fylkesmannen på feil grunnlag. Spørsmålet er om uklart språk i opplæringslova skaper unødvendige aktiviteter i form av klager på feil grunnlag.

### 8.5.2 Effekter i forvaltningen

**Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.**

**Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.**

Det er i første omgang bruk av tid som eventuelt kan gi økte kostnader som et mulig resultat av uklart språk i opplæringslova (se virkningskjede i neste figur). Tiden brukes på å lese tekster som forarbeid, forskrift og rundskriv, og til å få bistand fra kollegaer og andre deler av offentlig forvaltning. I verste fall kan dette føre til lengre saksbehandlingstid, og økte merkostnader for innbyggerne. I spørreundersøkelsen til besøkende på opplæringslova på lovdata.no, oppgir 9 prosent av de som besøker loven i et ærend i forbindelse med jobben at uklare i loven har fått negative konsekvenser for dem tidligere. Respondentene ble bedt om å utdype dette i fritekst. Her svarer en betydelig andel av respondentene at det negative utfallet er knyttet til økt tidsbruk. Dette samsvarer i stor grad med intervju materialet, hvor vi finner at behovet for en betydelig kontekstinformasjon for å forstå lovteksten i seg selv gjør at forvaltningen bruker lengre tid på å sette seg inn i enkeltsaker. Skjønnsutøvelsen er i mange tilfeller krevende, særlig dersom forvaltningen får en henvendelse litt utenom det vanlige. Forvaltere hos fylkeskommunen, fylkesmannen

og departement/direktorat bruker stort sett et begrenset antall paragrafer og opparbeider seg en ekspertise på sine arbeidsområder. Det gjør at de i mindre grad forholder seg til andre deler av loven enn akkurat de paragrafene som er relevant for fagfeltet de arbeider med. Flere av informantene sier at de ofte bruker lang tid på å lese seg opp i ulike dokumenter før de kjenner seg i stand til å ta en beslutning. Intervjuene viser altså tydelig at det er knyttet betydelig ressursbruk i form av tid til skjønnsutøvelse av loven. Sitatet ovenfor illustrerer dette. Informanten uttrykker stor bekymring for at uklare paragrafer fører til at sektor må bruke mye tid på å behandle saken, og dermed unødvendig tidsbruk.

Spørsmålet vi da må stille, er om forvaltningen hadde behov å lese i forskriften for å forstå loven dersom språket var klarere, eller om forvaltningen uansett hadde måttet lese seg opp på forskrift, rundskriv og forarbeid. Når det gjelder tiden forvaltningen bruker på å lese i andre kilder, handler dette i stor grad om at de har behov for å vite hva konteksten er for å kunne forstå hvordan bestemmelsene og skjønnsuttrykkene skal tolkes. Det er de mange informasjonskildene som forvalteren må oppdatere seg på før det kan fattes et vedtak, som gjør at sakene blir ressurskrevende. Flere av informantene oppgir at mye av ekstraarbeidet kunne vært forhindredd hadde loven vært mindre uklare, og skjønnsuttrykkene definert. Tidsbruken er altså ikke en merkostnad som utelukkende skyldes uklart lovspråk, det skyldes også delvis at forvaltningspolicyen som føres - hyppige revideringer og tolkningsendringer.

**8.5.3 Indirekte effekter for borgerne**  
**Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gjør lokale variasjoner i vedtakene.**

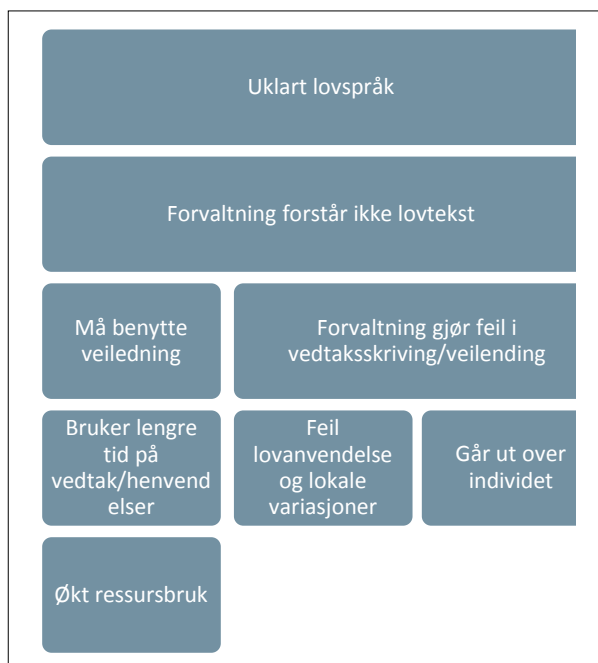
**Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.**

**Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.**

Når det gjelder andre negative konsekvenser av uklart språk, er det også en mulig konsekvens at forvaltningens misforståelser gjør at det fattes feil vedtak og at det gis ukorrekt veiledning, som igjen går utover individet. Alternativt går det an å tenke seg at det uklare lovspråket fører til at uklare lovparagrafer tas med inn i vedtaksbrev, og at forvalterne som en konsekvens skriver uklare vedtaksbrev. Upresise vedtaksbrev kan i sin tur være med på å gjøre innbyg-

gernes rettigheter og plikter (som stadfestet i vedtaksbrevet) mindre tilgjengelige, hvilket kan bety en fare for innbyggernes rettsikkerhet. Virkningskjeden er illustrert i neste figur.

Figur 11: Tenkt virkningskjede over mulige resultater av uklart lovspråk i opplæringslova- forvaltning



Det er funnet små indikasjoner i denne kartleggingen i retning av at slike effekter finnes. I spørreundersøkelsen til besøkende på opplæringslova på lovdata.no, ble respondentene bedt om å utdype hvilke mulige konsekvenser de hadde opplevd på grunn av uklart lovspråk i fritekst. Enkelte respondenter fra forvaltningen nevnte her at det uklare språket har gjort at det ble fattet et feil vedtak i saken.

Videre viser saksbehandlingsstatistikken som er hentet inn fra ulike fylkesmannsembeter at vedtakene som påklages i liten grad oppheves fordi forvaltningen ser ut til å ha misforstått eller feiltolket lovverket. Dette tyder også på at det i liten grad gjøres feil i vedtaksskrivingen som en konsekvens av uklart språk.

I de kvalitative intervjuene med forvaltningen svarer et klart mindretall av informantene at de opplever at det har oppstått mistolknings og misforståelser som en følge av uklar lovtekst. Det er ikke overraskende at kun et par informanter som oppgir at de har gjort feil, fordi de ikke har forstått loven. I disse tilfellene oppgir informantene at feilene raskt ble korrigert før det hadde fått konsekvenser utover noe økt saksbe-

handlingstid. Hovedtendensen i intervjuene er imidlertid at det i liten grad skjer feil i vedtaksskriving og veiledning som en konsekvens av uklart lovspråk. Det er heller ikke avdekket noe som skulle tyde på at vedtaksbrevene blir påvirket i negativ forstand. Vi anbefaler imidlertid at dette følges videre opp i en eventuell effektmåling i etterkant av en lovrevidering. Når det gjelder feil lovanvendelse og variasjoner mellom geografiske regioner, vet vi at dette tidvis skjer. Spørsmålet er imidlertid om noen av disse feilene eller variasjonene kan skyldes uklart språk. Intervjuene som er gjennomført med informanter fra Udir og KD gir indikasjoner på at kompleksiteten i språket i opplæringslova gjør at mange i de lavere delene av forvaltningen misforstår, og dermed ikke anvender loven riktig. Flere av informantene mener at det uklare språket altså gir feil lovanvendelse, og potensielt også regionale forskjeller i håndheving av loven, ettersom forvaltningen ikke forstår. Dette er en konsekvens det ikke har vært mulig å få bekreftet eller måle i løpet av denne kartleggingen, da intervjumaterialet er relativt begrenset. Resultatene tyder imidlertid på at dette kan være et mulig resultat av uklart lovspråk.

**Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.**

Sett i en større kontekst, har vi utarbeidet en hypotese om at det at lovteksten er uklar, kan være noe av det som bidrar til å skape resultater i form av høy terskel for å bruke loven. Her tenker vi at det at loven er uklar, kan lede til at den får et rykte på seg som tung og uforståelig, hvilken kan lede til at færre borgere faktisk går inn og leser det som står. At mange borgere ikke har lest lovteksten er et funn som peker i retning av at dette kan være riktig.

Kartleggingen har avdekket at en høy bruk av skjønnsbegreper gjør at terskelen for bruk av loven er høy, særlig for borgere. Brukerne opplever loven som fjern, og til dels irrelevant for sitt daglige virke. Mange er også i liten grad klar over at mange forhold ved deres arbeidsdag (for lærere), eller elevens rettigheter (for foreldre) er regulert i lovtekst.

Det er med andre ord flere indikasjoner på at uklart språk er noe som bidrar til høy terskel for at brukerne leser loven. Funnene er imidlertid noe begrenset, og før resultatet slås fast som en konsekvens, bør det gjøres ytterligere studier for å kunne bekrefte eller avkrefte hypotesen.

## 8.6 OPPSUMMERING

Oxford Researchs konklusjon basert på datainnsamlingen som er gjort, er at de ansatte i forvaltningen selv langt på vei mener de forstår språket i opplæringslova. Informanter fra KD og Udir og en del jurister vi har snakket med mener på den annen side at opplæringslova har et stort omfang og en forholdsvis krevende struktur. Dette gjør opplæringslova mindre tilgjengelig enn den kunne vært. Det er grunn til å tro at opplæringslova er vanskelig for forvaltningen å forstå og anvende.

Brukerne benytter loven direkte i liten grad. Det er Oxford Researchs konklusjon at brukerne som regel eksponeres for loven indirekte – som at de får høre om den fra rektor og inspektører, eller blir gjort oppmerksom på den i vedtaksbrev fra skolen.

Ansatte i forvaltningen er klar over at de må lete i andre kilder for å forstå hvordan de skal tolke teksten. Forskrift, forarbeider, kommentarer og rundskriv brukes i utstrakt grad. Saksbehandlere bruker ofte lang tid på å finne svar på det de lurer på.

Brukerne er ikke alltid selv klar over at det de er opp-tatt av er regulert ved lov. De informeres gjerne om lovtekstens innhold via andre. Når brukerne først leser teksten og trenger veiledning, spør de venner og bekjente. Borgere er ikke klar over at det er nødvendig å benytte andre kilder for å få et fullstendig bilde av hva som menes, og tolker i stedet skjønnsuttrykkene i lys av egen erfaring.

Det er knyttet høy ressursbruk i form av tid til skjønnsutøvelse av loven, særlig i de mer regionale deler av forvaltningen. Skjønnsutøvelsen er i mange tilfeller krevende, særlig dersom forvaltningen får en uvanlig henvendelse. Det kan også føre til at forvaltningspraksisen spriker. Det er de mange informasjonskildene som forvalteren må oppdatere seg på før det kan fattes et vedtak, som gjør sakene ressurskrevende. Vår konklusjon er at selv om opplæringslova er enkel å forstå språklig sett, gjør lovens kontekst at terskelen for bruk er høy. Den uklare og kompliserte strukturen og de mange skjønnsbegrepene fører til økt ressursbruk. Kartleggingen har også avdekket at brukerne opplever at det er en høy terskel for å lese i loven. Når terskelen for bruk er høy, er det også enkelte brukergrupper som rammes mer enn andre. Videre er konklusjonen at brukerne, mye grunnet manglende bruk og forståelse, ikke ser ut til å være i stand til å kontrollere om forvaltningen skulle fatte et feil vedtak. Dette er problematisk fordi det kan utgjøre en fare for disse brukernes rettsikkerhet.



## 9. Vernepliktsloven, heimevernloven og forsvars- personelloven

### 9.1 OM LOVENE

Heimevernloven og vernepliktsloven bygger på verneplikten og begge lovene omfatter tjenesteplikten i Forsvaret. Forsvarspersonelloven omfatter forvaltning av militært og sivilt personell i forsvarssektoren.

Lovene er fragmentariske og utarbeidet i historisk ulike tidsepoker. Heimevernet ble opprettet i etterkant av andre verdenskrig, og fikk i 1953 sin egen lov. I 1953 ble det også gitt ny lov om verneplikt, som avløste lov av 21. juni 1929 (verneplikt og utskrivning) mv. Forsvarspersonelloven trådte i kraft 1. januar 2005. Loven avløste tidligere yrkesbefalsloven av 1977, og er en særlov til tjenestemannsloven.<sup>27</sup> Forsvarspersonelloven avløste også fredstjenesteloven – Lov av 23. februar 1996 nr. 9 om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner.

Forsvaret og samfunnet har gjennomgått en betydelig utvikling og endring siden etableringen av heimevernloven og vernepliktsloven. Det er foretatt mindre justeringer i lovene, men det har ikke blitt foretatt en gjennomgående og helhetlig revisjon før en slik prosess ble iverksatt i 2014. Formålet med en helhetlig revisjon og en eventuell sammenslåing av forsvarspersonellovene er å forenkle og gjøre regelverket mer tilgjengelig, oppdatert og tidsmessig relevant med hensyn til gjeldende organisering av Forsvaret.

I revideringen av lovverket ønsker forvaltningen et klarere språk, som er lettere å forstå for leserne/brukerne, og medfører mindre omkostninger som følge av mangelfull forståelse. Spørsmålet er hvem loven skal rette seg mot. Vil 17-åringer som kalles inn til sesjon gå til lovteksten for å bli informert om sine plikter? Hvordan skal balansen mellom juridisk språk og allmennspråk være, og hva mister man av presisjon etc. ved å nedtone bruken av juridisk språk?

Vernepliktslovens formål er å regulere personelltilførselen til Forsvaret. Loven gir hjemmel for å kalle inn personer til tjeneste. Mange av bestemmelsene kommer bare til anvendelse ved krig, og har dermed ikke vært aktuelle å benytte. Ungdom er utskrivningspliktige ved 17-årsalderen. Dette inkluderer fra og med 1992-kullet også kvinner.

Utskrivningsplikten innebærer plikt til å la seg innrullere og klassifisere. Innrulling brukes både i loven og forvaltningen om å innhente, kontrollere og registrere opplysninger om personer, mens klassifiseringen, som i stor grad gjøres på sesjon 1 og 2, har til hensikt å fastslå de utskrivningspliktiges forutsetninger for tjeneste i Forsvaret. Tidligere omfattet utskrivningen også fordeling av tjenestedyktige til forsvarsgrenene, for utdanning gjennom førstegangstjenesten og nyttegjøring i mobiliseringsforsvaret.

Forsvarets behov er styrende for hvem som tas inn til tjeneste, selv om dette i noen tilfeller betyr at personer som ikke ønsker å tjenestegjøre blir kalt inn, mens personer som ønsker å tjenestegjøre ikke blir kalt inn.

Forsvaret har utarbeidet flere standardbrev som benyttes i reguleringen av personelltilførselen. Ved innkalling til sesjon og tjeneste får den som kalles inn et brev med informasjon om plikter, med henvisning til lovhjemmel. Forsvaret benytter følgende standardbrev:

- Sesjon del 1 – Opplysning om innrulling og melding om plikt til å fylle ut nettbasert egenklæring
- Resultat av sesjon del 1 – Opplysning om at mottaker vil bli innkalt til sesjon del 2
- Innkalling til sesjon del 2 – Opplysning om møteplikt, samt praktisk informasjon
- Resultater av sesjon del 2 – Opplysning om at mottaker vil bli innkalt til førstegangstjeneste
- Innkalling til førstegangstjeneste – Innkallelse med svardel (bekreftelse på mottakelse) som skal returneres til Forsvaret

Kun brevet «Innkalling til førstegangstjeneste» refererer eksplisitt til lovverket. Brevet viser til vernepliktsloven § 42, om plikt til å svare på innkallelsen. I brevet står også følgende om møteplikt, dog uten referanse til lovhjemmel: «Du har plikt til å møte i henhold til norsk lov. Unnlattelse av å møte uten gyldig grunn blir anmeldt og forfulgt strafferettslig, og kan medføre fengselsstraff.»

<sup>27</sup> Helhetlig revisjon av personellovene i forsvarssektoren – Mandat.

Heimevernet bemannes delvis av frivillige, og det er utarbeidet to standardkontrakter for disse:

- Avtale om tjeneste i Heimevernet
- Kontrakt om tjenestegjøring i Heimevernets Innsatsstyrke

Av avtalen om tjeneste i Heimevernet fremgår det at den frivillige «godtar [...] bestemmelser som til enhver tid blir fastsatt for Heimevernet ved lov, reglement eller vedtak», uten at det refereres direkte til lovtekst.

Kontrakten for tjeneste i innsatsstyrken henviser til flere paragrafer i heimevernsloven: §§ 9-13 om tjenesteplikt og § 20 om innkallingsfrister.

Til sesjonens del 1 blir hele årskull (ca. 60 000 personer) pålagt å fylle ut et nettbasert skjema om motivasjon, etc. Skjemaet har totalt ca. 60-70 spørsmål, og fylles ut av mer enn 90 % av mottakerne. De utskrivningspliktige har plikt til å fylle ut skjemaet. Sanksjoner er hjemlet i vernepliktsloven § 48, jf. § 40. På bakgrunn av svarene vurderer Forsvaret den enkelte persons egnethet for tjeneste. 20-25 tusen innkalles til sesjon del 2, ti tusen påbegynner førstegangstjenesten og åtte tusen fullfører per år. En lovendring i 2014 innebærer verneplikt for begge kjønn fra og med 1997-kullet. For å være vernepliktig må man være tjenestedyktig. Personer som gjennomfører sesjon del 2 og klassifiseres som tjenestedyktige, men ikke innkalles til førstegangstjeneste, er fremdeles vernepliktige (med null dagers tjeneste). Disse kan overføres til sivilforsvaret, som rekrutterer personell som har gjennomført førstegangstjeneste og personell fra tjenestereserven.

Verneplikt blandes ofte sammen med førstegangstjeneste, selv om verneplikten i fredstid åpner opp for totalt 19 måneders tjeneste frem til fylte 44 år. De 19 måneder følger ikke av loven selv, men av vedtak i Stortinget som gjentas i forbindelse med budsjettbehandlingen. Avtjening av verneplikt etter førstegangstjenesten skjer nå for tiden i Heimevernet. De store mobiliseringsavdelingene er avviklet for godt og vel ti år siden, men det er ingen ting i veien for at man kan gjeninnføre slike og kalle inn vernepliktige til repetisjonsøvelser.

## 9.2 BRUK AV LOVTEKSTEN

Vernepliktsloven og heimevernloven henvender seg til personer som er utskrivningspliktige (fra 17 år) og deres foresatte, og personer som er vernepliktige (mellom 19 og 44 eller 55 år). Forsvarspersonelloven regulerer arbeidsforholdet mellom Forsvaret og ansatte i Forsvaret.

De offentlige etatene som er særlig involvert i forvaltningen av de tre lovene er Forsvarsdepartementet og Forsvaret. I Forsvaret utøver Forsvarsstaben forsvarssjefens arbeidsgiveransvar.

Forsvarets personell- og vernepliktscenter (FPVS) er den utøvende enheten for forvaltningen av tilsatte i Forsvaret og vernepliktige.

## 9.3 LOVSPRÅK OG FORSTÅELSE

Vernepliktsloven og heimevernloven er fra 1953, mens forsvarspersonelloven er fra 2004.

### 9.3.1 Språket i lovene

Språket i lovene fra 1953 beskrives av informanter i forvaltningen som innadventd og avstandsskappende. Setningene er ordrike, omstendelige og innflokke, med lange innskutte leddsetninger. Det er til dels dårlig sammenheng i setningene, på grunn av utelatt (underforstått) informasjon. Det er også mange uklare henvisninger, til informasjon som ikke er omtalt i lovene. Språket er komplisert og tungt, det er gammeldags («etterkrigstidspråk») og høytidelig, med kunstig ordrekkefølge. Språket er et oppstykket lovpråk, med tunge formuleringer innrettet mot en målgruppe med juridisk kompetanse. Lovteksten inneholder en rekke faguttrykk som ikke er forklart, og også grammatiske feil. Språket har preg av å være stammespråk og kansellispråk. I tillegg er det tekst i lovene som er utdatert. Teksten inneholder mye språk i passiv form. Lovene oppfattes av embetsverket som vanskelige å forstå isolert sett, og at det er nødvendig å benytte underliggende regelverk og forarbeid for å forstå loven.

Samtidig fremheves det av informantene at det språklige aspektet ved lovene i seg selv ikke har medført utfordringer.

Språket i forsvarspersonelloven fra 2004 er lettere tilgjengelig, tydeligere og mer allment enn i de to eldre lovene. Det er enkelt og uproblematisk å forholde seg til lovteksten, i henhold til informanter i forvaltningen. Språklig sett er loven uproblematisk.

Brukergruppen for loven er ansatte i Forsvaret. Loven inneholder en del militære uttrykk, men disse vil i hovedsak være kjente for ansatte i Forsvaret.

Forsvarspersonelloven er nokså generell og inneholder lovbestemmelser på et overordnet nivå. Loven er forholdsvis ny og enkel i språket, og er ikke «belastet» med unntak og tillegg. Det er også en relativt kort lov, slik at det er lett å få oversikt.

Om lag halvparten av bestemmelsene i loven omhandler forsvarspersonells deltakelse i internasjonale operasjoner.

### 9.3.2 Vanskelige ord og uttrykk

I arbeidet med kartleggingen er følgende ord og uttrykk identifisert som utfordrende å forstå:

- oppbud (vpl. §2, 5, 6) Begrepet er foreldet, og ikke i bruk.
- linjen (vpl. §2) Begrepet er foreldet, og ikke i bruk. Betydde «det stående forsvaret».
- landvernet (vpl. §2) Begrepet er foreldet, og ikke i bruk.
- vernepliktsverket (vpl. §22, 23, 26, 36, 43). Ut-datert begrep.
- årsklasse (vpl. §2, 3, 8, 12, 13, 27). Definisjon i § 3.
- antatt som frivillig (vpl. §4, hvl. §3)
- krigsforsterkning (vpl. §5, 22)
- oppebærer pensjon (vpl. §8, hvl. §18)
- sær opplæring (vpl. §9)
- klassifisering (vpl. §20, 22, 26, 27, 29, 31, 45, 50)
- rulleføring/innrullering (vpl. §20-27, 46 og hvl. §31)
- utskrivning/utskrivningspliktig (vpl. §20-27, flere)
- gradsplassering (vpl. §10)
- legekjennelse (vpl. §30-31)
- omdisponering (vpl. §38)
- nasjonalitetsprotokoll (vpl. §40)
- krigsfot (vpl. §4, 9, 15, 17)
- vernepliktsfrie (hvl. §4)
- styrkeoppbygging (hvl. §4, 15)
- mobiliseringsdisponert (hvl. §11)

I lovverket fremgår fire sentrale begreper som beskriver prosessen fra registrering av personer til plassering av disse i avdelinger der verneplikten avtjenes, det vil si prosessen med vurdering av skikkethet frem mot en eventuell verneplikt. I lovene omtales prosessen som utskrivning, som består av innrullering, klassifisering og fordeling. Disse fagbegrepene er definert, men vil ikke bli benyttet i det nye lovverket som er under utarbeiding. Begrepet «utskrivning» fjernes uten å erstattes med et annet begrep. «Innrullering» beskrives som registrering av personopplysninger, «klassifisering» beskrives som å fastslå skikkethet, og «inndeling» som å bestemme tjenestested. Begrepet «mobilisering» er endret til «styrkedisponering». Lovene inneholder flere be-

greper hvor «krig» inngår, og det har vært nødvendig å vurdere konteksten i disse nærmere i en ny samfunnsmessig kontekst.

Mye av forståelsen av lovverket og forsvarets aktivitet er hentet fra tiden etter andre verdenskrig og den kalde krigen. Tjenesteplikten og beredskaps-tankegangen må i dag forstås i en ny kontekst, der deltakelse i internasjonale operasjoner er en sentral del av Forsvarets virksomhet.

Forsvarspersonelloven § 3 inneholder definisjoner på flere av begrepene som benyttes i loven. Flere av benevnelsene er spesifikke for Forsvaret, og kan således være noe vanskelig tilgjengelig på tross av definisjonene.

Under gjengis ulike paragrafer og lovbestemmelser som informanter har trukket fram i kartleggingsarbeidet. Disse lovbestemmelsene har vært diskutert i forvaltningen på grunnlag av uklareheter knyttet til hvordan de skal forstås.

#### 9.3.2.1 Vernepliktsloven fra 1953

Spørsmålet om *vernerett* har vært på agendaen de senere årene. «Vernerett» er ikke et begrep i selve lovteksten. Spørsmålet er knyttet til om personer har en rett til å utføre militærtjeneste. Det eneste stedet «vernerett» er nevnt er i straffeloven 1902 § 30 som noe man kan fradømmes. Det har vært gjort ved annen gangs domfellelse etter mil strl § 35.

Vernepliktsloven § 2 sier at de vernepliktiges tjeneste kan foregå «hvor som helst det kreves». Dette er et eksempel på at allment språk kan endre innhold over tid, og at lovene må ses i lys av en samfunnskontekst. Da loven ble vedtatt var referanserammen andre verdenskrig og tysklandsbrigaden, mens FN-oppdrag og profesjonelle ekspedisjonskorps for eksempel til Afghanistan var en form for utenlandstjeneste som oppsto senere. Avviket mellom intensjonen i språket og den reelle situasjonen ble løst politisk, ettersom man ikke hadde til hensikten å bruke lovbestemmelsen til å beordre soldater til slik utenlandstjeneste. Endrede samfunnsforhold kan medføre at teksten oppfattes eller leses annerledes enn tidligere.

I § 8 står det at bestemmelsene i loven også gjelder for «personell som ikke har alminnelig verneplikt etter denne lov, men som frivillig har inngått kontrakt om eller gitt skriftlig samtykke til styrkedisponering». Det har vært spørsmål om dette omfatter sivilt ansatt personell, da dette ikke fremgår tydelig av lovteksten. Praksis er at sivilt personell omfattes av lovbestemmelsen. Denne passusen ble innført etter forslag fra Generaladvokaten med tanke på

mobiliseringsdisponerte krigsadvokater som var villige til å stå ut over vernepliktig alder.

Vernepliktsloven § 9 sier: «Den vernepliktiges tjeneste i fred omfatter» ... «Ekstraordinært vakthold og tjeneste som kreves for å opprettholde rettsordenen og sivilt arbeid når viktige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.» Med dette var det tidligere ment oppgaver innen landbruk/skogbruk, men personell ble også benyttet til tjeneste på Landsskytterstevnet, og spørsmålet kom også opp i forbindelse med OL i 1994. Lovhjemmelen hadde et tydelig innhold da loven ble vedtatt, men samfunnsendringen gjorde innholdet mindre tydelig.

Det er nødvendig med tydelige bestemmelser på hva man kan bruke de vernepliktige til, i ulike situasjoner som er gitt ulike begreper. Hva ligger i de ulike begrepene? Hva ligger i begrepene beredskap, krig truer, etc.

§12 annet ledd omhandler bortfall av verneplikt ved alder 28 år, eventuelt 33 år dersom forsinkelsen er «forårsaket av den vernepliktige». Det har vært saker knyttet til hvordan dette skal forstås, og det har vært problematisk å definere dette presist. Forsinkelse skyldes ofte utdanning. Den vernepliktige kan søke utsettelse av verneplikten, og klagebehandlingstiden og det at saken blir liggende kan medføre at bortfallsalderen nås.

Forlengelse av vernepliktstid fra 45 til 55 år: Vernepliktstiden utvides for personer som betegnes som befal med ett års ekstra tjeneste. Saken har vært aktuell for innrullerte i Heimevernet, som for eksempel har utført FN-tjeneste, og pålegges å møte på årlige øvelser frem til fylte 55 år.

Plikt til legeundersøkelse: Det mangler definisjon på hva som utgjør en legeundersøkelse. Er for eksempel en vaksinasjon eller en blodprøve en legeundersøkelse? Saken var fremme særlig i forbindelse med HIV-diagnoser, men er ikke en problemstilling i dag.

### 9.3.2.2 Forsvarspersonelloven fra 2004

Disponeringsbestemmelsene i §§ 4 og 7, om disponering til stilling (for eksempel internasjonale operasjoner) og disponering fra stilling, grunnet «helsemessige, sikkerhetsmessige eller særskilte grunner», har medført saksbehandling og enkelte tvister, ved at den disponerte har bestridt hjemmelen for disponering. Benevnelsene «helsemessige, sikkerhetsmessige eller særskilte grunner» er noe generell. Det fremgår ikke av lovteksten hva som ligger i disse benevnelsene.

I § 9 omtales aldersgrensebestemmelsen for yrkesbefal. FD kan gi dispensasjon fra denne etter søknad, hvilket i praksis blir gjort i de aller fleste tilfeller. Dette er eksempel på en bestemmelse som blir regelmessig anvendt og henvist til.

I § 10 omtales pliktmessig avhold. Forsvaret begynte å anvende «luft-/utåndingsprøver» som metode for å avdekke reglementsbrudd, uten at konsekvenser av brudd avdekket på en slik måte var hjemlet i loven (hjemmelen ble satt inn i 2013).

§12 b. annet ledd er vanskelig tilgjengelig. Der står det at «staten hefter ikke på annet grunnlag for skade eller sykdom» osv. Det er utfordrende å få tak på hva det egentlig betyr.

I § 16 omtales oppsigelse av tilsatt personell. Personell i internasjonale operasjoner kan si opp sin stilling med tre måneders varsel, men det er noe utydelig hva det refereres til med «stilling». Betyr dette stillingen i den internasjonale operasjonen, eller i Forsvaret som helhet. Det er i praksis avklart og håndtert til å bety hele stillingen.

Ellers har tvistesaker primært omhandlet Forsvarets erstatningsplikt overfor personell som har deltatt i internasjonale operasjoner

### 9.3.2.3 Heimevernloven fra 1953

Om lag halvparten av de som gjennomfører første-gangstjenesten blir overført til Heimevernet. Dette kan oppleves som en belastning, fordi det medfølger øvelser og lite kompensasjon. Plikten til å overføres Heimevernet kan dermed betraktes som et viktig spørsmål for de det gjelder.

I § 1 brukes begrepet «heimtrakten» som det området soldaten fortrinnsvis skal verne. Begrepet er upresist, og samfunnsutviklingen har dessuten styrket personers geografiske mobilitet.

I § 4 fremgår hvem som er vernepliktige i Heimevernet, blant andre «vernepliktsfrie i vernepliktig alder og eldre til og med det år de fyller 55», som kan oppfattes som en uklar formulering. Heimevernet kan disponere personell til og med det år de fyller 55 i henhold til lovteksten. Reelt sett praktiseres verneplikt til 44 år, med mulighet for frivillig kontrakt etter denne alder.

§13 omhandler hvilke typer tjeneste HV-personell kan beordres til, inkludert tjeneste ved Landsskytterstevnet og ved naturkatastrofer.

### 9.3.3 Struktur i lovene

Strukturelt er det stor forskjell på lovene fra 1953 og loven fra 2004. Det er utfordrende å finne frem i teksten i de eldre lovene, som mangler en «rød tråd» og en tydelig logikk i rekkefølgen på bestemmelsene. Lovene mangler titler for den enkelte paragraf. Den strukturelle inndelingen er lik for vernepliktsloven og heimevernloven. Titler finnes i loven fra 2004.

Begrepsdefinisjoner finnes i loven fra 2004, men mangler i de to eldre lovene. Det fremholdes av informantene at det er uproblematisk med faguttrykk i lovene, så lenge disse defineres innledningsvis.

Forsvarspersonelloven er en særlov til tjenestemannsloven, og inneholder en rekke unntak fra denne loven som gjelder for militært personell. Henvisningene til tjenestemannsloven innebærer at forsvarspersonellovens bestemmelser blir vanskeligere tilgjengelig. For eksempel lovens § 4 første ledd: «Befal og vervede mannskaper tilsettes på de vilkår som er fastsatt i lov 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven) med de avvik som følger i eller i medhold av denne lov.» Loven viser i § 4 tredje ledd til Befalsordningen: «Befal plikter å overholde de regler om utdanning, disponering og avansement mv. som er fastsatt i den til enhver tid gjeldende befalsordning. Befalsordningen fastsettes av Kongen med Stortingets samtykke.» Begge de to henvisningene bidrar til å gjøre lovteksten mindre tilgjengelig, da dokumentene det henvises til må leses for å få full forståelse.

Lovene fra 1953 er blitt revidert en rekke ganger for å fange opp nye elementer, som for eksempel verneplikt for kvinner. De mange revideringene innebærer i seg selv en språklig utfordring, ettersom loven i noen grad får et «klappeteppereg».

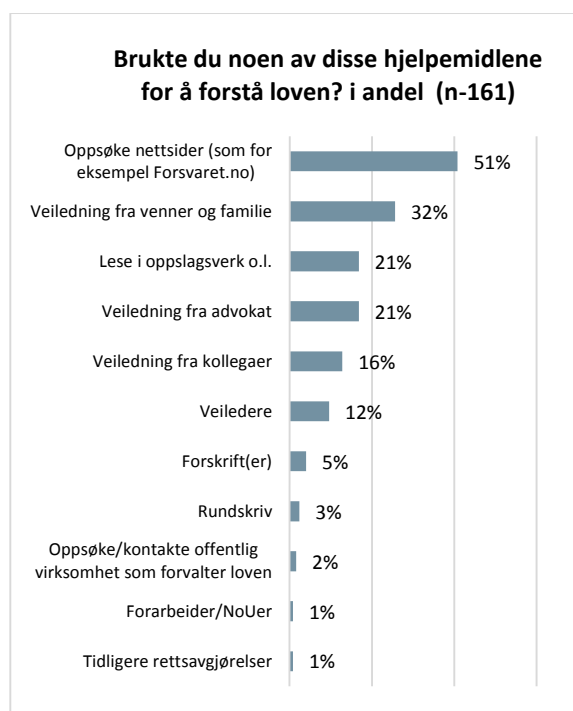
## 9.4 BEHOV FOR SPRÅKLIG STØTTE OG VEILEDNING

Det er sjelden andre enn personer i den militære forvaltning som leser lovteksten og dermed har behov for å forstå den. Det finnes et omfattende sett av forskrifter og regelverk som saksbehandlere forholder seg til i anvendelsen av bestemmelsene i lovverket. Praktiseringen av regelverket er relativt klar, samtidig som det til tider kommer opp nye problemstillinger som må avklares. Det finnes ikke kommentarutgaver/lærebøker for de tre lovene.

Et utvalg sesjonspliktige (innkalles til sesjon i 2015), klassifiserte og vernepliktige ble spurt om de benyttet ulike hjelpemidler til å forstå vernepliktsloven. Svarene fremgår av figuren under, og viser at 51

prosent benyttet ulike nettsider og 32 prosent søkte veiledning fra venner og familie.

Figur 12



### 9.4.1 Vernepliktsloven og heimevernloven

Saksbehandlerne benytter ikke lovteksten i det daglige, men i stedet utarbeidede verktøy for anvendelsen av loven. Lovteksten hentes gjerne fra Lovdata om det er behov for å benytte teksten i brev eller andre dokumenter.

Saksbehandlere i Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) benytter «Forsvarssjefens bestemmelser om utskrivning og verneplikt» (BUV) som verktøy i arbeidet, som er fortolkningen av vernepliktsloven. Forsvarsstaben er utgiver av BUV, som utarbeides av FPVS. BUV utdyper bestemmelsene i loven, og forklarer hvordan ulike ordlyder skal forstås. Dokumentet er en operasjonalisering av hvordan de vernepliktige skal forvaltes av Forsvaret. Veilederen revideres med jevne mellomrom. Et annet dokument er Fredsregulativet (del 1 og del 2), som inneholder bestemmelser om godtgjørelsesordninger, for henholdsvis utskrevne mannskaper etc. og befal. Dette utgis av FD, og forvaltes av Forsvarsstaben.

Forsvaret har utarbeidet en rekke retningslinjer for forståelse og bruk av juridiske dokumenter. Det finnes håndbøker med fortolkning av bestemmelser

for bruk av saksbehandlerne. Verktøyene inneholder referanser til hjemler og rettskilder. I utarbeidelsen av veilederne og juridiske kommentarer til lovtekstene er forarbeidet til lovene konsultert.

### 9.4.2 Forsvarspersonelloven

Forsvarspersonelloven er lite benyttet i det daglige av saksbehandlere i Forsvarsstaben og FPVS. Dette skyldes at loven inneholder overordnede bestemmelser, mens retningslinjer og regelverk for anvendelse av loven finnes i andre typer dokumenter. Embetsverket i Forsvarsdepartementet forholder seg i stor grad til lovteksten, i tillegg til forarbeider for loven, befalsordningen, etc.

Lovteksten brukes lite i forvaltningens anvendelse av loven. I brev til «brukere» og i andre tilfeller vil det imidlertid gjerne vises til bestemmelser i selve loven.

Det finnes flere skriftlige støtteverktøy for forvaltningen. Det er utarbeidet instruksjer og veiledninger for hvordan bestemmelsene i loven skal forstås og praktiseres. Den viktigste veiledningen til forsvarspersonelloven er «Forsvarets personellhåndbok» (FPH), som er av administrativ karakter. Denne består av flere deler, inkludert blant annet deler for befal, sivilt ansatte, grenaderer og personell i internasjonale operasjoner. Håndboken oppdateres jevnlig.

Saksbehandlerne i FPVS har tilgang til juridisk bistand internt i FPVS og i fellesjuridisk tjeneste i Forsvarsdepartementet. Staben i FPVS rapporteres å være preget av betydelig turnover, slik at det er begrenset med personell som har langvarig erfaring med lovteksten. I Forsvarsdepartementet finnes imidlertid personer med omfattende erfaring og kompetanse knyttet til lovene, slik at det er svært aktuelt å diskutere med og hente kunnskap fra kolleger, enten spørsmålene skyldes språk eller det juridiske innholdet i lovene. Også Forsvarsstaben kan henvende seg til departementet for juridisk bistand. I tillegg er det noe «sparring» mellom Forsvarsstaben og FPVS om ulike problemstillinger.

## 9.5 RESULTATER AV UKLART LOVSPRÅK

Et klart lovspråk skal blant annet bidra til at borgere enkelt kan forholde seg til lovverkets forordninger, og at forvaltningen kan administrere lovverket på

en presis og kostnadseffektiv måte. Hypotesen er at et uklart lovspråk vil medføre ulike typer kostnader, og følgelig at en revidering av lovteksten der lovspråket blir klarere vil redusere slike kostnader.

### 9.5.1.1 Direkte effekter for borgerne

**Hypotese 1a: Uklart lovspråk fører til at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

**Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

Uklart lovspråk har marginale effekter for borgerne forståelse av egen rettsposisjon, og for deres handlinger relatert til lovtekstens innhold. Dette skyldes at lovene i liten grad leses av borgerne, samt at det finnes kilder, som Forsvarets nettsider og FPVS, der lovenes forordninger er tilgjengeliggjort for borgerne.

**Hypotese 2: Uklart lovspråk gir (unødvendige) henvendelser til forvaltningen.**

FPVS mottar spørsmål og klager knyttet til forvaltningen av lovene, men disse kan ikke knyttes til språket i lovene.

Forsvarspersonelloven har et klart språk, og det kan ikke pekes på utilsiktede kostnader som følge av uklart språk i lovteksten. Informantene er samstemte i at det ikke kan identifiseres omkostninger knyttet til uklart språk i loven.

Ombudsmannen for Forsvaret (OFF) har som hovedoppgave å behandle klager fra forsvarspersonell som mener de er uriktig, urimelig eller urettferdig behandlet. Klageadgangen gjelder for vernepliktige, befal og sivilt ansatte. OFF fører en enkel statistikk over klagesaker som mottas fra vernepliktige (det føres ikke tilsvarende statistikk for befal eller sivilt ansatte). I 2013 ble det mottatt 48 saker, og i 2014 55 saker. OFF presiserer at ingen av klagen i 2013 og 2014 var relatert til lovforståelse. Typiske saker er fra vernepliktige som ønsker å omgjøre et dimisjonsvedtak, et ønske om spesifikt tjenestested eller klage på lang saksbehandlingstid i forbindelse med sikkerhetsklarering. OFF rapporterer at de ikke er kjent med saker forårsaket av uklart språk i vernepliktsloven, heimevernloven eller forsvarspersonelloven.

Figur 13: Klagesaker mottatt fra vernepliktige av Ombudsmannen for Forsvaret, 2013 og 2014.

| Sakstyper for menige:                               | 2014      | 2013      |
|---|-----------|-----------|
| Verneplikt, utskrivning, rulleføring                | 3         | 1         |
| Innkalling, fremmøte, fritak, utsettelse            | 2         | 4         |
| Opptjening, godskrivning, tjenestetidens lengde, mm | 2         | 0         |
| Beordring, overføring, forflytning, dimittering mm  | 7         | 8         |
| Tjenesteforhold, sikkerhetsklarering, tjenestebevis | 13        | 6         |
| Uniformer, personlig utstyr, erstatning for tap     | 0         | 1         |
| Permisjoner   | 1         | 1         |
| Disiplinær og straffesaker                          | 2         | 1         |
| Godtgjørelser, økonomiske forhold                   | 7         | 5         |
| Sykesaker   | 16        | 15        |
| Sosiale saker                                       | 2         | 6         |
| <b>Totalt</b>                                       | <b>55</b> | <b>48</b> |

Kilde: Ombudsmannen for Forsvaret

### 9.5.1.2 Effekter i forvaltningen

#### Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.

Forvaltningen gir uttrykk for at den ikke mottar henvendelser fra borgere som skyldes uklart lovspråk. Dermed er ikke uklart lovspråk en kilde til unødvendig tidsbruk i forvaltningen.

#### Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.

De aktuelle lovene gir hjemler for et stort antall vedtak i forvaltningen, blant annet knyttet til forvaltningen av den enkelte vernepliktige. Det er dermed etablert praktiske prosedyrer for anvendelsen av de ulike lovbestemmelsene. Så selv om lovspråket kan betegnes som uklart, medfører dette ikke økt tidsbruk og økte kostnader for forvaltningen.

### 9.5.1.3 Indirekte effekter for borgerne

#### Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gir lokale variasjoner i vedtakene.

Velprovde prosedyrer for anvendelse av lovbestemmelsene innebærer at det ikke er kostnader knyttet til feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, som kan knyttes til lovspråk. Forvaltningen utøves på grunnlag av omfattende støtteverktøy og opplæring av forvaltningen, som motvirker lokale variasjoner.

#### Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.

Ettersom lovbestemmelsene omfatter et stort antall borgere er det utarbeidet gode støtteverktøy som forvaltningen benytter i veiledningen av borgerne. Forvaltningen, som i dette tilfellet er Forsvaret, har også tilgjengeliggjort bestemmelser fra lovene på nettsiden forsvaret.no.

#### Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.

Enkelte av vedtaksbrevene som benyttes har henvisninger til lovbestemmelser og/eller gjengivelse av lovtekst. Den teksten som er benyttet i vedtaksbrevene er imidlertid lettfattelig, og kan ikke betegnes som «uklart språk».

#### Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.

Det kan tenkes at lovspråks generelle omdømme som vanskelig tilgjengelig hever terskelen for bruk.

Imidlertid fremstår det som mer sannsynlig at eksistensen av mer tilgjengeligjorte kilder er den fremste årsaken til at borgere i liten grad benytter lovtekstene som informasjonskilde.

### 9.6 OPPSUMMERING

Lovspråket er i praksis ikke en utfordring for brukere eller forvaltere av vernepliktsloven, heimevernloven og forsvarspersonelloven. Forsvarspersonelloven er av relativt ny dato og har et klart språk. Språket i vernepliktsloven og heimevernloven kan betegnes som «uklart», men ettersom selve lovteksten i liten grad blir benyttet er det ingen vesentlige konsekvenser av dette. Det kan imidlertid, teoretisk sett, argumenteres for at liten bruk av lovteksten kan være et resultat av uklart språk i lovene, og at et mer tilgjengelig språk potensielt sett kan medføre økt bruk av lovteksten. En tilfredsstillende forståelse av lovtekstens bestemmelser er viktig for rettsikkerheten til personer som omfattes.

Vernepliktsloven og heimevernloven karakteriseres av at et stort antall personer berøres direkte og substansielt av lovbestemmelsene, i form av plikt til å møte på sesjon, gjennomføre verneplikt, etc. Den enkelte innkallelse til sesjon, verneplikt, etc. innebærer i prinsippet en saksbehandling, og det er derfor behov for veiledere som spesifiserer prinsipper og prosedyrer, slik at det tilrettelegges for lik lovanvendelse og praksis i alle saker. Saksbehandlerne har utviklet detaljerte veiledere for anvendelsen av lovene. Vi mener altså at det er kjennetegn ved forvaltningen, omfanget av vedtak og kjennetegn ved målgruppen som i størst grad forklarer omfanget og betydningen av veiledere og standardiserte brev.

Det er også, med samme begrunnelse som over, behov for å tilgjengeliggjøre informasjon om plikter og rettigheter for personene som omfattes av loven. Blant annet av denne grunn har Forsvaret utviklet informasjonsmateriell rettet mot personene som berøres av lovbestemmelsene. Følgelig vil de utskrivning- og vernepliktige henvende seg til andre kilder enn lovtekstene dersom de har behov for informasjon om lovens bestemmelser.



## 10. Indikatorutvikling og lovrevidering

Dette oppdraget er først og fremst en nullpunkts-analyse om virkningene av de fire lovene. Tanken har vært at det i etterkant av lovrevideringen skal være mulig å måle effekten av bedre lovspråk.

For å gjøre dette har vi utarbeidet et indikatorsystem som gjør det mulig å følge effektene av de språklige og innholdsmessige revideringene av de fire lovene.

Vi vil først presentere vår tilnærming til indikatorutvikling. Der vil vi diskutere hvilke avveieringer vi har gjort i arbeidet med å utforme indikatorsystemet. Deretter vil vi presentere indikatorene og diskutere disse i lys av etablerte kriterier for å vurdere kvaliteten på indikatorsystemet.

### 10.1 FAGLIG UTGANGSPUNKT

Når offentlige myndigheter setter i gang et tiltak, i denne sammenhengen en revidering av lover, skal endringen, ideelt sett, etter en tid gi et resultat hos målgruppen. I denne sammenhengen er det borgere og forvaltningen som utgjør målgruppen.

Indikatorsystemet skal i dette oppdraget både måle aktiviteter, resultater og effekter. Utfordringen ved å måle effekter, er at jo lenger «bort» fra tiltaket man kommer, jo vanskeligere blir det å identifisere effektene på en troverdig måte.

I tillegg er det mange andre forhold som har betydning for utfallet. Summen av slike effekter skaper effekter på samfunnsnivå, det som på engelsk kalles impact (European Commission, 2006).

Skal en ha noen mulighet til å gi indikasjon på effekter av tiltaket, må en først og fremst få en forståelse av tiltakets effektkjede, altså hvordan et gitt tiltak leder fram til en effekt. Dette innebærer at indikatorsystemet må bygges stein for stein, fra aktiviteter via resultater til effekter.

### Prinsipper for indikatorer

En definisjon av indikatorer er at det er størrelser som gir relevant informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål (NOU 2004: 2).

Valg av indikator skal altså komme som følge av et ønske om spesifikk informasjon og ikke for indikatorens egen skyld. Uten et slikt utgangspunkt vil indikatorene kun være statistiske variabler som bare potensielt representerer relevant informasjon. Et indikatorsystem vil dermed være et sett av indikatorer som til sammen gir relevant informasjon om ulike sider ved et større tema eller komplekst fenomen. Indikatorene skal virke sammen, dvs. at de skal både utfylle hverandre, i liten grad overlape hverandre og alt i alt beskrive de viktigste egenskapene ved temaet.

Produksjon av indikatorer krever en viss form for aggregering. Indikatorene representerer gjennomsnittsstørrelser for en egenskap over ett visst antall enheter.

Vi har lagt følgende kriterier til grunn i utformingen av indikatorsystemet:

- **Enkelhet.** Indikatorene skal bidra til oversikt og innsikt. For forståelsen av et fenomen kan det være hensiktsmessig å heller benytte flere enkle indikatorer enn én indikator med en kompleks utregning. Tolkningen av indikatorene skal oftest gjøres av andre enn de som har utviklet dem.
- **Relevans/validitet.** Indikatorene skal gi informasjon om det vi faktisk ønsker å belyse, og ikke bare være tematisk i slekt.
- **Robusthet.** Små datamengder og ekstremverdier kan gi store utslag på indikatorer ved gjentatte målinger. Systemene skal nettopp gjenta målinger over tid, og det vil dermed være viktig at endringer i indikatorverdiene reflekterer reelle endringer og ikke tilfeldigheter i datamaterialet.
- **Reliabilitet.** Indikatorene skal reproduseres med jevne mellomrom, og det er derfor viktig at de måler det samme fenomenet hver gang, og at ulike institusjoner/personer får fram det samme bildet hvis man måler uavhengig av hverandre.
- **Realiserbare.** For at et indikatorsystem skal være et verktøy for utviklingsaktører må indikatorene kunne fremskaffes raskt innenfor en rimelig ressursramme.

- **Oppdaterte.** Gamle data vil alltid beheftes med spørsmålet «Gjelder dette fremdeles, nå X år etter?».

## 10.2 FORSLAG TIL INDIKATOR-SYSTEM

Vi har utarbeidet ulike indikatorsystem. Det første systemet måler direkte effekter av lovspråket, for borgerne. Det andre systemet måler effekter av lovspråket for forvaltningsansatte og indirekte effekter for borgerne. Systemet skal gjøre det mulig å sammenligne virkninger av lovspråket før og etter revideringene.

Vi skrev innledningsvis at et godt indikatorsystem bør ta utgangspunkt i tiltakets effektkjede. Den idealtypiske virkningskjeden er at borgere med et rettslig problem kan lese i en lov med et godt og klart språk, slik at han eller hun forstår regelverket og deretter handle i tråd med dette. Motsatt vil et uklart lovspråk kunne føre til misforståelser slik at borgeren foretar seg noe som strider mot regelverket. Dette er et eksempel på en direkte effekt.

Loven har også indirekte effekter på borgerne via forvaltningen. Idealet er at forvaltningen fatter gode vedtak på en rask og effektiv måte og gir god veiledning, men uklart lovspråk kan føre til at forvaltningen gir dårlig veiledning til borgerne slik at denne foretar seg noe som er i strid med regelverket. Uklart lovspråk kan også føre til at saksbehandlingen tar lang tid og at kvaliteten på vedtakene er dårlig.

### 10.2.1 Forutsetninger

Vi har kartlagt dagens situasjon og betydningen av språket i de nåværende lovene. Vi har i denne rapporten forsøkt å identifisere effekter av lovspråket. Effektene av lovteksten framstår små sammenlignet med blant annet effektene av omfanget og betydningen av forskrifter og retningslinjer, selv om det kan være slik at sekundærlitteraturen er utviklet fordi lovspråket er uklart.

Dette er en grunnleggende utfordring for indikatorsystemet fordi det gjør det vanskelig å identifisere effektene.

I denne sammenhengen, er den viktigste støykilden knyttet til bruk av lovtekstene. Dersom forvaltningsansatte eller borgere forholder seg til andre tekster enn lovteksten, eksempelvis rundskriv fra departementet, så vil indikatorene måle effekten av språket i disse dokumentene, og ikke effekten av lovspråket. Funnene fra denne undersøkelsen har vist at dette er et reelt problem og at det nettopp er andre rettskilder som i stor grad blir benyttet i saksbehandling. Lovspråket kan smitte ned i disse dokumentene og slik ha en effekt på forvaltningen. Effektindikatorene må derfor tolkes med forsiktighet.

Det er et annet problem knyttet til før- og ettermålinger. Endringer i seg selv har betydning for forståelsen av lovspråket. Det vil ved en ny lov være behov for å tolke loven på nytt og det vil ta tid før en ny forståelse av regelverket er etablert. Dette gjør at selv om lovspråket blir bedre, kan det ta tid før det er mulig å måle de positive effektene av dette.

10.2.2 Indikatorer for direkte effekter av lovspråk

| Indikator                    | Indikator og operasjonalisering av spørsmål  | Metode                               | Hypighet         |
|------------------------------|--|--------------------------------------|------------------|
| <b>Aktivitetsindikatorer</b> |  |                                      |                  |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | «Er det første gang du leser i loven?»   | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling* |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | «Du har svart at du har lest i loven tidligere. Hvor ofte vil du anslå at du leser i selve lovteksten? Forskrifter er ikke inkludert.»   | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling  |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | «Hvor lett eller vanskelig var det å finne frem til de riktige avsnittene i loven?»  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling  |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | «Hvorfor har du slått opp i loven?»  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling  |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | I intervjuene med borgerne er det diskutert om de leser loven og hvordan de forholder seg for å løse sitt rettsspørsmål  | Intervjuer med utvalgte brukere      | Revisjonsmåling  |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Brukere</u> : Brukere som har lest loven på lovdata.no minst en gang i løpet av 2014. Inkluderer både nye og returnerende brukere.  | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling**   |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Sidevisninger</u> : Sidevisninger er det totale antall sider som har blitt vist. Gjentatte visninger av den samme siden telles med. For eksempel betyr dette at om man klikker «refresh» på en side, vil det telles som en ny sidevisning.  | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling     |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Unike sidevisninger</u> : Unike sidevisninger er antall besøk hvor den spesifikke siden ble vist minst en gang. Denne parameteren er relevant i denne sammenhengen fordi den sier hvor mange ganger loven har blitt besøkt  | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling     |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Gjennomsnittlig økt varighet</u> : Gjennomsnittet av en økt. Sier noe om hvor lenge brukeren har vært på siden. Blir oppgitt i antall sekunder. Kan være interessant. Merk at det på enkelte lover, for eksempel heimevernsloven, er for få økter til at de har kunnet regne ut noe statistikk. | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling     |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Antall sider per økt</u> : Sier noe om antall sider som blir vist per økt. Gjentatte visninger av samme side telles med.  | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling     |
| <b>Bruk av lovtekst</b>      | <u>Flukt-rate</u> : Flukt-rate er andelen sidevisninger der personen forlater siden uten å klikke på noe.  | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling     |

|                             |  |                                      |                 |
|-----------------------------|--|--------------------------------------|-----------------|
| <b>Bruk av lovtekst</b>     | <u>Andel nye økter</u> : Et estimat av prosentandelen av brukere som har besøkt siden for første gang i løpet av 2014. Dette er også interessant mål i vår sammenheng.   | Registerdata: Statistikk fra lovdata | Årlig måling    |
| <b>Resultatindikatorer</b>  |  |                                      |                 |
| <b>Forståelse</b>           | Hvor lett eller vanskelig var det å forstå innholdet i loven?  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | Fikk du svar på det du lurte på  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | Vennligst vurder følgende påstander om loven:<br>Loven har et klart og forståelig språk<br>Loven har vanskelige ord og uttrykk<br>Loven har vanskelig oppbygging/struktur<br>Det var enkelt å finne frem i tekst/innhold   | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | Vennligst vurder følgende påstander om loven:<br>Loven har et klart og forståelig språk<br>Loven har vanskelige ord og uttrykk<br>Loven har vanskelig oppbygging/struktur<br>Det var enkelt å finne frem i tekst/innhold<br>Loven er ikke utdypende nok                        | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | Du har svart at det er vanskelig å forstå lovteksten. Kan du forklare hva som gjør at loven er vanskelig å forstå?   | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | Du har svart at det er lett å forstå lovteksten. Kan du forklare hva som gjør at loven er enkel å forstå?  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>           | I intervjuene med borgerne er det diskutert hvem de faktisk spør om hjelp og veiledning og hvilke former for tekster de bruker.  | Intervjuer                           | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b> | Nå som du har lest lovteksten, kommer du til å bruke noen av disse hjelpemidlene?<br>Veiledning fra venner og familie<br>Veiledning fra kollegaer<br>Veiledning fra advokat<br>Lese i oppslagsverk o.l.<br>Oppsøke andre kilder (aviser osv.)                                  | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b> | Nå som du har lest lovteksten, kommer du til å bruke noen av disse hjelpemidlene?<br>Oppsøke/kontakte offentlig virksomhet som forvalter loven<br>Forskrift(er)<br>Veiledere<br>Rundskriv<br>Tidligere rettsavgjørelser<br>Forarbeider/NOU-er<br>Annet (vennligst spesifiser): | Spørreundersøkelse                   | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b> | I intervjuene med borgerne er det diskutert hvem de faktisk spør om hjelp og veiledning og hvilke former for tekster de bruker.  | Intervjuer                           | Revisjonsmåling |

|   |   |  |                 |
|---|---|--|-----------------|
| <b>Effektindikatorer</b>                              |   |  |                 |
| <b>Antall henvendelser om loven til forvaltningen</b> | Hvor mange henvendelser er det om loven til forvaltningen   | Registreringsskjemaer.   | Revisjonsmåling |
| <b>Antall henvendelser om språk</b>                   | Hvor mange av disse henvendelsene gjelder spørsmål om språk (språk og struktur) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange har spørsmål om innholdet i paragrafer?</li> <li>• Hvor mange har spørsmål til selve lovteksten?</li> </ul> | Registreringsskjemaer.   | Revisjonsmåling |
| <b>Antall klagesaker (vedtak)</b>                     | Antall klagesaker fordelt på ulike lover og hjemler   | Registerdata.<br>Statistikk fra de enkelte forvaltningsenheter | Årlig måling    |
| <b>Utfall klagesaker</b>                              | Utfall klagesaker   | Registerdata.<br>Statistikk fra de enkelte forvaltningsenheter | Årlig måling    |

\* Med revisjonsmåling menes at informasjonen må samles inn gjennom en egen undersøkelse i etterkant av lovrevideringen. \*\* Med årlig måling menes at det er mulig å samle inn informasjonen på årlig basis, uten at det må gjennomføres egne intervju- eller spørreundersøkelser.

### 10.2.3 Indikatorsystem for indirekte effekter av klart lovspråk

| Indikator   | Indikator og operasjonalisering av spørsmål  | Metode                                       | Hyppighet       |
|---|--|--|-----------------|
| <b>Aktivitetsindikatorer</b>  |  |  |                 |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | «Er det første gang du leser i loven?»   | Spørreundersøkelse                           | Revisjonsmåling |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | «Du har svart at du har lest i loven tidligere. Hvor ofte vil du anslå at du leser i selve lovteksten? Forskrifter er ikke inkludert.» | Spørreundersøkelse                           | Revisjonsmåling |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | «Hvor lett eller vanskelig var det å finne frem til de riktige avsnittene i loven?»  | Spørreundersøkelse                           | Revisjonsmåling |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | «Hvorfor har du slått opp i loven?»  | Spørreundersøkelse                           | Revisjonsmåling |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | Hvor godt kjenner du lov (XX)  | Intervjuer                                   | Revisjonsmåling |
| <b>Bruk av lovtekst</b>   | Hvor ofte/mye bruker du loven i ditt arbeid?   | Intervjuer                                   | Revisjonsmåling |
| <b>Lovtekstenes uklare språk smitter over på vedtak og skjemaer</b> | Lovtekstenes uklare språk smitter over på forvaltningens vedtak og skjemaer  | Dokumentstudier av utvalgte vedtak og skjema | Revisjonsmåling |
| <b>Resultatindikatorer</b>  |  |  |                 |
| <b>Forståelse</b>   | Hvor lett eller vanskelig var det å forstå innholdet i loven?  | Spørreundersøkelse                           | Revisjonsmåling |

|                               |   |                    |                 |
|-------------------------------|---|--------------------|-----------------|
| <b>Forståelse</b>             | Fikk du svar på det du lurte på   | Spørreundersøkelse | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | <b>Vennligst vurder følgende påstander om loven:</b><br>Loven har et klart og forståelig språk<br>Loven har vanskelige ord og uttrykk<br>Loven har vanskelig oppbygging/struktur<br>Det var enkelt å finne frem i tekst/innhold   | Spørreundersøkelse | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | <b>Vennligst vurder følgende påstander om loven:</b><br>Loven har et klart og forståelig språk<br>Loven har vanskelige ord og uttrykk<br>Loven har vanskelig oppbygging/struktur<br>Det var enkelt å finne frem i tekst/innhold<br>Loven er ikke utdypende nok  | Spørreundersøkelse | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Du har svart at det er vanskelig å forstå lovteksten. Kan du forklare hva som gjør at loven er vanskelig å forstå?  | Spørreundersøkelse | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Du har svart at det er lett å forstå lovteksten. Kan du forklare hva som gjør at loven er enkel å forstå?   | Spørreundersøkelse | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Opplever du at du forstår loven godt? Evt. hvorfor ikke?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Hvordan vil du beskrive språket i loven?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Er det noen deler av loven det er vanskelig å forstå? Hvilke?   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Hvor lett/vanskelig er det å finne fram i lovene (struktur, kapitteinndeling, overskrifter)   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Hva er det eventuelt vanskelig å finne frem til?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Hvilke ord og uttrykk er vanskelig å forstå?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Forståelse</b>             | Hvilke saksfelt i loven er vanskelig å forstå, mye diskutert, viktige?<br>Er det vanskelig jus eller er språket vanskelig?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | I ditt arbeide, forholder du deg til selve lovteksten, eller til forskrifter/rundskriv?   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Forholder du deg til selve lovteksten, eller til forskrifter/rundskriv?   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Trenger du å slå opp i ordbøker eller lignende for å forstå innholdet i loven?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Trenger du bistand fra kolleger eller andre for å forstå loven?   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Hva er det du evt. har behov for (språklig) veiledning om?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Skyldes behovet for veiledning at du ikke forstår innholdet i loven (det juridiske) eller er det språket som er vanskelig å forstå?   | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning og støtte</b>   | Har du mulighet til å få juridisk bistand dersom du trenger det?  | Intervjuer         | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledning av borgerne</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du beskrive i korte trekk hva som inngår i veiledningsrollen?</li> <li>• Hva er det brukerne gjerne ønsker veiledning om? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hva opplever du at brukere har vanskelig for å forstå når det gjelder XX?</li> <li>○ Er det konkrete ord/uttrykk som går igjen blant brukere som kontakter dere?</li> </ul> </li> </ul> |                    |                 |

|  |   |  |                 |
|--|---|--|-----------------|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Skyldes behovet for veiledning at de ikke forstår innholdet i loven/eventuelt språk?</li> <li>○ Eller er det spørsmål knyttet til XX som ikke direkte handler om språk i loven?</li> </ul> |  |                 |
| <b>Veiledning av borgerne</b>  | Er det krevende å gi veiledning? Handler dette om at lovteksten er vanskelig?   |  |                 |
| <b>Veiledning av borgerne</b>  | Får dere veiledningshenvendelser som kunne vært unngått om lovteksten var klarere?  |  |                 |
| <b>Effektindikatorer</b>   |   |  |                 |
| <b>Veiledningsbehov/etterspørsel: Antall henvendelser om loven til forvaltningen</b> | Hvor mange henvendelser er det om loven til forvaltningen   | Registreringsskjemaer.   | Revisjonsmåling |
| <b>Veiledningsbehov/etterspørsel: Antall henvendelser om språk</b>                   | Hvor mange av disse henvendelsene gjelder spørsmål om språk (språk og struktur)   | Registreringsskjemaer.   | Revisjonsmåling |
| <b>Omfang veiledning - tidsbruk</b>  | Hvor lenge varte veiledningen? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Under 10 minutter</li> <li>• Fra 10 minutter til og med 20 minutter</li> <li>• Over 20 minutter</li> </ul>  | Registreringsskjemaer.   | Revisjonsmåling |
| <b>Kvalitet på veiledning og vedtak: Antall klagesaker (vedtak)</b>                  | Antall klagesaker fordelt på ulike lover og hjemler   | Registerdata.<br>Statistikk fra de enkelte forvaltningsenheter | Årlig måling    |
| <b>Kvalitet på veiledning og vedtak: Utfall klagesaker</b>                           | Utfall klagesaker   | Registerdata.<br>Statistikk fra de enkelte forvaltningsenheter | Årlig måling    |
| <b>Opplevelse av veiledning</b>  | Er det krevende å gi veiledning? Handler dette om at lovteksten er vanskelig  | Intervjuer   | Revisjonsmåling |
| <b>Tid brukt på saksbehandling</b>   | Bruker du ekstra tid på saksbehandling fordi du ikke forstår (deler av) loven?  | Intervjuer   | Revisjonsmåling |
| <b>Feil og misforståelser</b>  | Har du gjort feil i saksbehandling fordi loven er uklar/vanskelig å forstå?   | Intervjuer   | Revisjonsmåling |
| <b>Andre effekter</b>  | Er det andre utfordringer/uønskede effekter som skyldes dårlig eller vanskelig språk i loven?   | Intervjuer   | Revisjonsmåling |

### 10.3 INDIKATORSYSTEMETS KVALITET

Vi har vurdert kvaliteten på systemet i lys av kriteriene for et godt indikatorsystem. Funnene er presentert under.

#### Relevans og validitet

Dette er hovedutfordringen for indikatorsystemet, ettersom det er effekten av lovspråket og lovens utforming som er i sentrum, og ikke effekten av juridiske regelendringer. Validiteten av indikatorsystemet varierer derfor noe mellom lovene. Utkastet til ny adopsjonslov innebærer betydelige materielle endringer, mens forslaget til ny opplæringslov innebærer mindre materielle endringer, men store språklige revideringer. Det betyr at kvaliteten på effektindikatorerne vil være lav for adopsjonsloven.

#### Robusthet

Det er en utfordring at det for enkelte lover kun er begrenset med kvantitative data. Dette er særlig et problem for adopsjonsloven fordi lovdata-spørreundersøkelsen fikk så få svar at vi ikke har benyttet spørreundersøkelsen i analysene. For opplæringslova og arvelova var det imidlertid betydelig flere svar, slik at ekstremverdier i mindre grad vil påvirke resultatet.

Ved å supplere de kvantitative indikatorene med kvalitative intervjudata, er det mulig å verifisere og forklare funnene bedre og dermed ta høyde for mulige ekstremutslag i tolkningen av data. Dette kan bidra til å gjøre målingene mer robuste.

#### Reliabilitet

Det er en utfordring at vi ikke kjenner den totale populasjonen av respondenter på lovdata.no og vi vet at de som har svart skiller seg ut fra befolkningen for øvrig fordi utdanningsnivået blant respondentene er høyt. Det betyr at dataene ikke er generaliserbare til befolkningen som helhet. Respondentene i spørreundersøkelsen om forsvarspersonellovene var imidlertid trukket tilfeldig fra den totale populasjonen. Reliabiliteten for disse dataene er derfor høy.

Vi har ikke kvantitative data for adopsjonsloven. Reliabiliteten kan likevel økes gjennom å snakke med representanter fra samtlige Bufetat-regioner i landet, slik det er gjort i denne undersøkelsen.

#### Realiserbare

Det vil være mulig å framskaffe registerdata data innenfor en rimelig ressursramme. Det vil imidlertid kreve en omfattende undersøkelse dersom det er ønskelig å samle inn kvantitative spørreundersøkellesdata og intervjudata.

#### Oppdaterte

Det vil ta tid før endringene vil ha en effekt. Det vil derfor være nødvendig å vente flere år før det gjennomføres en ny måling, fordi endringseffektene må avta, før det er mulig å måle effekten av selve lovteksten.

Det er likevel mulig å samle inn data og overvåke flere av de kvantitative indikatorene på årlig basis. Tolkningen av dataene vil i denne perioden være usikker.



## 11. Oppsummering og refleksjon

Lovspråk virker ulikt. Det fins ikke én teori om sammenhengen mellom uklart lovspråk og hvordan lovene virker i praksis. De enkelte lovene virker på ulikt vis. De har ulike kjennetegn og alder, de er rettet mot ulike målgrupper og de regulerer ulike områder. Adopsjonsloven regulerer et lite felt som berører relativt få borgere, mens arvelova og opplæringsloven regulerer et område som berører alle. Selve lovspråket og lovteksten har derfor varierende betydning og effekt for de områdene vi har undersøkt.

### 11.1 NULLPUNKT, AKTIVITETER OG RESULTATER

#### 11.1.1 Uklart lovspråk

Språket i de fire lovene varierer fra nytt og moderne, til gammeldags og lite relevant. Opplæringslova er et eksempel på det første, mens vernepliktsloven og heimevernloven inneholder flere begreper som er foreldet og ikke lenger i bruk.

Med unntak for opplæringsloven og forsvarspersonelloven, har borgere og forvaltningsansatte i intervjuene beskrevet lovspråket som juridisk og tungt. Det er tidvis lange setninger og ukjente, juridiske begreper.

Det er flere innbyrdes forskjeller mellom lovene, slik det fremgår av figur **Feil! Fant ikke referansekil-****den..** Leserne opplever språket i forsvarspersonelloven som klart, men det er få respondenter for denne loven. Informantene i spørreundersøkelsene opplever at heimevernslova og opplæringslova har et klarere språk enn det som er tilfellet for arvelova og vernepliktsloven.

#### 11.1.2 Resultater

##### 11.1.2.1 Forståelse

Det at språket er nytt og moderne, betyr imidlertid ikke at det er enkelt å forstå alle begrepene i lovtekstene.

Ord og begreper som er vanlige i dagligtale, men som har en annen eller mer konkret juridisk betydning, gjør det vanskelig å forstå meningsinnholdet i lovteksten. Det er eksempler på dette i opplæringslova, adopsjonsloven og arvelova.

Arvelova og opplæringslova er skrevet på nynorsk. Det er en utfordring for enkelte bokmålsbrukere.

Flere av lovene har også en komplisert struktur. Bestemmelsene i lovene henviser gjerne til andre bestemmelser i samme lov eller til bestemmelser i andre lover. Dette gjør det vanskeligere for lesere som forsøker å finne fram til de bestemmelsene som er relevante for deres sak.

Strukturen i lovene varierer. Adopsjonsloven og forsvarspersonelloven er begge relativt korte, med et relativt lavt antall paragrafer. Det gjør det enklere å orientere seg i lovene. Opplæringslova og arvelova har i motsetning til adopsjonsloven og forsvarspersonelloven svært mange paragrafer. Kapittelinnvidlingen er imidlertid med på å gjøre det enklere å finne fram i loven.

Vi finner at mange mener språket i lovene er uklart og komplisert. Forvaltningsansatte mener likevel ikke selv at det er vanskelig å forstå innholdet i loven. Vi har imidlertid ikke direkte undersøkt i hvilken grad borgerne eller forvaltningsansatte faktisk har forstått innholdet i loven.

##### 11.1.2.2 Behov for språklig støtte og veiledning

De ansatte i forvaltningen er i stor grad tekstorienterte og benytter seg av andre tekster for å forstå lov- og regelverket.

Ingen av informantene vi har intervjuet har sagt at de leser i ordbøker for å forstå lovteksten. I spørreundersøkelsene er det imidlertid mange som svarer at de vil bruke oppslagsverk for å forstå innholdet i loven.

Forvaltningsansatte er ivrige brukere av andre tekster. Eksempler på dette er forskrifter, rundskriv, veiledere, kommentarutgaver og forarbeidertil loven. Dette henger sammen med at bestemmelsene i loven gjerne er utdypet i forskrift og rundskriv. Det er også gjennom denne typen dokumenter at departementene og direktorat klargjør forvaltningspraksis og gir informasjon om praksisendringer.

Adopsjonsloven og forsvarspersonelloven inneholder begge mer overordnede bestemmelser, mens de mer konkrete vilkårene i loven står i forskrift eller

rundskriv og retningslinjer. Dette gjelder også for vernepliktsloven og heimevernloven.

I likhet med i Hagevik og Hanevold (2013, s. 15) viser funnene i denne undersøkelsen at saksbehandlere mener at det er nødvendig å lese denne typen dokumenter for å forstå regelverket.

Saksbehandlerne viser gjerne til selve lovteksten når de fatter vedtak, men i vurderingene er rundskriv, forskrifter og veiledere helt sentrale.

Bruk av andre typer dokumenter handler om at regelverket er fragmentert, eksempelvis fordi loven er utformet som en rammelov.

Forvaltningsansatte bruker også sosiale strategier for å forstå. Slike strategier er særlig viktige for å fortolke lovverket og det er kolleger som er de viktigste veilederne. Det er et viktig poeng at flere av de forvaltningsansatte ga uttrykk for at de ikke skal eller ikke ser det som sin oppgave å fortolke loven. I stedet følger de tjenestelinja og spør ledere og jurister når de er i tvil om tolkning av loven.

I tråd med funnene i Vatn mfl. (2015) har vanlige borgere en noe annen tilnærming når de forsøker å få klarhet i lovverket. Sosiale strategier er viktige her. Den vanlige borger ber kolleger, venner og familie om hjelp. Vi vet at mange borgere tar kontakt med offentlige myndigheter for å få veiledning, men vi vet ikke hvor stor andel dette utgjør av befolkningen.

Tekstorienterte strategier er også viktig for borgere. Spørreundersøkelsene viste at mange borgere var tekstorienterte, om enn ikke i like stor grad som jurister og profesjonelle brukere av lovene.

Lovteksten er ikke den eneste kilden til informasjon for borgerne. Borgerne får informasjon om regelverket fra mange kilder, der lovteksten er én mulig kilde. Våre funn peker i retning av at de i stor grad får informasjon om regelverket fra andre og gjerne ikke-juridiske tekster. Nettsidene til Utdanningsdirektoratet og Bufetat er eksempler på kilder til informasjon, men mange får også informasjon fra media. De leter med andre ord i mer «dettforklarte kilder» (Vatn mfl. 2015, s. 20).

Vi konkluderer med at det er mange årsaker til at forvaltningsansatte og borgere leser i andre tekster enn lovteksten. Behovet for språklig veiledning til lovteksten kan være en årsak. Vi finner imidlertid at hovedårsaken til at forvaltningsansatte bruker andre tekster enn lovteksten er at lovtekstene er utfylt med

forskrifter, rundskriv og annen forvaltningspraksis. Interne retningslinjer og veiledere benyttes også. Det er gjerne disse tekstene som i størst grad gir det direkte svaret på det spørsmålet eller saksforholdet som forvaltningen skal behandle. Det er altså ikke lovteksternes språklige utforming *i seg selv* som i størst grad påvirker behovet for språklig støtte og veiledning, men lovgivningsteknikk, reguleringstradisjon og forvaltningens organisering og arbeidsmåte.

Rent prinsipielt kan det være problematisk dersom regelverket er spredt på mange dokumenter, særlig dersom dokumentene er lite tilgjengelige for allmennheten. Vi har imidlertid ikke funnet eksempler på at borgere ikke har funnet fram til rettsreglene fordi de ikke har lett i forskrifter eller andre dokumenter. Det vi har sett, er at det krevende for borgere å måtte lese flere lover for å forstå regelverket. Ett eksempel er at det i noen tilfeller er nødvendig å lese arvelova og ekteskapsloven for å forstå hvordan arven skal fordeles. Når det gjelder borgernes rettsposisjon, viser med andre ord våre data at det som skaper praktiske vansker er at regelverket er fordelt på flere lover.

I denne kartleggingen av hvordan fire lover virker i praksis, er det noe ulikhet i *mengden* av forskrifter, rundskriv og forvaltningspraksis. Det synes også som disse dokumentenes *betydning* for saksbehandlingen varierer mellom de ulike lovene. På den ene siden har vi arvelova som har få eller ingen forskrifter og veiledere. På den andre siden har vi opplæringslova hvor det er en svært omfattende forskrift, og omfattende rundskriv og forvaltningspraksis. Disse har også stor praktisk betydning for saksbehandling og vedtak etter opplæringslova.

Adopsjonsloven er en typisk rammelov hvor de konkrete vilkårene gjerne er regulert i forskrift og forvaltningspraksis.

Utfallet av en adopsjonssøknad er svært viktig for søkerne. Søknadsprosessen er omfattende og tar lang tid og det er samtidig organisasjoner som gir omfattende veiledning. Disse forholdene bidrar til at lovtekstene i adopsjonsloven i praksis blir mindre viktig, og først og fremst har funksjon som rettslig grunnlag og skranke i tråd med legalitetsprinsippet.

Oxford Research mener at disse funnene i stor grad samsvarer med tidligere undersøkelser om forvaltningens rettsanvendelse og tilnærming for å forstå regelverket. Tidligere empiriske undersøkelser av forvaltningens rettsanvendelse og bruk av kilder, indike-

rer at forvaltningen i betydelig grad bruker forskrifter, rundskriv og annen forvaltningspraksis i større grad enn lovtekstene i seg selv. Vi viser til redegjørelsen i kapittel 4, se særlig punkt 4.3.1.

### 11.2 EFFEKTER AV UKLART LOVSPRÅK

Som et ledd i dette prosjektet har vi forsøkt å identifisere negative effekter av uklart lovspråk. At lovspråket er uklart stemmer helt eller delvis for alle lovene, med unntak av forsvarspersonelloven som er av nyere dato.

Vi vil her kort summere opp hvilke resultater og effekter vi har avdekket, før vi går nærmere inn i drøftingen av funnene.

#### 11.2.1.1 Direkte effekter for borgerne

Det er noen overordnede funn på tvers av de fire lovene. Det første er at vi har funnet få eksempler på direkte virkninger av lovteksten. Det vil si virkninger som følger direkte av at borgerne har misforstått lovteksten.

#### **Hypotese 1a: Uklart lovspråk gjør at borgerne ikke forstår sin egen rettsposisjon.**

Vi har funnet lite støtte for at lovspråket er til hinder for at borgerne forstår sin egen rettsposisjon. Konklusjonen bygger på at det er få borgere som leser i selve lovteksten, selv om en del leser om regelverket i andre kilder, eller får informasjon fra venner, familie eller offentlig myndighet.

Det betyr ikke at borgerne nødvendigvis har god kjennskap til regelverket. Tvert imot er det avdekket dårlig og mangelfull kjennskap til regelverket. Poenget er at det neppe er de enkelte lovtekstenes struktur og språklige utforming som i størst grad påvirker borgernes mulighet for å forstå og forutberegne sin rettsposisjon.

Denne undersøkelsen indikerer at den viktigste årsaken til manglende forståelse av egen rettsposisjon, er mangelfull informasjon og lav kunnskap om det relevante regelverket.

#### **Hypotese 1b: Uklart lovspråk fører til at borgerne handler feil eller ikke får oppfylt sine rettigheter eller utført sine plikter.**

Hovedbildet er at det er svak sammenheng mellom borgernes eventuelt mangelfulle forståelse av sin egen opplevde rettsposisjon og lovspråket. Derfor er hovedkonklusjonen at uklart lovspråk i liten grad fører til at borgerne *opplever* at de ikke blir kjent med sine rettigheter og plikter og dermed handler feil.

Det er imidlertid behov for en nyansering av funnene. Blant dem som faktisk har lest i lovteksten, finner vi at et mindretall har opplevd noen negative effekter. Selv om det er snakk om et relativt lite antall eksempler, kan feilavgjørelser ha stor betydning for den det gjelder.

Dataene våre tyder imidlertid på at noen av disse feilene ikke utelukkende handler om språklige utfordringer og at det også handler om momenter som er regulert i andre lover.

#### **Hypotese 2: Uklart lovspråk gir (unødvendige) klager og henvendelser til forvaltningen.**

Tingrettene, Bufetat og skoleforvaltningen får en rekke henvendelser fra borgere som ønsker veiledning i spørsmål som berører de tre lovene.

Hovedvekten av disse går på praktiske spørsmål, men det forekommer at noen har spørsmål som handler om lovteksten og som dermed kan ha eller har et språklig aspekt ved seg. Det er flere språkrelaterte henvendelser til Bufetat enn til tingretten.

Vi har ikke avdekket eksempler på klager som kan spores tilbake til uklart lovspråk. Til tross for at klageprosessen ikke er lik og det er variasjon i klageomfanget, har vi funnet det samme mønsteret på tvers av lovområdene. Årsaken til klagen varierer imidlertid stort mellom lovområdene.

Konklusjonen på tvers av de fire lovene er derfor at hypotesen om unødvendige klager og henvendelser til forvaltningen får liten støtte, selv om det forekommer noen henvendelser som er knyttet til språket i lovteksten.

#### 11.2.1.2 Effekter i forvaltningen

#### **Hypotese 3: Henvendelser fra borgerne som skyldes uklart lovspråk, fører til økt tidsbruk i forvaltningen.**

Vi har ikke avdekket at det er mange unødvendige henvendelser til forvaltningen. Selv om veiledningen

ikke handler om lovspråket direkte, kan uklart lovspråk gjøre det vanskeligere for forvaltningen å veilede borgere.

Våre funn viser imidlertid at forvaltningsansatte opparbeider seg en kunnskap eller ekspertise om de bestemmelsene det er knyttet mest veiledning til. Det gjør at de ikke slår opp i loven når de skal veilede. Dette gjelder også i deler av forvaltningen som arbeider på opplæringsfeltet. Men lærere og rektorer bruker tid på å sette seg inn i saksfeltet og regelverket, ettersom de ikke arbeider med dette til daglig.

Analysen har avdekket to områder der lovspråk kan ha betydning for tidsbruk. Det ene er når det kommer uvanlige spørsmål som ligger utenfor den delen av lovverket forvaltningen har opparbeidet seg kompetanse på. Det andre er opplæring av nyansatte.

Hovedkonklusjonen er at det i noen saker er slik at lovspråket kan gi økt tidsbruk, men vi har i liten grad funnet eksempler på dette.

### **Hypotese 4: Uklart lovspråk gir økt tidsbruk og økte kostnader i forvaltningen.**

Saksbehandling kan ta unødvendig lang tid fordi forvaltningsansatte er avhengig av språklig støtte og veiledning fra kolleger. Dette vil igjen føre til økte kostnader.

Vi har ikke sett eksempler på at informantene bruker ordbøker eller lignende tekster for å forstå lovtekstene.

Det er mye kollegaveiledning i forvaltningen. Det er to årsaker til at det er behov for veiledning og at saksbehandling tar tid. Det første er at det er mye kollegaveiledning i forvaltningen som handler om tolkningsspørsmål. Det henger nært sammen med at saksbehandlere i forvaltningen ikke skal være primærfortolkere av loven. Det er en oppgave for ledere, direktorat og departement.

Det andre er at det er skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for vedtak. Det er særlig tydelig på adopsjons- og opplæringsfeltet. De forvaltningsansatte diskuterer da seg imellom hvilke momenter de skal legge vekt på. Diskusjonspartnerne kan være i egen organisasjon, i direktoratene eller i andre regioner, og her er andre dokumenter som redegjør for praksisendringer og ønsket praksis, viktige.

Vi finner lite grunnlag for å si at lovspråket isolert sett er kostnadsdrivende. Lovspråket kan ha betydning i den grad språket åpner opp for mer skjønnutøvelse. Men det at loven gir rom for skjønn handler ikke nødvendigvis om at lovspråket er uklart. Det handler også om at lovgiver ønsker at forvaltningen skal utøve faglig skjønn.

### **11.2.2 Indirekte effekter for borgerne**

Forvaltningens saksbehandling har konsekvenser for borgerne. Hvordan saksbehandlere forstår lovteksten har dermed betydning for borgerne.

### **Hypotese 5a: Uklart lovspråk gjør at forvaltningen fatter feil vedtak eller vedtak av lav kvalitet, eller gir lokale variasjoner i vedtakene.**

Oxford Research har ikke undersøkt kvaliteten på vedtakene i seg selv, men vi har undersøkt forutsetningen for at lovspråket kan ha betydning for vedtakskvaliteten, samt hvordan forvaltningen bruker lovteksten i saksbehandlingen.

Forvaltningen hjemler alle vedtak i lov, men det betyr ikke at de foretar vurdering av faktum med utgangspunkt i selve lovteksten. I praksis er det ofte rundskriv og andre ferdigfortolkede tekster som er utgangspunktet for saksbehandlingen. Adopsjonsloven og opplæringslova åpner også opp for omfattende forvaltningsskjønn. Dette øker sannsynligheten for lokale variasjoner i praktiseringen av regelverket.

På flere områder er det også utarbeidet standardmaler eller standardbrev der det vi kan kalle det rettslige grunnlaget allerede står.

Samlet sett betyr det at virkningskjeden fra lovteksten og ut i saksbehandlingen er lang. Det er språket i de øvrige rettskildene som har størst betydning i saksbehandlingen. Det store rommet for skjønn har også betydning for i hvilken grad lovteksten er avgjørende i vurderingene i vedtaksprosessen. Vi finner derfor liten støtte til hypotesen i undersøkelsen av tre av lovene. Når det gjelder opplæringslova, antyder flere av intervjuene at det er lokale variasjoner som kan spores tilbake til uklart lovspråk.

I det foreliggende utkastet til ny adopsjonslov, har adopsjonslovsutvalget foreslått å inkludere flere bestemmelser i selve lovteksten. Det vil dermed være mulig å undersøke om dette har betydning for hvordan regelverket forstås og virker i praksis, i etterkant av at loven har trådt i kraft.

Dette impliserer ikke at kvaliteten på vedtakene alltid er høy eller at forvaltningen ikke gjør feil. Det er grunn til å anta varierende kvalitet på vedtak og noen feil. Imidlertid tyder resultatene i denne kartleggingen på at *språket i loven* ikke nødvendigvis reduserer kvaliteten i vedtakene.

### **Hypotese 5b: Uklart lovspråk fører til lavere kvalitet på forvaltningens veiledning av borgere.**

Denne hypotesen er en underhypotese av hypotese 5a og vi finner lite støtte for denne hypotesen. Funnene denne konklusjonen bygger på, er de samme som for hypotesen over.

For begge hypotesene er konklusjonen at uklart lovspråk kan spille en rolle. Men fordi virkningskjeden er lang og det er mange andre variabler som har stor innvirkning på veiledningskvaliteten, spiller lovspråket kun en liten rolle.

### **Hypotese 5c: Uklart lovspråk smitter over i vedtaksbrev.**

Observasjonen om at andre tekster enn lovteksten er viktig i vedtakssammenheng, gjelder også på dette området. Det er variasjoner i hvordan vedtaksbrevene er utformet, det gjelder også hvor mye og hvor ofte de henviser til lovverket. Alle brev hjemler vedtak i lov og noen siterer eksempelvis formålsparagraf i loven.

Det er få sitater fra lovverket i brevene, men særlig på adopsjonsfeltet er det flere henvisninger til rundskriv og retningslinjer. Det er noen begreper som står i lovteksten og som også står i vedtaksbrev. Noen vedtak inneholder også forklaringer av sentrale begreper.

Vi finner at det er andre tekster som smitter over i vedtaksbrev, og at lovspråk i begrenset grad smitter via forskrift og retningslinjer og ned i de vedtaksbrevene vi har studert. Det er tydelig at noen deler av forvaltningen har arbeidet med å gjøre tekstene mer forståelig for brukerne. Flere saksbehandlere har også vært på kurs om klart språk.

### **Hypotese 6: Lovspråkets dårlige omdømme hever terskelen for bruk.**

Vi har i denne undersøkelsen sett på bruk av lovteksten som en bakenforliggende variabel eller en forutsetning for direkte og indirekte effekter. Men det er også mulig å se på bruk og lesing av lovteksten som

en følge av dårlig språk. Det vil si at borgere ikke leser lovteksten fordi språket er for vanskelig.

Det er først og fremst indirekte, via omtale av lovspråket, at vanskelig språk kan heve terskelen for bruk. Språket i loven kan ikke forhindre at borgere leser loven dersom de ikke allerede er kjent med loven.

Vi har sett eksempler på at språket hever terskelen for bruk på to måter. For det første har vi sett noen eksempler på at forvaltningen ikke henviser til lovteksten fordi den er så komplisert at de mener det ikke vil hjelpe borgerne å lese i loven. Språket i loven kan på denne måten være et hinder for at flere leser loven. Når det gjelder opplæringslova, finner vi imidlertid at bruken av skjønnsuttrykk kan heve terskelen for bruk av loven.

For det andre kan lovspråkets generelle (dårlige) omdømme gjøre at borgerne ikke leser lover. Vatn mfl. (2015) viser at noen av respondentene hadde en forventning om at lovspråket var vanskelig før de leste loven. Da de leste loven, fant de imidlertid at språket var mindre komplisert enn forventet.

Basert på funnene i Vatn mfl. (2015) kan det være at lovspråkets generelle omdømme reduserer borgernes ønske eller vilje til å lese lover. Denne mer generelle effekten av oppfatningen om lovenes tilgjengelighet er etter vår oppfatning viktig. Særlig siden vi finner at lovene i liten grad leses av borgerne. Samtidig er dette en effekt som er vanskelig å tilskrive lovspråket i en enkelt lov eller paragraf.

## **11.3 DISKUSJON: HVORDAN FORKLARE LOVENES VIRKNING**

Lovene virker noe ulikt, men flere av funnene er like på tvers av lovområdene. Det er to hovedtyper av forklaringer for våre funn. Det ene er hvordan borgere for forvaltningsansatte forholder seg til lovteksten. Hvordan lovteksten brukes og i hvilken grad andre kilder brukes, er viktige forutsetninger for å skjønne hvilke mulige virkninger som er sannsynlige.

Den andre forklaringen er at kjennetegn ved lovteksten og det feltet loven regulerer, har betydning for lovens virkningskjede.

### 11.3.1 Rettskulturer og uklart lovspråk.

Måten og i hvilken grad borgere og forvaltningsansatte forholder seg til lovteksten på, har betydning for hvordan loven virker.

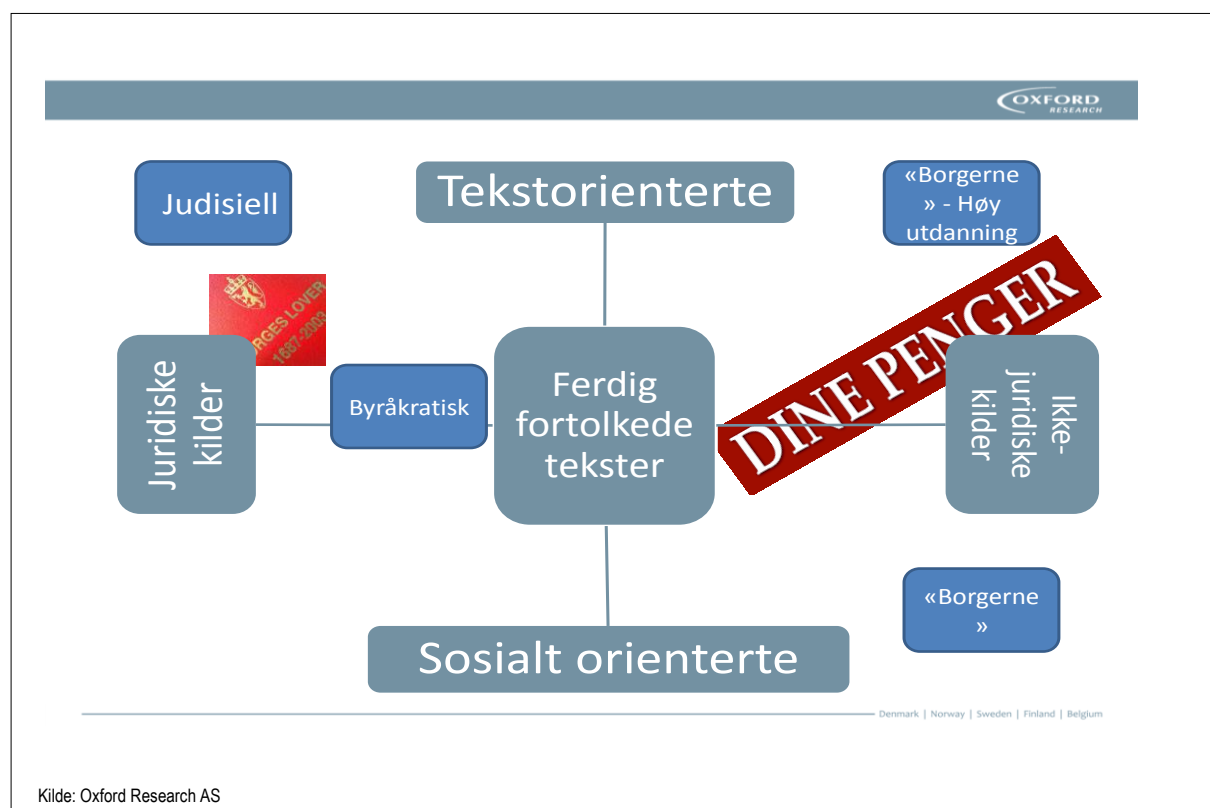
Innledningsvis i rapporten presenterte vi tre ulike typer rettskulturer: Den judicielle rettskulturen, den byråkratiske rettskulturen og borgernes rettskultur.

Vi introduserte også en analytisk modell bestående av to hoveddimensjoner. Den ene dimensjonen måler i

hvilken grad aktørene bruker rettslige kilder eller ikke-rettslige kilder. Den andre dimensjonen måler i hvilken grad aktørene er tekstorientert eller sosialt orientert.

Basert på funnene i denne kartleggingen av hvordan fire lover virker i praksis, har vi i figuren nedenfor plassert de tre rettskulturene i den analytiske modellen.

Figur 14 Analytisk modell – judiciell, byråkratisk og borgernes rettskulturer



#### 11.3.1.1 Den judicielle rettskulturen

Den idealtypiske **judisielle rettskulturen** innebærer høy grad av tekstorientering. Juridiske kilder er sentralt, det samme er juridisk metode. Innenfor denne rettskulturen har lovtekstens språklige utforming en *direkte* betydning for tolkninger. Aktørene som hører til i denne kategorien er profesjonelle brukere av loven.

De profesjonelle aktørene er primærfortolkere av lovene, og i noen tilfeller er de også med på å utforme lovverket. Disse aktørene er gjerne ansatt i

departementene eller på direktoratsnivå. De er ofte jurister og bruker juridisk metode når de forholder seg til lovverket.

Det ligger i begrepet primærfortolker, at denne gruppen tolker loven på vegne av andre. De utarbeider forskrifter til lovene og sender ut rundskriv om hvordan regelverket skal praktiseres. De omformulerer politiske signaler til praksis.

I denne undersøkelsen har vi sett at den øvrige forvaltningen er hyppig brukere av dokumentene denne gruppen produserer. Ansatte i Bufetat eller

i forsvaret tar også kontakt med direktorat eller departement når de er i tvil om noe, eller der praksis er uklar. De profesjonelle brukerne er dermed også en del av en mer sosialt orientert fortolkingskultur, selv om de selv først og fremst forholder seg til skriftlige kilder til informasjon.

### 11.3.1.2 Borgernes rettskultur

På den andre siden finner vi de vi kan kalle den vanlige borger (**borgernes rettskultur**) som i *mindre grad* bruker rettslige kilder. Våre funn tyder på at majoriteten av borgerne ikke leser i lovteksten. Ifølge Vatn mfl. (2015) bruker denne gruppen i stor grad *sosiale strategier* for å forholde seg til loven og rettslige spørsmål og er ikke profesjonelle brukere av loven. Denne undersøkelsen støtter opp under dette funnet. Borgerne spør venner og familie om hjelp til å forstå og mange tar også kontakt med forvaltningen for å få veiledning.

Vi finner imidlertid at også borgerne er tekstlig orientert, men de leser først og fremst ikke-juridiske tekster. Der juristene og de semi-profesjonelle brukerne leser lovtekster og forskrifter, ser borgerne gjerne til massemediene. De leser om mulige endringer i arvelova i Dine penger og de får informasjon fra Dagbladet om at barna deres har rett til tilpasset opplæring. De leser om adopsjon på Bufetats nettsider. Mange leser også i informasjonsmateriell som offentlige etater har utarbeidet, inkludert informasjon på web-sider. Nettet er i det hele tatt en kilde til informasjon på flere områder, og borgere «googler» også for å få informasjon (Vatn mfl. 2015).

Borgerne er med andre ord både tekstlig og sosialt orienterte, men borgerne er ikke hyppige brukere av juridiske kilder. Det er imidlertid sub-grupper blant borgerne, noe blant annet lovdata.no-undersøkelsen viser. Personer med høy utdanning er tilsynelatende mer tilbøyelige til å lese juridiske tekster og lovteksten, enn andre grupper i befolkningen. Dette samsvarer med tidligere retts sosiologiske undersøkelser av hvem som leser lovtekstene (Mathiesen 2011, side 77-80).

Dette betyr at andre har fortolket lovteksten for dem. De har derfor ikke alltid behov for å lese i loven, eller de opplever i hvert fall selv at de ikke har behov for det.

Lovens fragmentariske karakter er et hinder for at lekfolk selv kan tolke lovene, i tillegg til at språket

er krevende. Noen borgere forsøker å tolke loven selv, og det kan være vanskelig. Det henger blant annet sammen med at de ikke er klar over at et saksfelt kan være regulert av flere lover eller at det er flere bestemmelser i loven som berører deres sak, og ikke bare en enkeltparagraf.

Det er her ytterligere en sosial strategi kommer inn, nemlig knyttet til forvaltningens veiledningsplikt. Spørsmålet er om de som har størst behov for hjelp til å forstå sine rettigheter og plikter, er klar over at de kan be forvaltningen om hjelp.

### 11.3.1.3 Den byråkratiske rettskulturen

Midt mellom den idealtypiske judisielle tilnærmingen og den ikke-juridiske tilnærmingen, finner vi den **byråkratiske rettskulturen**. Saksbehandlere i underliggende etater eller i kommunene er eksempler på representanter for den byråkratiske rettskulturen. Aktørene kan noe forenklet kalles semi-profesjonelle brukere av loven.

Saksbehandlerne inngår i profesjonelle fortolkningsfellesskap som deler en felles forståelse av regelverket, men det er ikke saksbehandlerne som fortolker loven. Deres oppgave er å vurdere enkeltsaker i lys av lovverket og gjeldende praksis. Fortolkningsoppgaven ligger høyere opp i forvaltningshierarkiet, hos primærfortolkerne.

Loven er imidlertid utgangspunktet for den saksbehandlingen de gjennomfører. Men den byråkratiske tilnærmingen er preget av at *ferdigfortolkede tekster* er sentrale i saksbehandlingen. Forvaltningen forholder seg til forskrifter, rundskriv, veiledninger og forvaltningspraksis som i mindre grad nødvendiggjør bruk av *egentlig juridiske metode*. De forholder seg dermed til regelverket mer overordnet og lovspråket har dermed først og fremst en indirekte betydning.

Saksbehandlere, offiserer eller lærere er ikke utelukkende tekstorienterte. De diskuterer vedtak med kolleger og ledere dersom de er usikre på hva de skal vektlegge når de fatter vedtak. I tillegg kan ansatte i forvaltningen ta direkte kontakt med primærfortolkere dersom de er usikre på hvordan de skal vurdere en sak.

Selv om den byråkratiske rettskulturen befinner seg i en mellomposisjon mellom den judisielle rettskulturen og borgernes rettskultur, er det mange likhetstrekk mellom den byråkratiske rettskulturen og borgernes rettskultur.

Representantene for begge rettskulturene er både tekstlige og sosialt orienterte. Hovedbildet er at de leser i noe ulike dokumenter, men lovdata.no-undersøkelsen viser at også borgere i noen grad leser i rettskilder. Begge gruppene forholder seg imidlertid først og fremst til ferdigfortolkede tekster, men der borgerne leser aviser og på web-sider, er det rundskriv og veiledere som er sentrale i forvaltningen. Det er likevel ikke alltid et tydelig skille mellom de ulike rettskulturene, og det skillet er antageligvis minst mellom forvaltningen og borgere med høyere utdanning.

### 11.3.2 Kjennetegn ved loven og lovens virkning

Vi trakk innledningsvis fram at lovene virker ulikt. Det er flere momenter som har betydning for hvordan loven virker. For de fire lovene som her er undersøkt, varierer virkningskjedene i tråd med noen enkle kjennetegn ved lovene.

#### 11.3.2.1 Privat rett eller offentlig rett

Det første kjennetegnet er om loven regulerer et offentlig eller privatrettslig felt. Lover som regulerer rene privatrettslige spørsmål fungerer annerledes enn lover som regulerer offentligrettslige spørsmål og der forvaltningen utøver offentlig myndighet.

Arvelova regulerer et privatrettslig felt og offentlig forvaltning fatter ikke vedtak om arv. Språket i denne typen lover kan derfor først og fremst ha direkte effekter for borgerne.

Når vi likevel finner få direkte effekter av arvelova og de andre lovene, skyldes det hvordan borgerne forholder seg til selve lovteksten, eller rettere sagt, om de leser lovteksten.

#### 11.3.2.2 Omfang av vedtak

Det andre kjennetegnet er hvor mange vedtak forvaltningen fatter med hjemmel i de studerte lovene. Tre av de fire lovene i vår undersøkelse regulerer utøvelse av offentlig myndighet der forvaltningen fatter vedtak hjemlet i lovene.

Det er store forskjeller i hvor mange vedtak forvaltningen fatter på de tre lovområdene. Vernepliktsverket fatter årlig mer enn 50 000 enkeltvedtak knyttet til førstegangstjeneste. Til sammenligning ble det gjennomført i underkant av 400

adopsjoner i 2013. Saksbehandlerne i Bufetat fatter riktignok flere enn 400 vedtak i året, men det er likevel store forskjeller i vedtaksmengden.

Forvaltningspraksisen varierer derfor stort mellom forsvaret og Bufetat. Der forsvarets vedtak blant annet kommer til uttrykk i form av standardbrev til dem som skal inn til førstegangstjeneste, er det lange og omfattende drøftinger av personlig egnethet og oppfostringstid i vedtakene Bufetat fatter om adopsjon.

#### 11.3.2.3 Skjønnsutøvelse eller klare vilkår

Når vedtakene og vedtaksmengden er så ulike som de vi har pekt på over, handler dette blant annet om rom for skjønnsutøvelse.

Det er klare kriterier for hvem som skal inn til førstegangstjeneste. Når forvaltningen fatter vedtak her, er alder eksempelvis avgjørende for utfallet.

Slik er det ikke på adopsjons- eller opplæringsfeltet. Her er det på mange områder et stort rom for utøvelse av faglig skjønn, om det handler om grunnlaget for særskilt opplæring eller adopsjon av barn fra utlandet.

Skjønnsutøvelse kan være en utfordring for å sikre lik praksis og lik behandling av like tilfeller. På adopsjonsfeltet er det lagt inn flere mekanismer som har som formål å sikre lik praksis. De ansatte i Bufetat handler innenfor rammene av et sosialt fortolkningsfellesskap der vedtak diskuteres i fellesskap. Saksbehandlerne kan konsultere Bufdirs praksisregister når de er i tvil om vurderinger. Bufdir gjennomfører også årlige seminarer der ansatte i de ulike Bufetat-regionene møter hverandre og diskuterer konkrete adopsjonssaker. Dette er tidkrevende prosesser, men øker kvaliteten på vedtakene.

#### 11.3.3 Mange eller få forskrifter/retningslinjer

Et siste kjennetegn er forholdet mellom lovteksten, forskrifter og andre kilder som retningslinjer og rundskriv.

Noen lover fungerer som rammelover, der innholdet i loven er relativt knapt. Adopsjonsloven er et godt eksempel på dette. Loven er kort og vilkårene for adopsjon står i stor grad i forskrift og



retningslinjer. Forarbeidene er en kilde til informasjon om hva som skal være grunnlaget for adopsjon, men i praksis er det forskriftene og retningslinjene som er viktige når forvaltningen fattet vedtak. Lovteksten er ikke uviktig, men det er andre dokumenter som er mer brukt i praksis. Dette gjør at lovspråket får liten betydning i den dagligdagse saksbehandlingen.

Dette er helt annerledes for arvelova, der lovteksten er den eneste rettskilden, foruten forarbeidene til loven. Lovteksten blir dermed viktig.

### 11.3.4 En rettsosialogisk virknings-teori for uklart lovspråk

Den rettsosialogiske diskusjonen har vist at lover virker ulikt. Det finnes ikke en generell virknings-teori for klart lovspråk. En rekke *lovgivningstekniske, institusjonelle, kulturelle og samfunnsmessige forhold* vil påvirke hvilken betydning et uklart eller klart lovspråk i praksis har.

Vi har identifisert noen viktige variabler som kan ha betydning for hvordan klart lovspråk i praksis virker.

#### Lovtekstene eller regelverket

Lovens *alder* vil kunne ha betydning for bruk og relevans. Videre vil *omfanget av loven* dvs. antall paragrafer kunne ha relevans for bruk og i hvilken grad loven oppfattes som tilgjengelig.

Det vil videre være mange ulike *lovgivningstekniske* valg som kan påvirke i hvilken grad lovenes innhold oppfattes som klare og lett tilgjengelig og i hvilken grad lovtekstene språklige innhold oppfattes som klare og uklare. Vi går ikke videre inn på de enkelte detaljer her.

Alle disse momentene har med lovtekstene eller lovgivningen å gjøre. På den andre siden vil det være en rekke momenter i *samfunnet og i forvaltningen* hvor lovgivningen skal virke som vil ha betydning for hvordan uklare eller klare lovtekster i praksis virker.

#### Forvaltningen

Den aktuelle forvaltningsvirksomhetenes *organisatoriske oppbygning og virkemåte* har trolig betydning. Det er grunn til å anta lovtekstene klarhet eller uklarhet oppleves som en større barriere i kommunene, enn de gjør i sentralforvaltningen.

Utdanningsnivå, profesjonsforståelser og hvilke typer myndighetsutøvelse forvaltningen utøver vil kunne ha betydning. Tidligere undersøkelser tyder på at saksbehandlere i førstelinjen i særlig grad benytter forhåndsgitte svar og i stor grad har en tilnærming som er mest i samsvar med den «byråkratiske rettskultur». Ansatte i tilsyn eller direktorater har kanskje i større grad innslag av selvstendige vurderinger.

#### Borgeren

Kjennetegn ved innbyggerne er også viktig. I hvilken grad uklart lovtekst medfører utfordringer for innbyggernes rettssikkerhet, vil også avhenge av borgernes ressurser og forutsetninger. På den ene siden er det klart at klarere lover, kan bidra til at mindre ressurssterke grupper i større grad kan forstå og etterprøve vedtak fra forvaltningen og *erkjenne sine rettigheter og plikter*. Den viktigste rettssikkerhetsgevinsten i klarere lovtekster ligger trolig i færre misforståelser og mer rettsriktige vedtak fra forvaltningen.

Samtidig har vi funnet at høyt utdannede borgere leser lover i større grad enn andre grupper. Foreløpig er det derfor denne gruppen som vil ha størst effekt av klarere lovspråk.

## 11.4 MULIGHETSROMMET OG MULIGE SCENARIOER

### 11.4.1 Digitalisering og økt tilgjengelighet

Vi mener at det er et stort mulighetsrom for et klart lovspråk.

Det er sannsynlig at flere vil lese lovteksten i tiden fremover. Digitaliseringen medfører økt *faktisk* tilgjengelighet. Et godt lovspråk er da viktig for at folk kan forstå det de leser.

En forutsetning for bruk er selvsagt at lovene er relevante og dekker et behov for forvaltningen eller borgerne. Den viktigste forutsetningen for bruk av lovtekstene er imidlertid kunnskap om hvor en kan finne dem, at de er relevante og en viss kompetanse i å lese skriftlige tekster. Lovdata.no er i dag den mest brukte kilden blant informantene i denne undersøkelsen, og regjeringen.no lenker også til Lovdata.no.

Det er også indikasjoner på at det er en kulturell terskel for bruk av lovtekster. Den vanlige borger forventer at lovtekstene er vanskeligere før de har lest loven, enn det de mener den er når de faktisk har lest lovteksten. Lover blir oppfattet som utilgjengelige – og kanskje mer enn det de faktisk er.

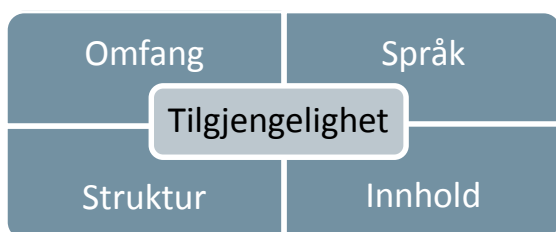
### 11.4.2 Informasjon og lovtekster

Etter Oxford Researchs oppfatning vil informasjon om lovtekster og kilder hvor lovtekster kan lese, kunne øke folks bruk av lovtekster.

Oxford Research vil fremheve at tilgjengelighet er et nøkkelstikkord for klart lovspråks betydning. Vi har i denne studien identifisert noen distinkte rettskulturer og måter å forholde seg til lovtekster på og andre rettskilder.

Oxford Research mener at klart lovspråk må ses i sammenheng med andre former for tilgjengelighet av en lovregel. Vi har vektlagt fire former for tilgjengelighet basert på tidligere retts sosiologisk forskning og med inspirasjon fra en forelesning av Jon Christian Nordrum i 2010. Omfanget gjelder bl.a. antall §. Innholdet dreier seg om selve det materielle regelinnholdet er komplisert og vanskelige tilgjengelig. Asbjørn Kjønstad har eksempelvis pekt på at reglene om pensjon har blitt meget kompliserte. Språk og struktur er kjernen for hva klart lovspråk skal påvirke.

Figur 15 Tilgjengelighet



### Kildetilgjengelighet og informasjonskompetanse

Videre vil vi legge til *kildetilgjengelighet* og *informasjonskompetanse* som viktige faktorer for å realisere «klart lovspråk» potensial. Med kildetilgjengelighet mener vi tilgjengeligheten til lovtekster. Den er som sagt i prinsippet høy, men kunnskapen og erfaringen med bruk av rettslige kilder på nett er nok fortsatt forholdsvis liten.

Det er flere faktorer som peker i retning av at et klart lovspråk kan bli viktigere de nærmeste årene.

Det ligger et betydelig kommunikasjonspotensial i digitaliseringen. Lovdata og andre digitale kommunikasjonsløsninger gir muligheter for å kommunisere lovtekstenes innhold på en mer *brukerrettet måte* enn gjennom den trykte lovsamlingen. Det vil være mulig å forklare ord, lage innholdsfortegnelse og f.eks. beskrive aktører i loven. Digitaliseringen gir også muligheter for å kommunisere lovtekstene ut til de aller fleste innbyggere på en kostnadseffektiv måte.

*Rettsliggjøringen og internasjonaliseringen* av retten har medført at rettsregler har fått mer betydning. Men paradoksalt nok kan det være at nettopp pga. et økende omfang av lover, forskrifter og rundskriv, er lovtekstene og hvilke regler som gjelder, blitt mindre tilgjengelig enn tidligere. Dersom det er slik at endringer i «omfang» og «innhold» har medført mindre reell tilgjengelighet for brukerne, både forvaltning og borgerne, taler det sterkt for å satse på «klart lovspråk». Selvsagt kan det også argumenteres i den andre retning, nemlig at nettopp endringene i omfang og innhold, gjør at klart lovspråk egentlig ikke har så stor betydning.

Etter vår oppfatning vil klare lovtekster også kunne virke disiplinerende i «omfangsproduksjon» av lover og annet rettskildematerialet.

Det er stadig en større andel av befolkningen som får høyere utdanning. Denne gruppen ser ut til å lese i «våre lover» oftere enn andre grupper. Den økende andelen i befolkningen med høyere utdanning og trolig også en viss digital kompetanse, taler for at flere bør kunne ha utbytte av å lese lovtekster og tekster om lovene.

Klart lovspråk kan på lengre sikt også påvirke rettskulturene, slik at flere borgere leser lover. Dersom språket i arvelova da ikke blir endret, er det et stort potensial for flere misforståelser.

### 11.4.3 Rettsliggjøring, lovgivningen og de styrte

Rettshjelpsforskningen har vist et stort udekket rettshjelpsbehov. Det underbygger at *klarere lovspråk kan være svært viktig for å styrke rettsikkerhet*.

Det følger av NOU 2002:18 at begrepet «rettshjelpsbehov» ofte brukes om situasjoner der juridisk hjelp kan føre til en positiv endring i den enkelte situasjon. Det må imidlertid foreligge et juridisk problem, og det juridiske problemet må ha et rettslig grunnlag, siden det er en forutsetning at

juridisk hjelp ville medført en velferdsforbedring. Etter denne definisjonen er udekket rettshjelpsbehov lik mengden uløste reelle juridiske problemer i samfunnet.

Det er utført atskillig retts sosiologisk forskning på rettshjelpsbehovet og hovedtendensen i foreliggende forskning viser klart at det foreligger *mange uløste juridiske problemer blant folk flest*, men særlig hos mottakere av sosial- og trygdeytelser.

Undersøkelsene viser at behovet for rettshjelp øker når de sosiale og økonomiske ressursene avtar. Sammenhengen mellom *rettshjelpsbehov og formell utdanning* ser ut til å være spesielt sterk. Dette underbygger en antagelse om at tilgang på *juridisk informasjon minsker befolkningens behov for juridisk bistand*. I rettshjelpsundersøkelsen fra 2001 (Retts- hjelp 2001) fant man at hele 10 % hadde juridiske problemer innenfor områdene trygde- og

Oxford Research mener at klart lovspråk på sikt har betydelig potensial til å bidra til økt kunnskap om rettigheter og plikter, også for svakerestilte grupper.

Vi vil imidlertid med utgangspunkt i forskning om utsattes grupper rettssikkerhet peke på noen *forutsetninger* for at klart lovspråk skal bidra til økt rettssikkerhet for svaker grupper.

I utgangspunktet kunne man tenke seg at *rettsliggjøringen* i seg selv sikret alle innbyggere rettssikkerhet. Rettssikkerhetsforskningen tyder til dels på at rettsliggjøringen nettopp krever et enda klarere lovspråk, mer kompetente veiledere og ansatte i forvaltningen som kan *anvende regelverket riktig*. Det er imidlertid mye som tyder på at regelverket på en god del rettsområder er blitt *betydelig mer komplisert*, både i omfang og i terskler for forståelse. I særlig grad har en internasjonaliseringsbølge av norsk rett slått inn med full tyngde siden 1990-tallet.

I rettshjelp-2013-undersøkelsen (Hasle, 2014) finner flere eksempler på at den utvidete veiledningsplikten til NAV ikke ble fulgt opp (Hasle 2014: 190). Denne undersøkelsen bygger på *brukernes vurderinger* av veiledningsplikten. Funnene må derfor fortolkes i lys av metoden. Det er likevel faglig grunn til å tro at forvaltningslovens regler og spesiallovgivningen i en del tilfeller ikke blir etterlevd

fullt ut av forvaltningen. Sivilombudsmannens undersøkelser og årsmeldinger peker på en del eksempler på manglende etterlevelse av regelverk, herunder forvaltningsloven. Flere eldre undersøkelser av etterlevelsen av forvaltningsloven, indikerer også manglende etterlevelse.<sup>28</sup> Forskningen på rettsliggjøringen tyder altså paradoksalt nok på at mykere former for rettsliggjøring nødvendigvis ikke styrker svakere gruppers rettssikkerhet.

I en artikkel i Dag og Tid i 2013<sup>29</sup> hevder Jørn Øyrehagen Sunde<sup>30</sup> at *søksmålsretten* er i ferd med å overta for stemmeretten som borgernes viktigste demokratiske rettighet. Han peker på at antallet sivile tvistesaker ved tingrettene de siste femti årene har økt fra 7000 til 50.000 per år. Antallet lover og forarbeider er *doblet* i samme periode. Sunde påpeker også at innholdet i lovene har blitt *mer komplisert*, og om lag 20 prosent av lovene «produseres» i dag utenfor landegrensene. Denne internasjonaliseringen av retten hevder Sunde er styrt av den *kommunikasjonsteknologiske utviklingen*, ikke av politisk vilje.

I perspektiv av klart eller uklart lovspråk er det interessant at Sunde peker på at forarbeidenes omfang faktisk har økt. Dette tyder ikke på at den «judisielle rettskulturen» er i tilbakegang. Sunde forklarer<sup>31</sup>:

*«Meir innfløkte lover*

*For femti år sidan vart det produsert om lag seksti lover i året. No er talet mellom 110 og 120. Lovene er samstundes vortne lengre. Og dei har vorte meir komplekse. Medan det måtte gjerast endring i ei lov for kvar andre lov som vart laga for femti år sidan, må det no gjerast endringar i to lover for kvar ny som vert laga, som altså er ei firedobling. Mykje av auken har kome sidan midten av 1990-åra.*

*Ikkje berre aukar talet på lover, men på førearbeida til lovene. I Noreg er førearbeid viktige, fordi vi har tradisjon for å gjera lovteksten kort gjennom å bruka lovføreabreid til å forklara innhaldet i lova. For femti år sidan var førearbeida til kvar lov på om lag seksti sider, medan dei no er på over hundre sider. Dermed har mengda lovførearbeid gått frå noko over tre tusen sider i året til over ti tusen sider. Mykje av auken har skjedd sidan midten av 1990-åra.»*

<sup>28</sup> Se for eksempel (Molviken og Vetvik 1987), og Andenæs og Skre (1990).

<sup>29</sup> <http://old.dagogtid.no/nyhet.cfm?nyhetid=2529>

<sup>30</sup> Jørn Øyrehagen Sunde er professor i retts historie ved Universitetet i Bergen

<sup>31</sup> <http://old.dagogtid.no/nyhet.cfm?nyhetid=2529>

Etter Oxford Researchs oppfatning er det derfor et stort behov for et klarere lovspråk

### 11.4.4 Klart lovspråk som god lovgivning

Oxford Research mener at klart lovspråk bør ses i sammenheng med oppfatninger om hva som er *god lovgivning*. God lovgivning kan ses både utfra et tradisjonelt juridisk perspektiv og fra et brukerperspektiv. Justisdepartementets hefte «Lovteknikk og lovforberedelse» (2000) gir en grundig drøfting av lovstruktur og fordeler og ulemper med ulike lovgivningstekniske valg. Veilederen kan ses som ett uttrykk for hva som jurister og forvaltningen tradisjonelt har ansett som god lovgivning og lovgivningsteknikk. God lovgivning som klart lovspråk for innbyggerne kan på den annen side forstås som lover og reguleringer som er formulert på en måte som gjør at alle kan forstå sine rettigheter og plikter. OECD (2012) har vektlagt at lovene og andre reguleringer bør være *klart formulert* slik at alle kan forstå sine rettigheter og plikter. Kjernen i et klart lovspråk er at lover og andre reguleringer er klart formulert på en måte som sikrer at lovene blir forstått av innbyggerne.

Målet om at innbyggerne skal forstå lovene bør etter Oxford Researchs oppfatning ses på som et ideal som det i større eller mindre grad rent faktisk vil være praktisk mulig å nå.

Det er ikke nødvendigvis et skarpt skille eller motsetning mellom de to perspektivene. Veilederen fra Justisdepartementet (2000) understreker betydningen av god lovteknikk og god lovforberedelse for å få til et godt lovverk som er så lett tilgjengelig som mulig. Imidlertid vil det i praksis noen ganger være en viss konflikt. Det juridiske perspektivet vil ofte vektlegge hensynet til juridisk klarhet og funksjonalitet (for jurister og forvaltningen) i større grad enn hensynet til at lover blir forstått av innbyggerne (Difi 2013).

Hovedfunnet i denne kartleggingen er at klart lovspråk for en rekke mulige virkninger er en *nødvendig* men ikke tilstrekkelig betingelse for atferdsendring og bedre kvalitet, økt rettsikkerhet og reduserte kostnader.

At klart lovspråk er en av flere faktorer og er avhengig av reglens innhold og lovgivningstekniske forhold samt institusjonelle og kulturelle forhold, er imidlertid ikke et argument mot å fortsette arbeidet med klart lovspråk. Tvert imot, vi

tror det er en god del vekselvirkninger og mulige samspillsvirkninger, som er *vanskelig å identifisere*.

Kartleggingen viser også at arbeidet med *klart språk* i staten, er viktig i seg selv. Det er mulig å gjøre vedtak og veiledningsinformasjon gode og klare, selv med dagens eventuelt mer eller mindre uklare regelverk. Forsvarspersonellovene i forsvaret er et eksempel på et regelverk som delvis er utdatert og som oppfattes som vanskelig tilgjengelig. Forsvaret har likevel drevet et godt arbeid med å gjøre vedtakene og informasjonsbrev så klare som mulig. Vi finner i liten grad at regelverkets uklare lovspråk reflekteres i vedtaksbrevene.

### 11.4.5 Virkningene av uklart lovspråk i andre lover

Vi finner som tidligere nevnt at de undersøkte lovene virker på ulik måte. Det finnes derfor *ikke* en generell virkningsteori for klart lovspråk. Betydningen av et klart lovspråk vil dermed bl.a. kunne være avhengig av hvilken lov det gjelder, kjennetegn ved denne loven og hvordan forvaltningen er organisert.

For flere av de lovene vi har undersøkt finner vi moderate resultater. Vi finner at de aktuelle lovene i forholdsvis liten grad blir lest av borgerne. Vi konkluderer videre med at lovtekstene i mindre grad er avgjørende for forvaltningens faktiske rettsanvendelse.

Mye av årsakene ligger i antallet vedtak, utformete veiledninger og en forvaltning eller organisasjoner som gir mye veiledning.

Opplæringslova er imidlertid en lov som skiller seg fra de tre andre vi har undersøkt. Kartleggingens funn tyder på at opplæringslovas bruk av *skjønnsmessige uttrykk* kan medføre ulikhet i rettsanvendelsen, misforståelser og utfordringer for brukerne. Vi har allerede pekt på at borgerne i betydelig grad tolker de skjønnsmessige begrepene og formuleringene i opplæringslova i lys av egen erfaring. Vi fant også at skjønnsutøvelsen i en del tilfeller var problematisk for forvaltningen. Vi ser at hvordan skjønnsregler er formulert og utformet i opplæringslova vil ha betydning for i hvilken grad de forstås, om de praktiseres likt og også for ressursbruken.

Vi mener derfor det er grunn til å anta at hvordan skjønnsmessige uttrykk og regler blir utformet

(skjønnsuttrykk og rettslige standarder<sup>32</sup>) kan ha vesentlig betydning for rettssikkerheten og trolig også noe betydning for ressursbruk. Nyere lover i Norge benytter i betydelig grad skjønnsbaserte kriterier. Rettslige standarder er en særegen form for skjønnskriterier.

Kartleggingen viser at lovers virkninger, og særlig lovteksters språklige klarhet, må studeres lov for lov. Resultatene er meget kontekstavhengige og bør ses i et retts sosiologisk lys. Det er interessant hvordan forvaltningens og brukernes tilnærming til rettsspørsmål er formet av de praktiske spørsmål som oppstår.

Oxford Research vil likevel påpeke at det synes rimelig å anta at uklart lovspråk trolig er særlig viktig for en del av regelverket i *velferds- og sosialretten*.

NAV fatter eksempelvis en stor mengde vedtak med stor velferdsmessige betydning og regelverket er til dels komplisert. Videre er det utviklet mange skjemaer. Det store antallet vedtak og skjemaer og det store omfanget av henvendelser og omfang på NAVs veiledningsplikt, gir grunn til å anta at uklart lovspråk i for eksempel NAV-loven kan ha betydelige konsekvenser.

Statsviteren Øyvind Østerud (Østerud 2000: 147) har påpekt at «den omfattende bruken av fullmakts- og rammelover gir snarere makt til forvaltningen enn domstolene».

Det er åpenbart at forvaltningen har betydelig *faktisk* makt gjennom den store mengden avgjørelser og vurderinger av enkeltsaker. Forvaltningen har også betydelig *de facto* rettskapende karakter gjennom dannelsen av forvaltningspraksis. Kanskje klarere lovspråk både kan gjøre forvaltningens avgjørelser bedre, mer rettsriktige og også bidra til at forvaltningens rettsanvendelse blir mer transparent og etterprøvable? Kanskje også et klarere lovspråk kan *ansvarliggjøre lovgiver*? Det kan være at lovgiver kan være tydeligere og også ta stilling til vanskelige prinsipielle, politiske strids-spørsmål i lovgivningen?<sup>33</sup>

Det er selvsagt vanskelig å tilfredsstille både lovgiver, forvaltningen og borgernes behov for hva klar lovtekst er. Det må være en lovtekst for alle, men det kan være en viss motsetning mellom juristene, byråkratene og den vanlige borgers syn på språklig klar og god lovgivning.

<sup>32</sup> En rettslig standard defineres av Boe (2010: 278) som: «Med rettslig standard sikter vi til ord eller uttrykk som gir en anvisning på en målestokk utenfor loven, som en bestemt praksis, utbredte holdninger i samfunnet eller andre forhold som skifter med tiden. All den stund disse fenomenene endrer seg over tid, vil også innholdet i loven gjøre det».

<sup>33</sup> Med dette utsagnet mener vi ikke å forrykke den etablerte lovgivningsteknikken og arbeidsdelingen mellom lovgiver og forvaltning. Vi påpeker bare det enkle faktum at lovgivning ofte også er interessepolitikk. En uklar lov kan også være intendert av lovgiver!

## Litteraturliste

- Andenæs, Kristian (1992): *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Oslo: TANO 1992
- Andenæs, Kristian og Olsen, Leif Oscar (1990): *Sosialrett II sosialrettens oppgaver mot år 2000*. Oslo: TANO
- Aubert, Vilhelm: (1976) *Rettens sosiale funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge Lorange (2006): "Lovgivere og domstoler ved begynnelsen av det 21. århundre». *Jussens Venner* 41 (4): 248-266.
- Backer, Inge Lorange (2013): *Loven – hvordan blir den til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge Lorange (2013): *Lov og lovgivning – artikler og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backer, Inge Lorange (2005): «Tendenser Om Høyesteretts forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon». *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*. 23 (4): 432-452.
- Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2012): *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and practice. 2nd ed.* Oxford. Oxford University press.
- Bernt, Jan Fridthjof og Doublet, David Roland (1998): «Rettslig og politisk legitimitet» Side 17-42 i David R. Doublet, Kai Krüger og Asbjørn Strandbakken (red.), *Stat, politikk og folkestyre*. Bergen: Alma Mater
- Bernt, J. F. (2009). «Det juridiske fortolkningsfellesskap som referanseramme for avgjørelse av juridiske tvilsspørsmål». I Aune, H., Fauchald, O. K., Lilleholt, K. Og Michaelsen, D. (red.). *Arbeid og rett. Festskrift til Henning Jakhellns 70-årsdag*. Oslo: Cappelen Akademisk.
- Bernt, Jan Fridthjof (2004): «Normativisme og pragmatisme i rettsvitenskapen». *Jussens Venner*. 39 (2): 1-13.
- Bernt, Jan Fridthjof og Synne Sæther Mæhle (2007): *Rett, Samfunn og Demokrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Boe, Erik (red.) (1996): *Veien mot rettsstudiet*, Oslo: Tano Aschehough.
- Boe, Erik (2010): *Innføring i juss*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eckhoff og Graver (1991): "Beslutningssituasjoner og avgjørelsesmåter". I Eckhoff og Graver: *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak: Praktisering av bygningsloven*. TANO 1991, s. 159-180 (kap 13).
- Broch Graver, Ane (et al.). *Retts hjelp* (2001): *Bebovet for retts hjelp i Oslos befolkning – deriblant et utvalg innvandrerkvinner*. Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Det juridiske fakultet, Universitet i Oslo.
- Collier, David og Robert Adcock (1999): «Democracy and Dichotomies: A pragmatic Approach About Concepts.» *Annual Review of Political Science* (2): 537-65.
- Dahle, Malin og Ryssevik, Jostein, 2013: *Klart vi kan! – En evaluering av effektene av prosjektet «Klart språk i staten»*. Ideas2evidence, rapport 11/2013. Bergen.
- Dahl, Robert A. (1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Difi (2010): *Statlig, Men uavhengig? Myndighetsutøvelse gjennom forvaltningsvedtak*. Direktoratet for forvaltning og IKT. Oslo.

Difi (2013): Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter. Direktoratet for forvaltning og IKT. Oslo. Difi-rapport 2013:1

Dworkin, Ronald (1978): *Taking rights seriously*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Eckhoff, Torstein (1983): Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål. Tanum.

Eckhoff, Torstein (2001): *Rettskildelære*, Oslo: Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein og Johannes Brinkmann (1986): Ligningsfunksjonærers rettskildebruk. Oslo: Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1 1986

Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Tanum.

Elster, Jon (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmstad og Bjørke AS.

Gloppen, Siri (1998): *Om «den alminnelige rettsoppfatning» og det normative grunnlaget for domstolenes rettskappende virksomhet*. Vitenskapsteoretisk innlegg for dr. polit graden. UiB 1998 (upublisert).

Gloppen, Siri (2004): «Rettstat og demokrati» side 51-79 i Midgaard, Knut og Bjørn Erik Rasch (red.), *Demokrati - vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.

Graver, Hans Petter (2011): «Språk uten forandring». I: Morgenbladet den 4. november 2011.

Graver, Hans Petter (1998): «Nyere utviklingslinjer i norsk rettsvitenskap». *Lov og rett*. 37 (10): 579-603.

Graver, Hans Petter (2006): «I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper». *Tidsskrift for rettsvitenskap*. 119 (2/3): 189-221.

Graver, Hans Petter (2010): *Rett, retorikk og juridisk argumentasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmstad og Bjørke AS.

Habermas, Jürgen (1996): *Between facts and norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Regh, Wiliam, overs.). Cambridge Massachusetts: MIT Press.

Hammerslev og Rask Madsen (red.) (2013): *Rets sociologi – klassiske og moderne perspektiver*. Hans Reitzels Forlag: København

Held, David (2006): *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hasle, S. S. (2014). Rettshjelp 2013. Oslo: Instituttet for kriminologi og retts sosiologi Universitetet i Oslo. Stensilserie nr. 30.

Helgesen, Jan og Eckhoff, Torstein (2015): *Rettskildelære*. Universitetsforlaget. Oslo.

ideas2evidence (2012): Informasjon om klagemuligheter og saksbehandlingstider - en kartlegging av policy og praksis i fem statlige etater. ideas2evidence rapport 7/2013 Jostein Ryssevik, Asle Høgestøl og Inger Nordhagen

Jensen, Leif Becker, 2007. «Klarsprog – kommunikationsteknik eller holdningsændring?» I: Jarvad, Pia & Mørch, Ida Elisabeth: Klart sprog er godt sprog. Rapport fra en nordisk konference om klarsprog, Gilleleje november 2006. Dansk Sprognævn. S. 11–23.

Johnsen, Jon T. (1987): *Retten til juridisk bistand: En rettspolitisk studie*. Oslo, 1987

Justisdepartementet (2000): Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov – og forskriftsarbeid.

Kinander, Morten (red.) (2005) *Makt og rett Om makt- og Demokratiutredningens konklusjoner om rettsliggjøring av politikken og demokratiets forvitring* Oslo, Universitetsforlaget.

Kinander, Morten (2005): «Makt, rett og politikk, side 19-47 i Kinander, Morten (red.), *Makt og rett Om makt- og Demokratiutredningens konklusjoner om rettsliggjøring av politikken og demokratiets forvitring* Oslo, Universitetsforlaget.

Kinander, Morten (2004): *The View From Within An analysis and critique of legal and descriptive jurisprudence*, Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Kristinsson, Ari Páll og Sigtryggsson, Jóhannes B. (red.), 2011: Juridisk sprog i Norden. Rapport fra en nordisk konference om klarsprog. Reykjavík 11.-12. oktober 2011. Nordisk sprogkoordination.

Krüger, Kai (1996): «Komparativ rettsmetode – observasjoner vedrørende prinsipper for rettsanvendelse i Europa nord og sør – illustrert ved tilfellet Norge og Italia». *Jussens Venner*. 5/6: 281- 312.

Kjønstad, Asbjørn og Syse, Aslak (red)(2012): *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang*. Gyldendal.

Kjønstad (2009): *Innføring i Trygderett*. Universitetsforlaget. Oslo.

Kvale, Steinar (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lipsky, Michael (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russel Sage Foundation 1980 s. 3-26

Lovteknikk og lovforberedelse (2000). Veiledning om lov- og forskuddsarbeid. Justisdepartementets lovavdeling. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

Mathiesen, Thomas (2011), *Retten i Samfunnet, En innføring i rettsosiologi*. Oslo: Pax Forlag

Mathiesen, Thomas (1985): 'Styringsjuss', 'rettssikkerhetsjuss' – og det gode samfunn". I *Retfærd* nr. 28 1985, s. 12-25

Motzfeldt, Sissel C. Difi (2013), presentasjon på Nordisk klarspråkskonferanse i Helsinki, 21.-22. november 2013.

Munck, Gerardo L. og Jay Verkuilen (2002): «Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices.» *Comparative Political Studies* 35 (1): 5-34.

Mæhle, Synne Sæther (2004): *Grenser for rettsanvendelseskjønn Om rettslig legitimitet i et spenningsfelt mellom flertalls-makt og rettighetsvern*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Mæhle, Synne Sæther (2005): «Rettsanvendelseskjønn – demokratiproblem eller legitimitetspotensial?» side 193-209 i Morten Kinander (red.) (2005), *Makt og rett Om makt- og Demokratiutredningens konklusjoner om rettsliggjøring av politikken og demokratiets forvitring* Oslo, Universitetsforlaget.



- Nino, Carlos Santiago (1996): *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- NOU 1992: 32: *Bedre struktur i lovverket*
- NOU 2015: 3. *Advokaten i samfunnet*.
- NOU 1978: 37 *Offentlig informasjon*
- NOU 2002: 18. *Rett til rett. En vurdering av konkurranseforholdene i markedet for juridiske tjenester*.
- NOU 2012: 15: *Politikk for likestilling*
- O' Donell, Guillermo A. (2001): "Democracy, Law, and Comparative Politics." *Studies in Comparative International Development* 36 (1): 7-36.
- Ohnstad, Bente (2004): "Rettsikkerhet i helse- og sosialtjenesten sett i lys av den rettslige regulering av tjenesteyternes posisjon som henholdsvis myndighets- og profesjonsutøvere." I: *Kritisk Juss* 2004, s. 118-143.
- Oxford Research (2012): Evaluering av advokatorordningen for asylsøkere. [http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou\\_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatorordningen-for-asylsokere.pdf](http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatorordningen-for-asylsokere.pdf)
- Oxford Research (2013): Evaluering av pilotprosjekt om førstelinjerettshjelp. Endelig rapport, april 2013. [http://www.oxfordresearch.no/media/165280/oxford\\_research\\_rettshjelp\\_sluttrapport.pdf](http://www.oxfordresearch.no/media/165280/oxford_research_rettshjelp_sluttrapport.pdf)
- Papendorf (2002): *Advokatens århundre? : globaliseringen og dens følger for advokatmarkedet / Knut Papendorf*
- Papendorf, Knut (2012) *Rett for alle? Rettsliggjøring og rettsfjerne personers mulighet til å mobilisere retten*. Oslo. Novus forlag.
- Prezeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Material Well-Being in the World, 1950-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rasch, Bjørn Erik (1999): *Demokrati ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Rasmussen, Ørnulf (1995): «Alminnelige rettsgrunnsetninger». *Jussens Venner* (5): 301 – 312.
- Ringdal, Kristen (2007): *Enbet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rothstein, Bo (2015): «Menneskelig velferd og statsvitenskapens tapte relevans» i *Nytt Norsk tidsskrift*. 01/2015: 25-41.
- Sartori, Giovanni (1970): «Concept Misformation in Comparative politics», *The American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053.
- Schumpeter, Joseph A. (1942): *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Shapiro, Martin og Alec Stone Sweet (2002): *On law, Politics and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.

- Silverman, David (2005): *Doing Qualitative Research*, London: Sage Publication.
- Smith, Carsten (1975): Domstolene og rettsutviklingen, i *medlemsblad for Den norske dommerforening* Nr. 1-2.
- Stone Sweet (2000): *Governing with judges Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoljar, Natalie (2003): Interpretation, Indeterminacy and Authority: Some Recent Controversies in the in the Philosophy of Law», *Journal of Political Philosophy* 11 (4): 470-498.
- Synovate (2012) Telefonundersøkelse – Lovspråk, på oppdrag for «Klart språk i staten» – Difi
- Sæbø, Rune (1996): «Generalklausulene i formuerettslovgivningen i et rettskildeperspektiv», *Jussens Venner* (5/6): 313 – 325.
- Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velfersstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget
- Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse En innføring i kvalitative metode*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Vatn, Gunhild Aam, Eriksen, Pia Farstad og Fjørtoft, Henning (red.) (2015): Klart lovspråk?: juridiske tekster i et virksomhetsperspektiv. Oslo: NTNU Institutt for språk og litteratur,
- Vinje, Finn Erik, red. (1990): Språket i lover og annet regelverk. Complex 2/90. Oslo.
- Vinje, Finn Erik, red. (1995): Lovlig språk. Omspråk og stil i lover og annet regelverk. 2. utg. utgitt av Justisdepartementet. Oslo.
- Østerud, Øyvind (2006): “Rettsliggjøring og demokrati», *Tidsskrift for samfunnsforskning* 47 (4): 613-622.
- Østerud, Øyvind (2007): *Statsvitenskap innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003): *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
-



#### DANMARK

Oxford Research A/S  
Falkoner Allé 20  
2000 Frederiksberg  
Danmark  
Tel: (+45) 3369 1369  
office@oxfordresearch.dk

#### NORGE

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 1  
4610 Kristiansand  
Norge  
Tel: (+47) 4000 5793  
post@oxford.no

#### SVERIGE

Oxford Research AB  
Norrländsgatan 11  
103 93 Stockholm  
Sverige  
Tel: (+46) 08 240 700  
office@oxfordresearch.se

#### FINLAND

Oxford Research Oy  
Helsinki:  
Fredrikinkatu 61a, 6krs.  
00100 Helsinki, Suomi  
www.oxfordresearch.fi  
office@oxfordresearch.fi

#### BRUXELLES

Oxford Research  
C/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
www.oxfordresearch.eu  
office@oxfordresearch.eu

#### LATVIJA

Baltijas Konsultācijas, SIA  
Vīlandes iela 6-1  
LV-1010, Rīga, Latvija  
Tel.: (+371) 67338804  
info@balticconsulting.com  
www.balticconsulting.com