

UiO : **Det juridiske fakultet**

Klarspråkprosjektet: Klart lovspråk, skjønn og rettssikkerhet

En analyse av alderspensjons- og adopsjonsregelverket

Kandidatnummer: 808

Leveringsfrist: 25. november 2016

Antall ord: 15059



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	Oppgavens tema	1
1.2	Oppbygning og metode	1
2	GRUNNLEGGENDE OM KLART LOVSPRÅK, SKJØNN OG RETTSSIKKERHET	3
2.1	Klart lovspråk	3
2.1.1	Begrepet ”klarspråk”	3
2.1.2	Klarspråkarbeid i Norge	3
2.1.3	Klarspråkarbeid i Norden	3
2.1.4	Formål	4
2.2	Skjønn.....	5
2.2.1	Begrepet ”skjønn”	5
2.2.2	Fordeler og ulemper med skjønn	5
2.2.3	Klart lovspråk og skjønn	6
2.3	Rettsikkerhet	6
2.3.1	Hva er rettsikkerhet?.....	6
2.3.2	Klart lovspråk og rettsikkerhet	7
3	LOVANALYSE	8
3.1	Folketrygdlovens regler om alderspensjon.....	8
3.1.1	Innledning	8
3.1.2	Rettsikkerhet og alderspensjonssystemet	9
3.2	Adopsjonsloven	16
3.2.1	Klarspråkprosjektet	17
3.2.2	Skjønn og klart lovspråk i adopsjonsloven	18
3.2.3	Skjønn og rettsikkerhet i adopsjonsloven.....	22
4	RETTE I SAMFUNNET	28
4.1	Innledning.....	28
4.2	Målgruppe	28
4.2.1	Brukerundersøkelser	29
4.2.2	Forståelige tekster for borgerne	30
4.2.3	Funksjonelle tekster for fagpersoner	30
4.3	Fagspråk	31
4.3.1	Fagterminologi	32

4.3.2	Faglig sjargong.....	33
4.3.3	Språket som autoritetsskaper	34
4.3.4	Fagspråk og dagligtale	35
4.3.5	Fagspråk versus klarspråk?	37
4.4	Nye formidlingskanaler	38
4.4.1	Tilgjengelige løsninger	39
4.4.2	Fremtidens løsninger.....	42
4.5	Oppsummering	43
5	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	44
6	LITTERATURLISTE.....	45
6.1	Lover og forskrifter	45
6.2	Utenlandske lover.....	45
6.3	Traktater	45
6.4	Forarbeider	45
6.5	Rundskriv	46
6.6	Rettspraksis	46
6.7	Tidsskriftsartikler	46
6.8	Avisartikler.....	47
6.9	Nettsider	47

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema

Det hevdes at én av tre borgere har problemer med å forstå tekster fra det offentlige¹. Manglende forståelse av egne rettigheter og plikter representerer et alvorlig rettssikkerhetsproblem. Videre krever det enorme ressurser - det er anslått at dårlig språk koster staten 300 millioner kroner i året².

All myndighetsutøvelse har sin rot i loven. Vedtak, brev og skjemaer skrives med bakgrunn i en lovtekst. Dersom basisteksten er uklar, sprer det seg gjerne videre til etterfølgende tekster. For å få bukt med uklart språk i staten er det derfor nødvendig å ta ondet ved roten.

Arbeidet for et klart lovspråk har de senere år blitt et viktig satsingsområde i det offentlige, og inngår i regjeringserklæringen ”En enklere hverdag for folk flest”. I august 2016 ble det undertegnet en avtale mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Universitetet i Oslo, som skal sikre at klarspråk blir en integrert del av undervisningen og forskningen ved det juridisk fakultetet. Det er satt av 30 millioner kroner til prosjektet.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har tildelt undertegnede et stipend for å skrive masteroppgave om klart lovspråk. Målet er ”å få mer kunnskap om hvilken betydning lovspråket har, hvordan en konkret lov fungerer i praksis og hvordan borgerne forholder seg til lover og til lovspråket”³.

Oppgavens tema er en krysning mellom juridiske og lingvistiske disipliner. Til tross for at de fleste akademiske arbeider om klart lovspråk skrives av lingvister, kan det være nyttig med et juridisk perspektiv. Jurister er trent i å se saken fra flere sider og å veie ulike hensyn mot hverandre. I dette tilfellet er målet å finne den riktige balansen mellom funksjonelle tekster for fagpersoner og forståelige tekster for borgerne.

1.2 Oppbygning og metode

Kapittel 2 redegjør for oppgavens sentrale begreper (klart lovspråk, skjønn og rettssikkerhet), både hver for seg og i forhold til hverandre.

¹ Regjeringen (2014)

² Regjeringen (2014)

³ Direktoratet for forvaltning og IKT (2016)

Kapittel 3 består av lovanalysen. Her blir det tatt utgangspunkt i to konkrete lover for å illustrere hvilken betydning språk og struktur har i lovtekstene. Begge lovene gjelder mennesker fra alle samfunnslag og er viktige for innbyggerne å kunne forstå.

For det første analyseres folketrygdlovens regler om alderspensjon (punkt 3.1) Loven har møtt kraftig kritikk fra flere hold. Jusprofessor Asbjørn Kjønstad uttalte til Dagens Næringsliv at "rettssikkerheten er jo truet når folk ikke kan skjønne regler som gjelder dem selv"⁴. Han mener alderspensjonssystemet bærer preg av å være et "lappetepe" hvor delene ikke henger sammen. Analysen av folketrygdloven vil konsentrere seg om *uklart lovspråk* og *rettssikkerhet*. Er språket i lovteksten så fremmed for den alminnelige borger at det truer rettssikkerheten?

For det andre analyseres adopsjonsloven som har vært gjenstand for språklig revidering gjennom de senere år (punkt 3.2). Den vil derfor tjene som illustrasjon for hvilken betydning språkarbeidet har hatt. Analysen av adopsjonsloven vil konsentrere seg om *klart lovspråk* og *skjønnsfrihet*. Er presisjon i språket og lovskjønn forenlig? Hvilken betydning har skjønn for rettssikkerheten, særlig i forhold til forutsigbarhet, etterprøvnbarhet og likebehandling?

Kapittel 4 har en rettsosnologisk tilnærming og tar for seg rettens plass i samfunnet. Hvem er lovtekstens målgruppe (punkt 4.2)? Hvilken rolle spiller fagspråk i loven, og hva er forskjell på fagterminologi og faglig sjargong (punkt 4.3)? Og videre, er det et mål at borgerne skal kunne beregne sin rettsstilling direkte ut ifra lovteksten, eller bør det være et mellomledd mellom lovteksten og borgeren? Avslutningsvis drøftes det hvorvidt det finnes andre kanaler som kan formidle loven til borgerne på en like god eller endatil bedre måte (punkt 4.4).

Analysene og drøftelsene bygger på lovtekst, lovforarbeider, alminnelige rettsprinsipper om hva som er god lovgivningsteknikk, faglitteratur og annet rettskildemateriale.

⁴ Dagens Næringsliv (2012)

2 Grunnleggende om klart lovspråk, skjønn og rettssikkerhet

2.1 Klart lovspråk

2.1.1 Begrepet "klarspråk"

Begrepet *klarspråk* stammer fra Sverige, men har i løpet av de siste årene blitt integrert i norsk språkbruk. Klarspråk brukes for å designere et "korrekt, klart og brukertilpasset språk"⁵ i offentlige tekster.

2.1.2 Klarspråkarbeid i Norge

Flere personer og institusjoner har opp gjennom årene arbeidet for et klarere og bedre språk i det offentlige. Men som det går frem av St.meld.nr 35 (2007-2008) s. 19: "(...) eit mer planfast arbeid er ikkje kome i gang enno, trass i tidlegare initiativ og alle skippertak gjennom åra". Det ble derfor pekt på behovet for "å ta eit krafttak og å få arbeidet inn i faste, organiserte former".

I 2008 ble prosjektet *Klart språk i staten* lansert. Kjernen i prosjektet var å gjøre teksten i forvaltningstekster klarere og forenkle kommunikasjonen mellom det offentlige og borgerne. Prosjektet varte i fem år og viste gode resultater, særlig i form av økt språklig bevissthet⁶. Men det ble samtidig konstatert at roten til problemet gjerne var språket i lovtekstene. Lovens formuleringer hadde en tendens til å forplante seg videre i forvaltningens tekster. Det ble derfor pekt på behovet for å arbeide for et klart språk i regelverket.

Høsten 2011 ble prosjektet *Klart lovspråk* etablert som et delprosjekt av Klart språk i staten. Det utviklet seg senere til å bli et selvstendig prosjekt. Målet med prosjektet er "å få mer kunnskap om de språklige utfordringene i regelverket og å sette i gang tiltak som kan gjøre regelspråket klarere og bedre"⁷.

Klart lovspråk eies av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og ledes av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Andre samarbeidspartnere er Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Kulturdepartementet (KUD) og Språkrådet.

2.1.3 Klarspråkarbeid i Norden

Sverige har vært - og er - en foregangsnaasjon når det gjelder klarspråkarbeid. Riksdagen vedtok i 2005 en nasjonal språkpolitikk hvor offentlig språkbruk inngår som et av fire overordne-

⁵ Språkrådet

⁶ Språkrådet

⁷ Språkrådet

de mål. Videre ble landets språklovvedtatt i 2009 som angir at ”språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt”⁸. Sverige har også en egen institusjon, *Granskningskansliet*, som besørger juridisk og språklig kvalitetskontroll av ny lovgivning.

I Island har de også en egen språklov som pålegger stat og kommune å bruke et godt, enkelt og klart språk⁹. Danmark har utviklet ulike redskaper til hjelp i klarspråkarbeidet, blant annet en lovprosessguide som regelutviklerne kan benytte som oppslagsverk og manual.

2.1.4 Formål

Arbeidet med et klart lovspråk bidrar til å

- fremme demokrati og rettssikkerhet,
- øke borgernes tillit til myndighetene og
- effektivisere forvaltningen og spare ressurser.

Et klart og forståelig lovspråk er nødvendig for å *fremme demokrati og rettssikkerhet*. Som nevnt innledningsvis opplever en av tre borgere problemer med å forstå myndighetstekster. Lovtekstene skal være tilgjengelig for alle borgere, uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger. Uklart språk utgjør en fare for å skape et skille mellom ressurssterke og ressursvake grupper i samfunnet, hvor førstnevnte benytter seg av sine rettigheter, mens sistnevnte ikke er klar over dem.

Videre øker *borgernes tillit til myndighetene* når offentlige tekster er tilgjengelige og forståelige. Når borgerne er trygge på hva loven sier og hvordan den håndheves, resulterer det i større tiltro til både til lovgiver, forvaltningen og domstolene. Klart lovspråk har dermed en *legitimerende funksjon* gjennom å skape en større forståelse og en mer positiv holdning til lovverket gjennom synliggjøring og forståelse.

Et klart lovspråk er *ressursbesparende*. Det koster det offentlige både tid og penger når brukeren stadig må henvende seg til forvaltningen fordi vedkommende ikke forstår lovteksten. Det samme gjelder brukeren, som ikke bare taper tid i forsøket på å forstå teksten, men som i tillegg risikerer å tape viktige rettsgoder som følge av feil lovforståelse. Klart språk fører til færre henvendelser og unødige klager.

⁸ Språklag § 11

⁹ Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls § 10

2.2 Skjønn

2.2.1 Begrepet "skjønn"

"Skjønn" betyr bedømmelse eller vurdering. Når en avgjørelse treffes på grunnlag av skjønn, betyr det at beslutningstakeren treffer avgjørelsen på grunnlag av vurderinger han foretar.

Innenfor rettsvitenskapen opererer vi med ulike typer skjønn. For det første har vi det som kalles *rettsanvendelsesskjønn*. Vurderingene som foretas er av ren juridisk karakter, hvor man tolker rettsregelen (lovtolkning) og anvender den på faktum (subsumsjon). Det vil i utgangspunktet være én riktig avgjørelse. Rettsanvendelsesskjønnet kan overprøves av domstolene.

For det andre har vi det som kalles *forvaltningens frie skjønn*. Dette er vurderinger av forvaltningsmessig eller politisk karakter. Rettsregelen danner rammen for avgjørelsen, men innenfor denne rammen har forvaltningen betydelig handlefrihet. Det er derfor ikke én riktig avgjørelse som ved rettsanvendelsesskjønn, men avgjørelsen er derimot et resultat av en avveining av flere ulike hensyn.

Uttrykket "fritt skjønn" er imidlertid ikke helt treffende. Beslutningstakeren står ikke fritt til å foreta vurderinger og avgjørelser etter eget forgodtbefinnende. Han vil være bundet av interne instruksjer, presedenser mv. Poenget er at skjønnet er av politisk eller forvaltningsmessig (og ikke rettslig) karakter.

For å illustrere skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn kan vi se hen til Rt. 1956 s. 234. Spørsmålet var om Rikstrygdeverket kunne nekte krigsenkepensjon på bakgrunn av at enken hadde gjort seg skyldig i grovt uverdige forhold. Spørsmålet om enkens handlinger utgjorde "grovt uverdige forhold" var etter rettens mening et rettsanvendelsesskjønn som kunne overprøves av domstolene. Spørsmålet om dette forholdet skulle føre til tap av pensjonsrett i dette konkrete tilfellet var derimot underlagt forvaltningens frie skjønn og retten tok derfor ikke stilling til spørsmålet.

2.2.2 Fordeler og ulemper med skjønn

Bruk av skjønn i regelverket er nødvendig i et moderne og komplisert samfunn. Hvis loven skulle ha ramset opp og regulert alle tenkelige tilfeller ville den vært uhyre omfattende og uoversiktlig. Skjønn gir loven *fleksibilitet* gjennom vage ord og uttrykk som kan omfatte mange ulike tilfeller.

Gjennom skjønn kan begreper *holde seg over tid* og tilpasses samfunnsutviklingen. Hva som oppfattes å være til "barnets beste" er nok ikke det samme i dag, som det var for sytti år siden. Ved å benytte en så generell utforming trenger ikke regelen skiftes ut selv om holdningene i samfunnet endres.

Skjønn innebærer videre at vurderingene overlates til de som har *ekspertise* på området. Lovforvalteren kan foreta en *konkret og individuell vurdering* i den enkelte sak. Det er også et uttrykk for en *tillitsbasert lovgivning*. Ekspedisjonssjef i Justis- og beredskapsdepartementet Øystein Blymke uttrykker det slik: ”Det er vanskelig å utforme og praktisere kostnads- og formåls effektive lover og regler uten bestemmelser som gir lovforvalteren et visst fortolkningsrom. Lovgiver bør med andre ord til en viss grad våge å overlate tolkning og praktisering av lovens bokstav til regelforvalterens gode skjønn. Bruk av skjønn kan sies å være del av en tillitsbasert lovgivning, tillit i forholdet lovgiver og lovforvalter. Det betyr også tillit til at lovens politiske intensjon følges, samtidig som loven praktiseres effektivt og ubyråkratisk.”¹⁰

På den annen side kan skjønn medføre betydelig *usikkerhet*. Når loven angir at det må ”sterke grunner” til, er det vanskelig for brukeren å forutse hva som kommer til å bli vektlagt i vedkommende sak. Skjønnsmessige regler kan dermed være vanskelig å kombinere med *forutberegnelighet og rettssikkerhet*.

Til tross for at myndighetsmisbrukslæren setter skranker for avgjørelser som bygger på utenforliggende hensyn, vil skjønn alltid innebære en større risiko for *misbruk av myndighet*.

2.2.3 Klart lovspråk og skjønn

Lovteksten har ulike funksjoner. Den skal fungere for jurister, men også for vanlige borgere. I adopsjonsloven brukes det skjønnsmessige begrepet ”barnets beste”. Språklig er dette vagt uttrykk, det kan ikke legges noe presist innhold i det alene. En jurist vil tolke begrepet med utgangspunkt i juridisk metode. Det innebærer blant annet å se hen til forarbeider, rettspraksis, rundskriv etc. Men den alminnelige borger som er ukjent med juridisk metode kan oppleve begrepet som uklart, og være usikker på hvordan det tolkes.

Bruk av skjønn innebærer at språket må være noe vagt og upresist. Men dette behøver ikke nødvendigvis bety at språket er uklart. Klart lovspråk handler om å forbedre språket og strukturen uten at dette avskjærer juridisk presisjon eller skjønnsvurderinger. Klart språk bidrar til at problemstillingene blir så klare som mulig før man starter den juridiske vurderingen.

2.3 Rettssikkerhet

2.3.1 Hva er rettssikkerhet?

Begrepet rettssikkerhet har ikke noe fast, entydig innhold. Det er tale om et honnørord, eller en ideologisk karakteristikk, som brukes for å beskrive hva forholdet mellom borger og stat

¹⁰ Blymke (2014) s. 26

bør være preget av. Rettssikkerhet handler først og fremst om å beskytte borgeren mot urettmessige inngrep fra det offentlige.

For å ivareta rettssikkerheten stilles det en rekke krav til det offentliges myndighetsutøvelse, bl.a. at avgjørelsen må ha hjemmel i lov (legalitetsprinsippet) og ikke være vilkårlig (saklighetsprinsippet). Det stilles krav til både *hvordan* forvaltningsvedtak treffes (prosessuell rettssikkerhet), og til *innholdet* i vedtaket (materiell rettssikkerhet). Avgjørelsene skal være både forutsigbare i forkant og kontrollerbare i etterkant.

2.3.2 Klart lovspråk og rettssikkerhet

Klart lovspråk og rettssikkerhet er nært knyttet til hverandre. Å kunne forstå sin egen rettsstilling og foreta valg basert på denne kunnskapen, er en demokratisk rettighet og et viktig rettssikkerhetsprinsipp.

Språk er makt og med makt følger ansvar. Myndighetsutøver har et særlig ansvar for å gjøre seg forstått av mottaker. For å ivareta rettssikkerheten må derfor brev, vedtak, skjemaer mv. utformes slik at de er begripelige for mottaker. Mottakergruppen er imidlertid svært sammensatt og består av mennesker fra ulike samfunnslag og med ulike forutsetninger for å forstå teksten. Det overordnede målet må være å oppnå en likeverdig kommunikasjon mellom myndighet og innbygger, uavhengig av sistnevntes ressurser. Dette vil bidra til å sikre åpenhet, tillit og respekt.

3 Lovanalyse

I det følgende vil det foretas en analyse av folketrygdlovens regler om alderspensjon (punkt 3.1) og av adopsjonsloven (punkt 3.2). Analysene vil ta utgangspunkt i begrepene klart språk, skjønn og rettssikkerhet.

3.1 Folketrygdlovens regler om alderspensjon

3.1.1 Innledning

Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven eller ftrl.) er en rettighetslov som regulerer ulike økonomiske stønader ved bl.a. alder, sykdom og arbeidsløshet.

Folketrygdloven er en viktig lov for innbyggerne. Den er et av de mest konsulerte regelverkene i Norge; per 8. november 2016 lå den på tredjeplass over de mest søkte lover på Lovdata (like etter arbeidsmiljøloven og straffeloven). Dette bør sette større krav til utformingen og brukervennligheten av regelverket.

Folketrygdloven utgjør et omfattende regelverk. I dag består loven av 26 kapitler og 444 paragrafer, i tillegg til en rekke forskrifter. Den er med dette en av de største lovene i Norge.

Folketrygdloven er en *rettighetslov*. Dette innebærer at den som oppfyller vilkårene opplistet i loven har rett på de tilhørende ytelsene. Det er med andre ord lite rom for skjønn og tolkning. Dette medfører stor grad av forutberegnelig, som er en viktig side av rettssikkerhetsbegrepet. Men det forutsetter at loven er tilgjengelig og forståelig for brukerne.

3.1.1.1 Alderspensjonsreformene

Reglene om alderspensjon finner vi i folketrygdloven kapittel 3, 19 og 20. Formålet er å ”sikre inntekt for personer i alderdommen og legge til rette for en fleksibel og gradvis overgang fra arbeid til pensjon”, jf. ftrl. §§ 19-1 og 20-1. Kapittel 3 regulerer pensjonskomponentene og pensjonsberegningen, mens kapittel 19 og 20 regulerer vilkårene for rett til alderspensjon mv.

Reglene om alderspensjon er et viktig regelsett som berører borgere fra alle samfunnslag. Alle som bor eller arbeider i Norge opparbeider rett til alderspensjon fra folketrygden. For å ivareta rettssikkerheten er det nødvendig at den alminnelige borger har tilgang til og mulighet til å forstå loven.

Det har skjedd flere reformer i tiden etter lovens vedtakelse. De viktigste skjedde i 2010 og 2011. Bakgrunnen for reformene var at den ”statsfinansielt sett gunstige utviklingen i befolk-

ningens sammensetning snart [vil] snu”¹¹. Det ble pekt på at levealderen økte, men samtidig var veksten i den yrkesaktive delen av befolkningen svak. ”Sammen bidrar disse utviklings-trekkene til at det vil bli vesentlig dyrere for de yrkesaktive å finansiere folketrygdens utgifter enn det som er tilfellet i dag.”¹² Nødvendigheten av en ny pensjonsmodell som var økonomisk bærekraftig ble derfor satt på dagsorden.

Pensjonsreformen innebar i det vesentlige fire sentrale endringer i forhold til tidligere lovgivning;

1. *Levealdersjustering* ble innført. Opparbeidet pensjon fordeles på det antall år pensjonsmottakerens årskull forventes å leve. Dette innebærer at så lenge levealderen øker, må hvert årskull jobbe lenger enn det forrige for å oppnå samme pensjon. Dette er det viktigste virkemiddelet i reformen for å gjøre folketrygden økonomisk bærekraftig. Økt levealder vil med dette ikke få innvirkning på folketrygdens utgifter.
2. Besteårsregelen ble byttet ut med *alleårsregelen*. Alleårsregelen innebærer at alle år med pensjonsopptjening teller likt ved beregning av alderspensjon. Med andre ord - jo lenger man jobber, jo mer pensjon opptjener man. Besteårsregelen, som kun tok de tjue beste opptjeningsårene i betraktning, fases ut.
3. Ordningen med *fleksibelt uttak* ble innført. Denne modellen gir den enkelte valgfrihet til å bestemme om man vil kompensere for levealdersjusteringen ved å arbeide lenger, eller gå av tidligere men med lavere årlig pensjon.
4. Det ble iverksatt en systematisk underregulering av utbetalt pensjon i forhold til lønnsutviklingen i samfunnet (*indeksering*).

3.1.2 Rettssikkerhet og alderspensjonssystemet

Det nye pensjonsregelverket har møtt kraftig kritikk fra juridisk hold. Ifølge tidligere jusprofessor Asbjørn Kjørstad har pensjonsordningene blitt ”begreps- og regeltunge”¹³. Dette medfører utfordringer både for borgerne og offentlig ansatte knyttet til å opparbeide seg informasjon og kompetanse om regelverket. Kompleksiteten skyldes blant annet innføring av en rekke nye begreper uten sammenheng med eksisterende regler, overgangsordningen med parallelle systemer og at regelverket er blitt svært omfattende.

¹¹ St.meld.nr.5 (2006-2007) s. 24

¹² St.meld.nr.5 (2006-2007) s. 24

¹³ Dagens Næringsliv (2012)

Kjønstad mener det nye pensjonssystemet bærer preg av å være et ”lappeteppe med et noe variert og tilfeldig mønster”¹⁴. Han mener reformen har ført til at regelverket har blitt komplisert og uoversiktlig, og at det er ”en stor fare for rettssikkerheten når lovgiveren ikke engang bestreber seg på å gjøre systemet mest mulig enkelt.”¹⁵

Ett av hovedmålene med pensjonsreformen var å skape et system og et lovspråk som var enkelt og forståelig for borgerne. I NOU 2004:1 side 19 gis det uttrykk for at det tidligere pensjonssystemet er ”komplisert og forholdsvis uoversiktlig. Det er ikke lett for den enkelte å ha oversikt over sine pensjonsrettigheter og den pensjon en kan forvente. (...) Pensjonskommissjonen legger vekt på at framtidens pensjonssystem må bli enklere og mer oversiktlig.”

I St.Meld.nr.5 (2006-2007) på side 14 heter det:

”Pensjonssystemet skal være oversiktlig og pensjonsvilkårene klare og enklest mulig. Enkelhet og forståelighet i pensjonssystemet er en forutsetning for å kunne fatte velbegrunnede beslutninger om pensjoneringstidspunkt og behovet for egen sparing til pensjonsalderen. Dessuten vil enkelhet bidra til at den enkelte kan beregne hvor mye en får utbetalt i pensjon under ulike forutsetninger. Dette innebærer at informasjonen om pensjon fra det offentlige skal demme opp for kompleksiteten slik at befolkningen kan foreta vel funderte valg omkring sin pensjonssituasjon.”

Paradoksalt nok har reformen ført til det motsatte: I stedet for å gjøre regelverket enklere og mer forståelig, har det blitt mer komplisert og uoversiktlig.

3.1.2.1 Videre fremstilling

I det følgende skal vi se på hvilken betydning pensjonsreformen har hatt for borgernes rettssikkerhet.

Både språklige og strukturelle endringer har ført til at loven har blitt komplisert. Innføringen av nye ord og begreper har gjort loven mer fremmed for brukerne (punkt 3.1.2.2). Videre er reglene av en slik karakter at et nytt system ikke kan innføres på dagen, men må skje gradvis. Dette medfører en overgangsperiode med parallelle systemer (punkt 3.1.2.3). Lovens oppbygning og struktur kan også oppleves krevende (punkt 3.1.2.4).

I tillegg skal vi se på om kritikken er velbegrunnet ved å studere hvilket kunnskapsnivå borgerne faktisk har om pensjonssystemet (punkt 3.1.2.5). Videre skal vi se på hvorvidt loven

¹⁴ Kjønstad (2012) s. 149

¹⁵ Kjønstad (2012) s. 157

virker i tråd med sitt formål med å utjevne forskjeller eller om den tvert i mot er polariserende (punkt 3.1.2.6). Det nye pensjonssystemet gir den enkelte flere valgmuligheter og større fleksibilitet. Men for at borgeren skal kunne nyttiggjøre seg av dette forutsetter det kunnskap om reglene. Risiko har således blitt overført fra staten til borgeren ved at borgeren har større ansvar for å tilegne seg informasjon og ta rasjonelle valg. Hvor langt statens ansvar strekker seg i formidlingen av informasjon skal vi se nærmere på avslutningsvis (punkt 3.1.2.7).

Foruten folketrygdlovens alderspensjon, har borgerne to andre kilder til pensjonsinntekt - tjenstepensjonsordninger og individuell sparing. Utbetalingene fra folketrygden utgjør den viktigste inntektskilden for de fleste og er bærebjelken i pensjonssystemet.¹⁶ Det er kun folketrygdlovens alderspensjoner som behandles i denne oppgaven.

3.1.2.2 Ukjente ord og uttrykk

Loven har blitt kritisert for å anvende ukjente ord og uttrykk i større grad enn hva som er nødvendig. Det hevdes at ”vanlige folk” ikke forstår ord som *forholdstall*, *basispensjon*, *basispensjonstillegg*, *minste pensjonsnivå*, *levealdersjustering*, *nøytralt uttak*, *delingstall*, *alleårsregel* og *pensjonsbeholdning*.

Rettsvitenskapen har som andre vitenskaper utviklet sitt eget fagspråk. Det bidrar først og fremst til å lette kommunikasjonen mellom fagpersoner. Det er både praktisk og nødvendig å benytte seg av juridisk terminologi i lovteksten for å gjøre kommunikasjonen flytende fra avsender til mottaker (se nærmere om fagspråk i punkt 4.3).

Alderspensjonssystemet er av en svært teknisk art som nødvendiggjør bruk av mange ord som man ikke bruker ellers i dagligtalen. Lovgiver har derfor utviklet nye begreper for å kunne definere fenomener som er eiendommelig for alderspensjonsfeltet. Noen ganger forklares slike begreper direkte i lovteksten ved hjelp av legaldefinisjoner. Eksempelvis blir ”levealdersjustering” definert i § 19-6 første ledd annet punktum: ”Levealdersjustering vil si at den enkeltes pensjon justeres ved uttakstidspunktet for endringer i befolkningens levealder.” Det er nødvendig å bruke fagspesifikke begreper i lovteksten for å regulere et kompleks system.

Derimot kan det ikke forsvares ut ifra nødvendighetsbetraktninger å ha flere ulike begreper for å regulere ett og samme tilfelle. Dette har imidlertid skjedd med innføringen av det nye alderspensjonssystemet. Nye begreper ble innført for fenomener som allerede var definert i det gamle systemet. Ettersom vi er i en overgangsperiode med parallelle systemer (se punkt 3.1.2.3), opererer loven nå med flere parallelle begrepsbruk for like tilfeller simultant.

¹⁶ St.meld.nr 5 (2006-2007) s. 35

Eksempelvis har loven en ordning med en garantert minste alderspensjonsytelse fra folketrygden. I det gamle systemet ble dette kalt ”minstepensjon”. Fra og med 1. januar 2011 ble det erstattet med ”minste pensjonsnivå”. Dette begrepet skal atter igjen fases ut med begrepet ”garantipensjon”, jf. ftrl. kapittel 20. For en leser som er ukjent med begrepsbruken, kan det ved første øyekast se ut som det er snakk om tre ulike fenomener og fremstå svært forvirrende. Det bør være et mål for lovgiver å ha en konstant språkbruk selv om nye regler kommer til, med mindre begrepsendringen er tilsiktet og har gode grunner for seg.

3.1.2.3 *Parallelle systemer*

Pensjonsreglene er av en særegen karakter ettersom det er rettigheter som opparbeides gjennom et helt livsløp. Rettigheter man allerede har opparbeidet har et visst konstitusjonelt vern¹⁷, slik at nye regler kan ikke få tilbakevirkende kraft med den virkning at allerede opparbeidede rettigheter faller bort, jf. Grunnloven § 97. Dette innebærer at for å endre pensjonsreglene, er det nødvendig med en overgangsperiode der gamle regler fases ut og nye regler fases inn. Dette er tilfelle i dag og omtrent 40 til 60 år frem i tid. Det er med andre ord forskjellige regler basert på personenes fødselsår. Dette viser overgangsproblematikken som gjør seg gjeldende i forbindelse med endringer i trygderegelverket.

Per dags dato finnes det flere ulike regelverk;

- Gammel ordning (personer født til og med 1953). Ftrl. kapittel 19
- Kombinert ordning (personer født fra og med 1954 og til og med 1962). Forholdsmessig del av ftrl. kapittel 19 og 20.
- Ny ordning (personer født fra og med 1963). Ftrl. kapittel 20.

Problemet med slike parallelle systemer er at regelverket kan oppleves som svært uoversiktlig og komplisert både for borgerne og for de offentlige ansatte. For det første er det to ulike sett av materielle og prosessuelle regler å forholde seg til. For det andre er det tatt i bruk nye begreper som ikke nødvendigvis har en logisk sammenheng med de gamle (se punkt 3.1.2.2).

For det tredje kan det by på tekniske utfordringer å måtte beregne en forholdsmessig del av et system, og en forholdsmessig del av en annen.

Frem til ca. 2070 må man derfor forholde seg til både det ”gamle” pensjonssystemet, basert på grunnpensjon, tilleggspensjon og eventuelt pensjonstillegg, og det ”nye” pensjonssystemet basert på inntektpensjon supplert med en garantipensjon. Om dette er en god lovteknisk løsning kan det vel settes spørsmålsteget ved.

¹⁷ Jf. Borthen- og Thunheimdommene (Rt. 1996 s. 1415 og 1440)

3.1.2.4 *Oppbygning og struktur*

Alderspensionsreglene er spredt over flere kapitler i folketrygdloven. Foruten kapittel 1 og 2 som regulerer lovens formål, definisjoner og vilkår for medlemskap, er de sentrale alderspensjonskapitlene 3, 19 og 20. Kapittel 3 er et rent beregningskapittel som inneholder de generelle bestemmelser om pensjonsberegning, herunder fastsetting av pensjonsgivende inntekt og pensjonspoeng. Kapittel 19 og 20 hjemler vilkårene for rett til alderspensjon etter henholdsvis gammelt og nytt system. For å beregne sin egen alderspensjon er det nødvendig å lese disse kapitlene i sammenheng.

Det kan spørres hvorvidt det er hensiktsmessig å regulere alderspensjonsreglene i tre forskjellige kapitler. For en som er ukjent med regelverkets oppbygning kan det være vanskelig å finne frem til regler som er spredt over flere kapitler. I lovens innholdsfortegnelse er alderspensjonsreglene oppgitt å være i kapittel 19 og 20. At disse reglene må ses i sammenheng med reglene i kapittel 3 er ikke åpenbart når man ikke kjenner til lovens oppbygning. For en utenforstående vil det være mer oversiktlig å ha alle regler om det samme emnet i ett enkelt kapittel.

Forskjellige lovendringer opp gjennom årene har ført til at den totale tekstmengden i pensjonssystemet har økt betraktelig. Men pensjonsreformene i 2010 og 2011 medførte at tekstmengden i ftrl. kapittel 3, 19 og 20 *doblet* omfang i forhold til de tidligere tilsvarende bestemmelsene i kapittel 3 og 19. Ikke bare representerer det et problem i seg selv, ved at loven risikerer å bli svært omfattende og uoversiktlig. I tillegg fører en fordobling av lovbestemmelser til en ”mangedobling av kombinasjoner av lovbestemmelser”¹⁸.

Foruten dette må den enkelte sette seg inn i mulighetene for pensjon fra andre pensjonsordninger, som tjenestepensjon og AFP. De offentlige tjenesteordningene er preget av kompliserte regler om samordning med folketrygdens alderspensjon. I tillegg kommer pensjon i privat sektor som er spredt i en rekke lover.

3.1.2.5 *Borgernes kunnskapsnivå om pensjon*

Hittil har det blitt pekt på en del utfordringer knyttet til pensjonsreformen. Spørsmålet blir så om disse utfordringene gjenspeiler seg i befolkningen, med andre ord: Har borgerne et lavt kunnskapsnivå om pensjon?

Det kan være mange ulike årsaker til mangelfull kunnskap om pensjon i befolkningen. For det første kan man ha en psykologisk aversjon mot å tenke på alderdommen. Holdningene ”dette

¹⁸ Kjøenstad (2012) s. 156

ønsker jeg ikke å tenke på nå”, eller ”dette er ikke relevant for meg enda” er utbredt, særlig blant unge.¹⁹ Men med innføringen av alleårsregelen er det desto viktigere å ha kunnskap om pensjon tidlig, slik at man kan ta gode valg i yrkeslivet.

Videre kan mange oppleve at de økonomiske fordelene pensjonskunnskap kan medføre, ikke veier opp for kostnadene det innebærer å tilegne seg denne kunnskapen.

Til slutt kan det herske en oppfatning om at reglene rett og slett er for komplisert å sette seg inn i. I tillegg har den digitale tidsalderen medført en overflod av informasjon, slik at det blir for overveldende for informasjonssøkeren.

Ifølge to studier gjennomført av Breit og Salomon (2015) og Bergene og Drange (2015), er kunnskapsnivået om pensjon generelt lavt i samfunnet. Åtte av ti opplever at de har lite kjennskap til pensjonsordningene som berører deres fremtidige pensjon (for eksempel hvorvidt ordningen er innskudds- eller ytelsesbasert). Halvparten opplever at de kjenner lite til hvordan pensjonssystemet vil virke for dem (bl.a. opptjeningsregler, aldersgrenser).

Kunnskapen øker med alder, inntekt og utdanning. Det faktum at kunnskapen øker med alder er ikke spesielt overraskende, da man gjerne begynner å interessere seg for pensjon jo nærmere man kommer pensjonsalder. Samtidig har innføringen av alleårsregelen ført til at kunnskap om pensjon blir viktigere også for den yngre delen av befolkningen. Dette for å kunne ta gode karrierevalg med tanke på senere pensjon.

Men at kunnskapen øker med inntekt og utdanning er mer problematisk særlig i forhold til lovens formål om et sosialt bærekraftig pensjonssystem. Vi skal i det følgende se nærmere på hvorvidt loven er utjevne, eller snarere polariserende.

3.1.2.6 Et polariserende pensjonssystem

Et viktig mål i arbeidet med pensjonsreformen var å skape et sosialt bærekraftig pensjonssystem.²⁰²¹ I innledningen til St.meld.nr.5 (2006-2007) på side 7 heter det:

”Den beste garantien for framtidens pensjoner er at det samlede pensjonssystemet er økonomisk og sosialt bærekraftig. I tillegg mener Regjeringen at pensjonssystemet skal ha en god fordelings- og likestillingsprofil, og være enkelt.”

Studiene gjennomført av Breit og Salomon (2015) og Bergene og Drange (2015) viser imidlertid at loven ikke fungerer i tråd med denne sosiale profilen – snarere tvert i mot. Det viser seg at istedenfor å bidra til utjevning bidrar den til mer polarisering. Personer som allerede har et godt kunnskapsnivå om pensjon, oppgir et større behov for mer informasjon enn personer

¹⁹ Breit og Salomon (2015) s. 6

²⁰ St.meld.nr.12 (2004-2005)

²¹ St.meld.nr.5 (2006-2007)

med dårlig kunnskapsnivå. Videre er det slik at de med høyest inntekt er de som opplever å få mest nytte ut av informasjonen som gis gjennom generiske kilder. Endelig vil personer som regner med å ikke ha en tilfredsstillende økonomi som pensjonist, være de som er mest passive og i minst grad leter etter mer informasjon for å sørge for sine rettigheter.

Disse forholdene fører til at de som allerede har et høyt kunnskapsnivå, høy inntekt og en fordelaktig situasjon, er de som sørger for å søke etter informasjon for å håndheve sine rettigheter. De som allerede er ”taperne” i samfunnet i arbeidsaktiv alder, vil fortsette å være det i pensjonsalder da de ikke søker informasjon om sine rettigheter, og dermed ikke håndhever dem.

Det blir med andre ord større forskjeller mellom ressurssterke og ressursvake, hvor førstnevnte vil ha størst mulighet til å forstå konsekvensene av pensjonssystemet og foretas disposisjoner tilpasset systemet.

3.1.2.7 Informasjonsformidling

Spørsmålet blir hvem som har ansvaret for borgernes kjennskap til pensjonssystemet. Det bør være en balansegang mellom statens ansvar til å opplyse borgerne om de nye reglene, og borgernes selvstendige ansvar om å informere seg om sine rettigheter.

Hvor langt det offentliges ansvar strekker seg med tanke på informasjonsformidling, må ses i sammenheng med lovens formål om å sikre et sosialt bærekraftig system. Dette må innebære at alle gis noenlunde lik mulighet til å tilegne seg informasjon på egne premisser²².

Pensjonsreformen medførte større fleksibilitet og valgfrihet for den enkelte. Men dette medfører også større ansvar. Yrkesmessig atferd og de enkelte valg man tar vil få større påvirkning for den senere pensjonen. Det innebærer at det nå er mer viktig enn noen gang å ha kjennskap til pensjonssystemet, slik at man har verktøyet for å kunne ta rasjonelle og overveide valg.

I Innst.O.nr.67 (2008-2009) side 4 punkt 1.4.9 heter det:

”God informasjon og veiledning er en forutsetning for at den enkelte kan forstå de pensjonsmessige konsekvensene av egne valg fordi fremtidens alderspensjonssystem vil være mer fleksibelt og inneholde flere valgmuligheter enn i dag.”

Ifølge Breit og Salomon har ”den økte kompleksiteten i alderspensjonssystemet utløst et økt behov for informasjon i befolkningen, da disse behøver kunnskap om det nye regelverket og hvordan det innvirker for dem. Ikke minst har reformen medført et skifte der det nå stilles betydelig større krav til individers kunnskap om og forståelse for finansielle spørsmål. Det er

²² Breit og Salomon (2015) s. 7

altså en samfunnsmessig risiko ved at borgere ikke er godt nok rustet til å ta rasjonelle beslutninger om sin fremtidige pensjon basert på den tilgjengelige informasjonen.”²³

Informasjonsformidling er viktig av flere årsaker. Det bidrar til å øke kunnskapen om pensjonsreglene i befolkningen, som er nødvendig for at den enkelte skal kunne optimalisere sin egen pensjon. Informasjon om reglene og systemet er videre viktig for å opprettholde tillit til forvaltningen. Dersom reglene fremstår som vanskelige og utilgjengelige vil det skape en større distanse mellom det offentlige og borgeren.

Det nye pensjonssystemet skaper ikke bare problemer for brukerne, men også de offentlig ansatte. Forvaltningen har en generell veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Dette innebærer at de skal gi veiledning til borgerne slik at de har adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte. De offentlige ansatte er nødt til å ha bred kompetanse for å kunne gi veiledning om de mange ulike pensjonsreglene, -ordningene og -systemene. Hertil kommer at mange av de offentlig ansatte som jobber med informasjonsformidlingen ikke er utdannet jurister, men sosiologer, samfunnsvitere mv.

3.2 Adopsjonsloven

Lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon (adopsjonsloven eller adl.) regulerer de sentrale sidene ved adopsjonsinstituttet.

På samme måte som folketrygdloven retter adopsjonsloven seg mot den allmenne befolkningen (adoptivsøkere, adoptivbarn, opprinnelige foreldre, organisasjoner). Ord og uttrykk bør tilpasses dette.

Adopsjonsloven berører imidlertid ikke *alle* innbyggere på samme måte som folketrygdloven. Likevel er adopsjonsreglene svært viktige for de menneskene de berører. Med hjemmel i adopsjonsloven kan forvaltningen gjøre vedtak av som vil få stor innvirkning for søkerens familieliv. Det må derfor stilles strenge krav til skjønnsutøvelsen.

Intet par har krav på å få barn, men hvert barn har krav på gode og trygge foreldre. Det siste århundret har reglene gått fra å ivareta søkerens interesser, til å legge hovedvekten på barnets interesser. Barn har behov for spesiell beskyttelse, og deres rettigheter må veie tyngre enn voksnes ønsker og krav. Selv om det ikke er noen menneskerett å få barn vil et endelig avslag på adopsjonssøknaden medføre et enormt tap for mennesker som er ufrivillig barnløse. Det er

²³ Breit og Salomon (2015) s. 5

viktig at det blir foretatt riktige avgjørelser, og at søkerens rettssikkerhet er ivaretatt gjennom forutberegnelighet, likebehandling og kontrollerbarhet.

I 2015 ble det foretatt totalt 354 adopsjoner i Norge. Av disse var 132 adopsjoner fra utlandet, 160 av stebarn og 62 var andre adopsjoner. Det har vært en kraftig nedgang i tallet på utenlandsadopsjoner de siste ti årene (-81,3 prosent fra 2005 til 2015). 2015-tallet utgjør det minste registrerte adopsjonstallet siden 1960-årene da adopsjonsstatistikken ble laget for første gang.²⁴

3.2.1 Klarspråkprosjektet

De siste årene har det blitt arbeidet med å få i stand en ny adopsjonslov. To utvalg har blitt nedsatt for å utrede de ulike sidene ved adopsjon.

Adopsjonsutvalget, heretter kalt Hove-utvalget, la den 8. oktober 2009 frem sin utredning NOU 2009:21 *Adopsjon til barnets beste*. Utvalgets mandat var å sette adopsjon inn i en bredere faglig og samfunnsfaglig sammenheng. Deres forslag innebar omfattende regelendringer. Utvalget mente særlig at materielle vilkår burde komme eksplisitt frem i lovtekst eller forskrift. Som følge av utredningen og den påfølgende høringen, ble man gjort oppmerksom på nødvendigheten av en grundigere gjennomgang av regelverket, samt utarbeidelse av et nytt lovutkast.

Adopsjonslovutvalget ble derfor utnevnt i statsråd 28. september 2012, for å ”foreta en fullstendig og prinsipiell vurdering av adopsjonsinstituttet og en generell vurdering av hva adopsjonsloven bør inneholde.”²⁵ Utvalget skulle videre ”fremme forslag til en fullstendig regulering av de spørsmål som er regulert i gjeldende regelverk, retningslinjer og rundskriv.”²⁶ Lovforslaget ble innlevert til Barne- og likestillingsdepartementet 14. oktober 2014.

Arbeidet med ny adopsjonslov ble valgt ut som ett av fire lovarbeider til å være en del av prosjektet ”Klart lovspråk”. Hovedmålet med prosjektet er å bedre språket og forenkle strukturen i de aktuelle lovene. Rent konkret har dette innebåret at det nye lovutkastet har gjennomgått flere språkverksteder hvor representanter fra Språkrådet, Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har gitt sine innspill på språket i lovteksten. Videre har medlemmer av utvalget deltatt på språkkurs i regi av Difi m.fl.

²⁴ Statistisk sentralbyrå

²⁵ NOU 2014:9 s. 5 (forord)

²⁶ NOU 2014:9 s. 5 (forord)

Adopsjonslovutvalget pekte særlig på følgende problemer med dagens adopsjonslov:

- Det er vanskelig å orientere seg i loven
- Det er manglende sammenheng mellom lovens ulike bestemmelser
- De materielle vilkårene fremgår ikke av loven, men følger kun av rundskriv og retningslinjer fra departementet
- Ansvarsfordelingen internt i adopsjonsmyndighetene er vanskelig tilgjengelig

Konklusjonen var at ”det totale rettskildebildet i adopsjonsretten fremstår som fragmentarisk, like brukervennlig og til dels utilgjengelig”.²⁷

Et mål for utvalget har vært å gjøre loven brukervennlig, gjennom god systematikk og et enkelt og klart språk. Utvalget la vekt på å utforme ”et oversiktlig og pedagogisk regelverk som gir det adopsjonssøkende publikum mulighet til å få en oversikt over adopsjonsfeltet ved å lese loven.”²⁸

At gjeldende regler skal komme eksplisitt til uttrykk i loven gjennom å lovfeste forvaltningspraksis og rundskriv presiseres i forarbeidene;

”I tråd med mandatet har Adopsjonslovutvalget prøvd å utarbeide et forslag til et klart, oversiktlig og brukervennlig regelverk og har hatt som utgangspunkt at de krav som stilles til søkere i størst mulig grad bør gjenfinnes i regelverket.”²⁹

3.2.2 Skjønn og klart lovspråk i adopsjonsloven

Adopsjonsområdet er av en karakter som nødvendiggjør utstrakt bruk av skjønn. Når det vurderes om adopsjonsbevilling skal gis, må hvert konkret tilfelle vurderes individuelt. Loven legger opp til dette gjennom bruk av skjønnsbegreper. Loven setter således en ytre ramme, men innenfor denne rammen har forvaltningen betydelig skjønnsfrihet til å foreta egne vurderinger. Disse vurderingene styres bl.a. av forarbeider, rettspraksis og interne rundskriv.

Skjønnsmessige ord og begreper kan ofte bli oppfattet som vage og upresise. Men i mange skjønnsbegreper ligger det implisitt et rettslig innhold som har utviklet seg over en lang tidsperiode gjennom sedvane, rettspraksis mv. Det kreves innsikt i juridisk metode for å forstå hvordan disse begrepene skal tolkes.

Adopsjonsloven har ingen formålsbestemmelse. Det nærmeste vi kommer er bestemmelsen om at bevilling bare må gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste, jf. lovens §

²⁷ NOU 2014:9 s. 30-31

²⁸ NOU 2014:9 s. 30

²⁹ NOU 2014:9 s. 31

2. Til tross for at det stilles visse objektive krav i lov, forskrifter og retningslinjer, overlater adopsjonsloven et stort rom for skjønnsutøvelse til forvaltningen. Dette stiller store krav til faglighet og kompetanse i det skjønnnet som utøves.

Loven inneholder ulike typer skjønnsmessige vilkår, blant annet ”særlige tilfeller” og ”sterke grunner”. I det følgende skal vi se på lovens grunnleggende vurderingsmoment, nemlig vurderingen av hva som er til *barnets beste*.

Uttrykket "barnets beste" brukes på mange ulike samfunnsområder (medisin, jus, psykologi). I dagligtalen brukes det ofte uten klar presisering, men mer som et ideologisk prinsipp. I adopsjonsloven henviser bestemmelsen om barnets beste til en *konkret skjønnsmessig vurdering*.

3.2.2.1 *Barnets beste*

Det følger av § 2 i adopsjonsloven at adopsjon bare kan gjennomføres når det kan antas at adopsjonen vil bli til *barnets beste*. Bestemmelsen må ses i sammenheng med Grunnloven § 104 (2) og FNs barnekonvensjon artikkel 3, jf. art. 21, som legger til grunn at ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Det er også i samsvar med barnelova³⁰ § 48 som fastslår at vedtak om foreldreansvar og bosted for barn primært ”skal rette seg etter det som er beste for barnet”.

Den skjønnsmessige vurderingen av om adopsjonssamtykke skal gis, foretas i praksis som en del av barnets beste-vurderingen.

3.2.2.1.1 *Rettsanvendelsesskjønnet*

Rettsanvendelsesskjønnet, det vil si den generelle tolkning av begrepet, får en tilbaketrukket rolle i vurderingen ettersom det ikke finnes noen objektive standard på hva som er til barnets beste. Begrepets innhold vil variere ut ifra kulturer, verdigrunnlag og tradisjoner mv. Mangelen på klare standarder knyttet til barnets beste-vurderingen, gjør det mulig å legitimere en praksis innenfor en bestemt kulturell kontekst som i en annen betraktes som mindre god. Dette skaper særlige problemer i dagens kulturelle mangfold, der en kulturs oppfatning av hva som er barnets beste kan være en helt annen enn en annens kultur oppfatning. Det kan skape en distanse mellom skjønnsutøveren og adopsjonssøkeren.

3.2.2.1.2 *Det frie forvaltningsskjønnet*

Den konkrete vurderingen og interesseavveiningen av hva som vil være til barnets beste i hvert enkelttilfelle er underlagt forvaltningens frie skjønn. Skjønnnet er ikke ”fritt” i den for-

³⁰ Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)

stand at saksbehandleren kan velge selv hva som skal tas i betraktning og hva som skal veie tyngst. For det første er han bundet av myndighetsmisbrukslæren og kan ikke ta utenforliggende hensyn i betraktning. Videre er han bundet av interne instruksjoner fra overordnede, rundskriv mv.

I NOU 2009:21 *Adopsjon – til barnets beste* s. 72 gis det en oversikt over sentrale momenter i den objektive vurderingen av hva som vil være til barnets beste:

”Det sentrale i en slik vurdering vil være barnets livssituasjon, derunder eksisterende familie og relasjon til disse, samt forhold ved adoptivsøker. Idet adopsjon etablerer en varig foreldre-barn-relasjon, må en forsøke å sikre at adoptivsøkerne er godt skikket til oppgaven. Det betyr at forhold i adoptivfamilien som antall barn, alderen på disse, boforhold og økonomi vil være relevant. Videre vil forhold ved adoptivforeldrene som alder, fysisk og psykisk helsetilstand, straffbare forhold, motivasjon for å adoptere, personlighet, miljøtilhørighet med videre være viktig.”

Det vil likevel være et stort skjønnsmessig spillerom hvor saksbehandlerens vurderinger og meninger vil ha stor betydning. Det er mennesker som tar avgjørelsen og det vil ikke alltid være vanskelige vurderinger når man skal avgjøre om et par er egnet eller ikke til å adoptere et barn. Hva man legger i ”barnets beste” vil også variere med den enkeltes verdier, livssyn mv.

Skjønnsbegreper kan bli en kilde til konflikt grunnet mangelen på presisjon i formuleringen. Når det ikke er klart uttalte momenter på vilkårssiden, kan det oppleves som vilkårlig hvilken vurdering saksbehandleren foretar. Det kan føles som om man ikke kom ”godt overens” med akkurat denne saksbehandleren, men hvis det hadde vært en annen hadde man fått bevillingen. Dette kan igjen føre til mange klager og unødvendig ressursbruk.

3.2.2.1.3 Hvordan løse uklarheten?

Det er en umulighet å regulere alt til den minste detalj i lovteksten. Men for at leseren skal få en større forståelse av hva som vektlegges i vurderingen, kunne det blitt lagt flere føringer i lovteksten (”i vurderingen skal det særlig legges vekt på”), etterfulgt av en opplisting av kriterier. På den måten ville leseren umiddelbart fått innsikt i hva som ligger i begrepet, og en større forståelse for hvordan vurderingen foretas.

I utkast til ny adopsjonslov har det blitt foreslått å lovfeste de materielle vilkårene for stebarnsadoptionslover. I lovutkast § 12 heter det i første ledd tredje punktum; ”I vurderingen av barnets beste skal det særlig legges vekt på

- a) barnets mening
- b) foreldrenes mening

- c) barnets tilknytning til søkeren
- d) barnets kontakt med forelderen det søkes adoptert fra
- e) eventuell konflikt mellom barnets opprinnelige foreldre
- f) varigheten av forholdet mellom søkeren og barnets forelder.”

Bakgrunnen for at utvalget har bare har foreslått en slik opplisting for stebarnsadoptsjoner og ikke andre typer adopsjoner er for det første at det kan identifiseres *enkelte momenter som i de aller fleste tilfeller vil være til barnets beste*, og som derfor bør komme til uttrykk og synliggjøres i loven. Videre er det i realiteten en *lovfesting av praksis*. Stebarnsadoptsjoner skiller seg fra andre type adopsjoner ved at adopsjonen ikke er avgjørende for barnets *omsorgssituasjon*. Slike saker er dermed ikke under samme tidspress som for eksempel utenlandsadoptsjoner.³¹

En slik opplisting av sentrale momenter i skjønnsvurderingen bidrar til å klargjøre hvilke krav som stilles for å kunne adoptere. Leseren får forståelse for hvilke momenter som vektlegges i vurderingen, noe som bidrar til å sikre åpenhet og tillit.

Samtidig er det gode grunner som taler for å ikke detaljregulere vilkårene for adopsjon. Det er nødvendig med fleksibilitet i adopsjonssaker. Det enkelte tilfellet må vurderes konkret og avgjøres etter en helhetsvurdering. Ved å innta for mange og presise vilkår er det fare for å lage et firkantet regelverk som ikke tar hensyn til de særtrekk som forekommer i adopsjonssaker. Det er viktig at man ikke begrenser adopsjoner som ville vært til barnets beste fordi vurderingen er bundet opp etter forhåndsfastsatte kriterier.

3.2.2.1.4 Språklige endringer

Ved lovendring 2014³² ble den tidligere ordlyden ”til gagn for barnet” endret til ”til barnets beste”. I forarbeidene heter det om den tidligere ordlyden: ”For det første synes formuleringen unødvendig gammeldags, særlig i forhold til den moderne språkdrakt loven for øvrig har. Dernest kan utvalget ikke se at formuleringen innholdsmessig atskiller seg fra eller er ment å skille seg fra den langt mer brukte formuleringen «til barnets beste».”³³ Det ble dermed gjennomført en begrepsmessig tilpasning slik at loven ville stå i samsvar med lovens språkdrakt, annen lovgivning og internasjonale konvensjoner. Det innebar ingen realitetsendring og vurderingen forble den samme. Dette er et godt eksempel på at arbeidet med et klarere lovspråk ikke trenger å gå utover juridisk presisjon.

³¹ NOU 2014:9 s. 32

³² Lov 25. april 2014 nr. 13 om endringer i adopsjonsloven mv.

³³ NOU 2009:21 s. 72

3.2.3 Skjønn og rettssikkerhet i adopsjonsloven

I dette kapitlet skal vi første se på hvordan skjønn påvirker rettssikkerhetsidealer som forutberegnelighet, kontrollerbarhet og likebehandling (punkt 3.2.3.1). Deretter vil det drøftes hvordan disse rettssikkerhetsidealene kan bevares på best mulig måte selv ved bruk av skjønnsformuleringer (punkt 3.2.3.2).

3.2.3.1 *Rettssikkerhetsidealer*

Adopsjonslovens bruk av skjønn medfører at rettssikkerheten kan være truet i større grad enn ellers. Dette gjelder særlig på følgende områder;

- Forutberegnelighet
- Juridisk etterprøvnbarhet
- Likebehandling

3.2.3.1.1 *Forutberegnelighet i adopsjonsloven*

Skjønnfrihet fører til at borgerne i liten grad kan forutberegne sin rettsstilling. Når forvaltningen skal behandle en søknad om adopsjonsbevilling, legger de vekt på momenter som ikke fremkommer uttrykkelig av lovteksten. Videre er det vanskelig å forutse hvordan avveiningen av de ulike momentene vil skje, og dermed også utfallet av saken.

For å fremme borgernes forutberegnelighet, må målet være at skjønnsmessige vurderinger begrenses i størst mulig grad. Der de likevel er nødvendige, bør momentene som skal vektlegges i vurderingen lovfestes (se punkt 3.2.3.2).

3.2.3.1.2 *Juridisk etterprøvnbarhet i adopsjonsloven*

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er øverste klageinstans i forhold til saksbehandlingen hos Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Bufdir skal foreta en selvstendig vurdering i saken. Dersom Bufdir fastholder avslaget, kan søkerne bringe saken inn for en domstol.

Forvaltningsskjønn reduserer imidlertid mulighetene for å få avgjørelser etterprøvd av en uavhengig domstol. Utgangspunktet er at domstolene bare kan prøve forvaltningens rettsanvendelse, saksbehandling og om vedtaket bygger på riktig faktum. Det konkrete skjønnset prøves ikke utover en kontroll av om skjønnset er tilstrekkelig bredt og saklig, og at resultatet ikke fremstår som åpenbart urimelig, jf. Rt. 2012 s. 1025 avsnitt 68.

Spørsmålet om hensynet til barnas beste og forankringen i barnekonvensjonen tilsier en utvidet prøvingskompetanse ble behandlet i Rt. 2009 s.1261 avsnitt 75 til 77. Der konkluderes det med at «[d]omstolenes oppgave blir ... å kontrollere forvaltningens generelle forståelse av begrepet 'barnets beste' på det aktuelle saksområdet, og at hensynet er forsvarlig vurdert og

avveid mot eventuelle motstående hensyn. Den konkrete vurderingen av barnets beste, og den konkrete interesseavveiningen, hører derimot under forvaltningens frie skjønn».

Adopsjonsloven § 2 har det særpreg at det tas utelukkende hensyn til barnets interesser. Dette i motsetning til annen lovgivning, for eksempel utlendingsloven hvor også innvandringsregulerende hensyn gjør seg gjeldende.

Til syvende og sist innebærer dette at domstolene har begrenset kompetanse til å overprøve forvaltningens vedtak i adopsjonssaker. Dette er felles for saker som innebærer stor grad av forvaltningsskjønn. Sett fra et rettssikkerhetsperspektiv er det uheldig at muligheten til å få en sak prøvd av et uavhengig organ er begrenset. Klageinstansen i forvaltningen kan føle et press til å opptre lojalt internt og respektere underinstansens avgjørelser i større grad enn en uavhengig domstol ville gjort.

3.2.3.1.3 Likebehandling i adopsjonsloven

Skjønnsregler innebærer en risiko for mindre likebehandling av borgerne.

Adopsjonsloven setter en ramme for hvilke momenter som kan tas med i skjønnsvurderingen. Loven følges opp av interne rundskriv, instruksjer mv. slik at den i utgangspunktet skal praktiseres likt uavhengig av saksbehandleren.

Saksbehandlere er imidlertid mennesker, ikke roboter, med ulike oppfatninger av hva som skal tillegges vekt i den konkrete saken. I noen saker kan det bli lagt stor vekt på forhold som ikke blir tillagt vekt i en annen sak. Det innebærer at vurderingen av adopsjonssøker kan få forskjellig utfall avhengig av hvem som dømmer. Det kan også være store forskjeller mellom de ulike regionskontor ut ifra forskjellig praksis og retningslinjene lederne gir.

I artikkelen ”Skjevheter i fagfolks skjønn – hvordan kan beslutningstaking forbedres?”³⁴, ser psykologiprofessor Geir Kirkebøen at altfor mange fagfolk har for stor tillit til egen vurderingsevne. Fagfolk kan gjerne si at de har foretatt en helhetsvurdering av hvor godt egnet en person er som forelder. Men denne vurderingen innebærer mange, og hver for seg usikre opplysninger, som skal ses samlet og gi et ja/nei-resultat. Ifølge Kirkebøen viser studier at fagfolk som selv hevder å ha foretatt en helhetsvurdering, sjelden har tatt i betraktning mer enn to til tre av opplysningene de har hatt tilgang til.³⁵

³⁴ Kirkebøen (2007)

³⁵ Dagbladet (2011)

På den annen side er adopsjonsfeltet relativt lite, slik at praktiseringen i utgangspunktet vil være mer ensartet enn på andre større felt. I tillegg kan vurderingene bli grundigere, ettersom det ikke er stort tidspress på adopsjonssakene.

3.2.3.2 *Lovfeste materielle vilkår*

Hvordan kan man ivareta borgernes rettssikkerhet i adopsjonsloven på en best mulig måte? Adopsjonslovutvalget peker særlig på at man bør lovfeste materielle vilkår og begrense bruken av skjønn. Det må være et siktemål ”å utpensle de innholdsmessige (materielle) vilkårene i adopsjonsloven, for å fremme søkeres forutberegnelighet og adopsjonsmyndighetenes likebehandling av søkerne.”³⁶ Videre har utvalget ”forsøkt å begrense bruken av svært skjønsmessige vilkår, gjerne uttrykt ved formuleringer som ”ved særlige tilfeller”. I de bestemmelsene Adopsjonslovutvalget har ment at det er nødvendig å åpne for mer skjønsmessige vurderinger, har utvalget forsøkt å lovfeste hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen”.³⁷

Hvilke krav som stilles adopsjonssøkeren kommer i liten grad til uttrykk i adopsjonsloven. Loven setter som vilkår at søkeren har oppfostret eller ønsker å oppfostre barnet, at personen er over minimumsalderen og at det fremlegges vandelsattest, jf. §§ 2, 3 og 3a. Foruten dette oppgir ikke loven uttrykkelig hvilke krav som stilles til søkeren, foruten lovens § 16e.

Adl. § 16e gjelder forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon. Paragrafens fjerde ledd lyder som følger:

”Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om behandlingsmåten, utredning av søkerne, vilkårene for å gi forhåndssamtykke og kravene til søkeres egnethet, herunder krav til alder, helse, vandel, samlivets varighet, økonomi, bolig og deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Departementet kan i forskrift også stille særlige krav til enslige søkere.”

Bestemmelsen gir adgang til å gi utfyllende vilkår i forskrifts form. Men i stedet for å nøye seg med det slik den gjorde før lovendringen av 2014, lister den nå uttrykkelig opp de ulike kravene man kan stille til søkeren. Listen er ikke uttømmende, men dette gjør vilkårene mer tilgjengelig for leseren og tydeliggjør hvilke krav som stilles.

Hove-utvalget mente at det bør være klare henvisninger i loven:

³⁶ NOU 2014:9 s. 31

³⁷ NOU 2014:9 s. 31

«En slik tydeliggjøring vil være med på å løfte frem det forhold at adopsjoner skal være i barnets interesse, noe som legitimerer at krav stilles. Videre vil en lovfesting fremme hensyn som likebehandling og forutberegnelighet. Samtidig er det slik at alle detaljene verken kan eller bør fremgå av loven. Det utvalget ser for seg er dermed en generell lovfesting av at adoptivsøkerne må være egnet til å være adoptivforeldre for barnet, og at det i lys av dette stilles krav til søkerens alder, helse, vandel samt økonomiske og boligmessige situasjon. De nærmere kravene måtte så følge av forskrift gitt med hjemmel i loven.»³⁸

Adopsjonslovutvalget var enige i Hove-utvalgets vurderinger³⁹. Følgelig foreslår de i nytt lovutkast § 4 å lovfeste vilkår tilknyttet barnets beste-vurderingen. Paragrafens tredje ledd lyder som følger:

”Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for adopsjon og for forhåndssamtykke til å adoptere. Det kan blant annet fastsettes krav til søkerens alder, helse, vandel, økonomi, bolig, deltakelse på adopsjonsforberedende kurs og krav om hvor lenge to søkere skal ha levd sammen. Forskriften kan sette forskjellige krav til forskjellige adopsjonstyper.”

3.2.3.2.1 Særlig om regulering av alderskrav

Det følger av adopsjonsloven § 3 at nedre aldersgrense for adopsjon er 25 år. Loven inneholder ingen øvre aldersgrense. Et sentralt spørsmål i forarbeidene til ny lov har derfor vært om, og eventuelt hvordan, en øvre aldersgrense skal reguleres – i lov, forskrift eller retningslinjer.

Det har lenge vært pekt på behovet for å tydeliggjøre sentrale krav til adoptivsøkere i loven. Loven slik den fremstår i dag er svært knapp, og leseren er avhengig av å slå opp i andre rettskilder for å få et komplett bilde av rettssituasjonen.

Spørsmålet om lovregulering av alderskrav har også blitt satt på dagsorden gjennom flere medieoppslag der advokater m.fl. hevder at forvaltningen har ”snikinnført” en absolutt øvre grense på 45 år.⁴⁰⁴¹⁴² Det har blitt pekt på at forvaltningen tolker rundskriv som om det var absolutte vilkår. Rundskriv er imidlertid av veiledende karakter, og ikke bindende for skjønnstøveren. Dette understrekes i forarbeidene hvor det heter at ”retningslinjer på adop-

³⁸ NOU 2009: 21 s. 79

³⁹ NOU 2014: s. 73

⁴⁰ Aftenposten (2011)

⁴¹ Aftenposten (2011)

⁴² Dagbladet (2011)

sjonsområdet må etter sin karakter være veiledende og tydelige på at de ikke er bindende for de organ som treffer vedtak i adopsjonssaker.⁴³

Søknad om adopsjonsbevilling skal avgjøres ut ifra en helhetsvurdering der barnets beste er det grunnleggende hensyn. Forutsatt at søkeren oppfyller lovens absolutte nedre krav i § 3, er alder bare et av flere momenter forvaltningen skal ta hensyn til i helhetsvurderingen.

Regelen om søkerens øvre alder kan reguleres i lov, forskrift eller retningslinjer. Hensynet til en sammenhengende og konstant lovgivning, taler for at den øvre aldersgrense reguleres i samme form som den nedre aldersgrensen, altså i lovs form. På den annen side kan endrede forhold i barnas opprinnelsesland føre til at det oppstår behov for endring av regelverket. Det er enklere å foreta endringer i forskrift enn i lov, og dette er dermed en mer fleksibel løsning.

I forarbeidene til ny adopsjonslov har det stadig blitt understreket viktigheten av at de krav som stilles til søkere bør kunne gjenfinnes i regelverket. Særlig av hensyn til forutberegnelighet og likebehandling bør vilkårene som stilles være tilgjengelig og lett og finne frem til. Alder er en objektiv størrelse og egner seg derfor særlig godt til lovregulering.

Videre har søkeren et innrettelsesbehov. Hvis loven regulerer et absolutt alderskrav, kan søkere som ikke oppfyller disse få avslutte sin adopsjonsprosess på et tidlig stadium og innrette seg etter dette, i stedet for å leve i uvisshet over en lang tidsperiode.⁴⁵

Det vil også lette forvaltningens arbeid og bidra til effektivisering av saksbehandlingen. Klare regler medfører en reduisering av antall klagesaker knyttet til alder.

I Innst.143 L (2013–2014) ble det lagt til grunn at en øvre aldersgrense bør nedfelles i forskrift med hjemmel i den nye § 16e fjerde ledd. Dette ble fulgt opp og i lovendringen av 2014 ble § 16e fjerde ledd endret. Nærmere regler kan nå gis i forskrifts form om kravene til søkerens egnethet, herunder krav til alder.

Men da ny forskrift om utenlandsadopsjon ble vedtatt 30. januar 2015 inneholdt den ingen regulering av alderskrav. Det fastslår kun i § 5 første ledd litra c er at søkeren må ha ”forutsetninger for å takle omsorgsoppgaver i tilstrekkelig tid framover”. Alderskravet bli utdypet i rundskriv Q-28/2015 s. 6. Her legges det til grunn at det veiledende utgangspunkt er at aldersforskjellen mellom søker og adoptivbarn ikke bør være mer enn 45 år på tidspunktet for for-

⁴³ NOU 2009:21 s. 61

⁴⁴ NOU 2014:9 s. 31

⁴⁵ NOU 2009:21 s. 93-94

håndssamtykket. Hensikten med den øvre aldersgrensen er ikke å utelukke adopsjonssøkere over 45 år, men aldersspørsmålet ”må likevel vurderes med tanke på at søkerne skal kunne ivareta omsorgen for barnet frem til det er voksent.”

Siktemålet om å utpensle de materielle vilkårene i lov eller forskrift for å gjøre reglene mer tilgjengelige, ble med andre ord ikke fulgt.

4 Retten i samfunnet

4.1 Innledning

Fremstillingen ovenfor har vært av analytisk karakter og konsentrert seg om hvilke språklige og strukturelle utfordringer vi finner i dagens lovtekster. Fremstillingen som følger vil i større grad beskrive og analysere *retten i samfunnet*, med andre ord ha et mer retts sosiologisk perspektiv.

Det skal drøftes hvem som er målgruppen for lovtekstene (punkt 4.2). Er lovene ment for å leses kun av lærde jurister eller også av allmennheten? Og hvordan er det i virkeligheten, hvem er det som faktisk leser lovene?

Videre vil oppgaven dreie seg om fagspråk (punkt 4.3). Hva er forskjell på fagterminologi og faglig sjargong? Er språket noe mer enn et ledd i formidlingen – kan det også være uttrykk for autoritet og makt? Og er det sånn at fagspråk og klarspråk er to motstridende interesser som vanskelig kan forenes?

Til slutt vil det ses på hvilke andre verktøy som finnes for borgeren som vil få innblikk i lovverket (punkt 4.4). Fremveksten av digitale beregningsportaler og oppslagsverk har gjort det mulig å henvende seg andre steder når borgeren ønsker svar på juridiske spørsmål.

4.2 Målgruppe

Spørsmålet er hvem som er målgruppen for lovtekstene. Er det meningen at kun jurister skal lese og tolke lovteksten, for så å videreformidle det ferdig tolkede resultatet til allmennheten? Eller bør det være slik at den vanlige borger skal kunne lese en lov og umiddelbart kunne forstå hva som står i den? Hvem skal lovene kommunisere med – hvem er de til for?

Det overordnede målet må være å finne en balanse mellom funksjonelle tekster for fagpersoner og forståelige tekster for borgerne. Informasjonen må formidles på en måte som gjør at den er forståelig for mottakeren, uten at det går utover juridisk presisjon.

Tidligere fornyingsminister Rigmor Aasrud uttalte på en Klarspråkkonferanse: ”Lover og forskrifter leses ikke bare av eksperter, de leses også av alle oss andre. Alle som skriver må tenke på hvem leserne er og de må skrive så folk forstår.”⁴⁶ Seniorrådgiver ved Difi, Sissel

⁴⁶ Arbeiderpartiet (2011)

Motzfeldt, deler dette synet da hun skriver i en klarspråkrapport: ”Lovene har betydning for alle, de er ikke bare til for jurister og advokater.”⁴⁷

Dette reiser spørsmålet; Er det virkelig sånn at loven leses av ”alle oss andre”, det vil si den alminnelige borger? Eller bruker borgeren andre kanaler for å få innblikk i lovverket? Dette skal vi se nærmere på i det følgende.

4.2.1 Brukerundersøkelser

Hvem leser lovene og hvem er de laget for? Brukerundersøkelser gjennomført av Synovate (punkt 4.2.1.1) og Oxford Research (punkt 4.2.1.2) gir større innblikk i hvem som er lovens målgruppe.

4.2.1.1 Synovate

I 2011 ga Difi i oppdrag til Synovate å gjennomføre en representativ telefonundersøkelse for å kartlegge befolkningens forhold til lover og forskrifter og hvordan de forstår disse.⁴⁸ Totalt 1000 personer over 18 år deltok i undersøkelsen over hele landet. Vi skal i det følgende se på noen av resultatene fra undersøkelsen for å finne ut hvem brukerne av lovteksten er og hvilke oppfatninger som råder i samfunnet når det gjelder lovtekstene.

Først og fremst kan myten om at lover bare leses av jurister avlives. Undersøkelsen viste at litt over halvparten (54 prosent) av borgerne hadde lest en lov eller forskrift i løpet av det siste året. Det var hovedsakelig lover som hadde betydning for deres arbeids-, helse- og trygderettheter som ble konsultert. Personer over 60 år leste loven i vesentlig mindre grad (39 prosent) enn de yngre mellom 18 og 59 år (60-61 prosent).

Videre var spørsmålet borgernes oppfatning av hvem loven er laget for. Undersøkelsen viste at 39 prosent av intervjuobjektene var av den oppfatning at lover prinsipielt er laget for jurister og andre profesjonelle grupper. Samtidig mente 88 prosent at alle innbyggere bør kunne forstå lover og forskrifter som angår dem.

4.2.1.2 Oxford Research

I en undersøkelse gjennomført av Oxford Research kom det frem at loven svært sjeldent ble misforstått av leserne. Men dette ble begrunnet med at 70-75 prosent av leserne hadde mer enn tre års høyere utdanning.⁴⁹

⁴⁷ Motzfeldt (2014) s. 55

⁴⁸ Synovate (2011)

⁴⁹ Stat og Styring (2015)

De høyt utdannede har en tekstorientert tilnærming til fortolking av lovtekstene. Dette innebærer at de bruker andre tekster (juridiske eller ikke-juridiske kilder) når de skal tolke lovteksten. Borgerne uten høyere utdanning har derimot en sosialt orientert tilnærming til tekstene. De bruker sitt sosiale nettverk for å tolke tekstene, ved å spørre venner, familier og bekjente.

Dette kan bidra til å skape sosiale grupper der god eller dårlig informasjon (avhengig av hvilken gruppe man tilhører) blir videreført til de andre medlemmene av gruppen. Dermed forsterkes de sosiale forskjellene i samfunnet.

4.2.2 Forståelige tekster for borgerne

Å ha tilgang til og mulighet til å forstå lovtekstene er en grunnleggende rettighet i et demokratisk rettssamfunn. Det bør derfor strebes etter å skrive så klare og forståelige lovtekster som mulig.

Samtidig kan man utfordre tankegangen om at borgerne alltid vil ha behov for å lese lovteksten. I undersøkelsen for Oxford Research fant forskerne at noen brukergrupper fikk like god informasjon andre steder, og dermed at de ikke trengte å lese selve lovteksten. En av forskerne i prosjektet, Tor Egil Viblemo, mente derfor at man bør være forsiktige med å anta at alt lovspråk er viktig. Han mente at lovene bør være tilgjengelig for alle, men at den nærmere tolkningen av teksten må forbli juristenes oppgave.⁵⁰

Flere undersøkelser viser at borgerne i stor grad bruker andre kilder foruten selve lovteksten. I Synovates undersøkelse kom det frem at omtrent halvparten går til lovverket når de leter etter svar på spørsmål om rettigheter og plikter.

Et viktig poeng er at man bør skille mellom lover som borgere har behov for å forholde seg direkte til og lover som er beregnet på spesialister. Det er særlig førstnevnte, lover som henvender seg til privatpersoner, og betyr mye for mange innbyggere, hvor det bør legges et særlig arbeid i å gjøre de mest mulig forståelige. Det vil for eksempel være forskjell på folketrygdloven som alle innbyggere må forholde seg til, og lov om EØS-finanstilsyn som retter seg mot fagekspertene.

4.2.3 Funksjonelle tekster for fagpersoner

Det hverdagslige språket er fullt av omtrentligheter. Når man opererer på et vitenskapelig område har man behov for å klarlegge nyanser og øke presisjonsnivået. Fagpersoner benytter

⁵⁰ Stat og styring (2015)

seg av fagspråk for å lette kommunikasjonen innad i miljøet. Samtidig innebærer dette at fagtekster ofte vil være vanskelig tilgjengelig for en som står utenfor.

I rettsvitenskapen er nøyaktig og presist språk særlig viktig. Språket er subtilt og for at lovgiver skal kunne oppnå formålet med loven må det ikke kunne feiltolkes. Det er mye å ta hensyn til ved utarbeidelsen av en lov.

Jurister har gått gjennom fem år med utdanning for å lære seg juridisk metode og materielle og prosessuelle regler. De vet at når de leser en lovtekst, holder det ikke bare å se på én regel atskilt. Man må se på rettsregelen i sammenheng med resten av regelverket og andre juridiske kilder. Dette er lovens fragmentariske karakter. Henvisninger internt i loven og til andre lover og andre rettskilder. Det er ikke uproblematisk for en ikke-jurist å trenge inn i lovreglene uten å kjenne til dette systemet. Det kan ikke forventes at hele befolkningen skal besitte kompetanse om juridisk metode.

4.3 Fagspråk

Fagspråk er en ”språkform som er knyttet til et fag eller en spesialitet (i vid forstand) og er i bruk blant utøvere av faget.”⁵¹ Fagspråk er en nødvendig og praktisk del av enhver vitenskap, for å sikre presis og effektiv kommunikasjon av fagstoff.

Rettsvitenskapen har sitt eget fagspråk. Man skiller gjerne mellom fagterminologi (punkt 4.3.1) og faglig sjargong (punkt 4.3.2), der førstnevnte er uløselig knyttet til faget mens sistnevnte er i større grad knyttet til medlemmene av faget. Når man arbeider for et klarere lovspråk er det to måter man kan endre lovspråket på – i terminologien eller sjargongen (uttrykksmåten). Fagterminologien bør man være varsom med å endre, for ikke å risikere å miste den nødvendige presisjon. Det vil for eksempel være problematisk å omskrive det juridiske vurderingsmomentet ”kvalifisert sannsynlighetsovervekt” til dagligspråk. Derimot kan man begrense bruken av juridisk sjargong (i henhold til, således, påberopes osv.), og skrive på et mer letleselig språk.

Rettsvitenskapen er et språkfag. Språket er verktøyet til juristen. Når en prosessfullmektig skal prosedere i retten benytter han/hun seg av språklige virkemidler for å fremme sin sak. Språket brukes som makt og for å oppnå autoritet (punkt 4.3.3).

⁵¹ Store Norske Leksikon

Problemet med den juridiske terminologien er at den ofte benytter seg av ord og begreper fra dagliglivet. Det kan skape problemer for en utenforstående som ikke er klar over at ordet tillegges en helt annen betydning i juridiske sammenhenger (punkt 4.3.4).

Fagspråk og klarspråk er ikke to motstykker der den ene utelukker den andre. Man kan bevare faglig presisjon og likevel skrive klart (punkt 4.3.5).

4.3.1 Fagterminologi

Når språket er knyttet til faget uansett hvem språkbrukeren er, snakker vi om *fagets terminologi*. Gjennom bruk av en presis og saklig uttrykksform, bidrar fagterminologien til å lette kommunikasjonen mellom fagfolk.

Fagterminologi innebærer bruk av faguttrykk. For eksempel er begrepet ”skjønn” tillagt en helt spesiell betydning innen rettsvitenskapen. Det innebærer en form for vurdering, og samtidig finnes det mange undergrupper av skjønn. Dette i motsetning til dagligtalen hvor begrepet kan bety ”vakker” eller ”forstå”.

Det må være en enighet mellom avsender og mottaker om betydningen av ordene for at språket skal være funksjonelt. ”Og spesielt gjør dette forholdet seg gjeldende i kommunikasjonen mellom eksperter og allmennheten, da fagspråk ofte har spesielle tolkning- og presiseringsstrategier som allmennheten ikke alltid uten videre kan gjennomskue. Det er særlig viktig i språkbruk som er handlingsstyrende og autorativ fordi den kan og bør få konsekvenser for andre menneskers liv og oppfatning av virkeligheten. Lovtekster er typiske eksempler på slike tekster”.⁵²

Et fag er avhengig av fagterminologi for å lette kommunikasjonen fagfolk imellom. Men den samme terminologien kan hemme kommunikasjonen mellom jurister og ikke-jurister. Språket må derfor tilpasses mottakeren, hvis ikke vil det skape distanse.

Jurister har et særlig ansvar for å bidra til å avklare når fagterminologi er nødvendig og ikke mener Riis-Johannessen;

”Fagterminologi finnes innen alle områder i samfunnet. I og med rammene for de fleste samfunnsområdene styres av rettsregler, vil det ofte være et samspill og en glidende overgang mellom juridisk språk og annen fagterminologi. Juristene er derfor langt fra alene om å gjøre rettsregler vanskelig tilgjengelig for leseren. Men juristene bør føle et særlig ansvar for å bidra aktivt til å avklare når fagterminologi er nødvendig og ikke. De

⁵² Fjeld (2005) s. 18

bør også føle et særlig ansvar for å skrive så flest mulig rettsregler blir allment tilgjengelig.⁵³

4.3.2 Faglig sjargong

Når språket skiller seg fra vanlig språkbruk gjennom å være et gruppespråk for spesialistene, snakker vi om *faglig sjargong*. Den faglige sjargong er en uttrykksmåte der en bestemt gruppe av spesialister (jurister, fysikere, økonomer) ordlegger seg på en bestemt måte innad i gruppen. Ord og uttrykk har gjerne betydninger innad i gruppen som utenforstående ikke har innsikt i.

Juristenes faglige sjargong er i stor grad preget av kansellistilen. Det er tung språkføring med høytidelige ord og uttrykk som adekvans og culpa. Dette gir en autoritær stil som skaper distanse. Kansellistilen kjennetegnes av disse særtrekkene:

- enkel bestemmelse (denne sak, dette spørsmål)
- passive verb (det gjøres herved gjeldende, det påberopes)
- gammeldagse ord og uttrykk (herunder, således, påberopes, formodningen mot seg, dog)
- partisippformer (foreliggende, gjeldende, hjemmehørende)
- omstendelige og ordrike uttrykksmåter
- lange og kompliserte setninger
- innskutte komplekse ledd («den i skjøtet beskrevne eiendom»)
- substantivtunge setninger («informasjon fås ved henvendelse til...»)
- upersonlige uttrykksmåter («retten finner at...»)
- sammensetning av ord (fremkommet, vektlegges)

Faglig sjargong er en form for ”stammespråk” som brukes av medlemmene av stammen. Det er ulike årsaker til at man benytter seg av sjargong. Det kan være av gammel vane, det kan være for å føle tilhørighet i gruppen, det kan være for å oppnå autoritet eller det kan være av prestisjemessige grunner. Et komplisert språk kan simpelthen bunne i et ønske om å imponere andre medlemmer av stammen. Man avslutter mailen med ”Deres tilbakemelding imøtesees”, i stedet for den enklere versjonen ”Hører fra deg!”. Jurister har gjerne klare forventninger til andre juristers språkføring og forventer en viss tone i kommunikasjonen.

Det kan være grunn til å tro at de som føler seg trygge på faget opplever en større grad av frihet til å uttrykke seg på en mer lettfattelig måte. De er såpass trygge på reglene at de tør å omformulere dem slik at de passer inn i dagens språkdrakt. Videre har de kanskje et mindre

⁵³ Riis-Johannessen (2012) s. 84

behov for å ”vise seg frem”. De som derimot er mindre trygge på faget vil nok, av redsel for å endre meningsinnholdet, føle seg mer bundet av de eksakte formuleringene i de rettskildene de benytter seg av.

Alle yrker har et stammespråk. Men statsråd Jan Tore Sanner peker på at ”lovspråket er så vesentlig, at det må alle forstå.”⁵⁴ Han foreslår et såkalt ”menneskespråk”. Med det mener han et språk som folk forstår.

Når den juridiske sjargongen bare brukes innad i stammen skaper det sjeldent problemer da begge parter vil være innforståtte med den spesielle uttrykksmåten. Problemene oppstår når jurister bruker faglig sjargong i møte med utenforstående. Det utgjør et omfattende kommunikasjonsproblem både i statlige og private virksomheter.

4.3.3 Språket som autoritetsskaper

”Kunnskap er makt” sier et kjent ordtak. Men også språk er makt. Språket brukes i maktkamper mellom ulike sosiale grupper, mellom eksperter og lekfolk. Gjennom språket kan ekspertene heve seg over lekfolket ved å bruke et språk de ikke skjønner. Språket er ikke bare et nøytralt middel i kommunikasjon og informasjonsformidling - det er også et maktmiddel.

I Makt- og demokratiutredningen heter det følgende om språk:

«Språk er makt. Begreper og meningskategorier former oppfatninger av virkeligheten, påkaller følelser og gir assosiasjoner. I interessekamp mellom grupper kan noen få et overtak gjennom begreper og bruk av språk. Ordvalg og kamp om begreper er en del av maktkampen i samfunnet. Språket har en viktig funksjon på nasjonalt nivå, som det viktigste mediet for den nasjonale bevissthet. (...) I dagliglivet gir språket makt gjennom definisjon av situasjonen og i signaler om tilhørighet og avstand, gruppefelleskap eller sosialt overtak. Språkmakt kan utnyttes i en bevisst maktstrategi, men den kan også være ubevisst og innforstått.»⁵⁵

Jusprofessor Hans Petter Graver påpeker at ”forestillingen om et nøkternt og verdifritt språk som nøyer seg med å formidle informasjon er en myte” i sin artikkel ”Språk uten forandring”⁵⁶. Han legger vekt på at vi bruker språket for ”å inngi tillit, understreke autoritet og for å fremkalle følelser hos dem vi henvender oss til.”

⁵⁴ VG (2016)

⁵⁵ NOU 2003:19 s. 45

⁵⁶ Graver (2011)

Også jurist Silje Emilienne Aanderud-Larsen peker på denne autoritetsmodellen i sin artikkel ”Språkets gyldne middelvei” der hun skriver: ”Staten skal være en autoritet, den skal være distansert og objektiv, og det tunge språket signaliserer at staten er overordnet alt annet. Målet har vært å skape juridisk vanntette tekster, opprettholde respekt for loven og befeste inntrykket av staten som noe uangripelig.”⁵⁷

Men mye taler for at dette tradisjonelle bildet er i endring. Samfunnsutviklingen med høyere informasjonstilgang har medført at man ikke tar alt man hører fra spesialister for god jord, men krever nå å få innblikk i resonnetet som ligger bak. For der jurister tidligere kunne støtte seg på autoritet og makt, ”kreves det nå mer synlig rasjonalitet bak det som legges frem for å få den nødvendige tilliten og troverdigheten man er avhengig av.”⁵⁸

Språket er også statens redskap for å kommunisere innholdet i lovverket slik at borgerne kjenner grensene mellom rett og galt. Dette lovspråket behøver autoritet for å bli etterfulgt. Norge skiller seg fra de fleste andre land ved å ha brukt folkespråket som rettspråk i nesten 1000 år. Lenge ble det hevdet at bare latin hadde presiseringsevne og autoritet til å være rettspråk.

Språket er med andre ord et maktmiddel med flere formål, som kan brukes og misbrukes. ”Gjennom et klart og tydelig språk kan offentlig forvaltning utøve makt på en positiv måte. Et uklart språk kan distansere oss fra folk og føre til en følelse av avmakt hos dem vi er til for.”⁵⁹

4.3.4 Fagspråk og dagligtale

Rettsvitenskapen regulerer spørsmål knyttet til hverdagslige temaer. Ord som i dagligtalen har et bestemt meningsinnhold, kan til ens overraskelse bety noe helt annen i juridisk fagterminologi. Mens vi i dagligtalen bruker ”utroskap” om en ektefelle som har vært illojal, er det i straffeloven uttrykk for en type økonomisk kriminalitet. Mens man vanligvis forbinder ”lodd” med et innskudd i et lotteri, innebærer det i arveretten en bestemt brøkdel av boet.

Det nok en utbredt oppfatning at juridisk definisjoner av dagligdagse ord og uttrykk gjør språket vanskeligere enn nødvendig. Professor Ruth Vatvedt Fjeld påpeker: ”Vi forstår og godtar villig at matematikk har klare definisjoner av hva en kvadratrot er, eller at medisin har en egen forståelse (og andre betegnelser for) hva forkjølelse eller slag er, men det er litt vans-

⁵⁷ Aanderud-Larsen (2013) s. 1

⁵⁸ Kommunikasjonsforeningen (2012)

⁵⁹ Statens Vegvesen (2013)

keligere å forstå at juristene må ha nøyaktige regler for hva det er å være gift, eller hva små barn er, eller når man er å regne som voksen”⁶⁰.

Den juridiske definisjonen av ”barn” refererer generelt til personer som ikke har nådd myndighetsalder. I følge FNs barnekonvensjon artikkel 1 er et barn ”ethvert menneske under 18 år, hvis ikke barnet blir myndig tidligere etter den lovgivning som gjelder for barnet.” Definisjonen av barn i dagligtalen er som regel langt lavere. Barn er man fremt til 10-12 års alderen, deretter er man ungdom. En syttenåring vil vel oppleve det som sterkt fornærmende om noen kaller ham/henne et barn.

I fagspråk blir ord og uttrykk gitt et presist meningsinnhold. Det er nødvendig for at reglene skal fungere i et komplisert samfunn. Dersom det ikke hadde vært definert nærmere hva som menes med ”samboerpar” i folketrygdloven § 1-5 hadde regelverket blitt svært vanskelig å håndheve, ettersom det finnes så mange ulike typer samlivsformer. I paragrafens tredje ledd heter det:

”Bestemmelsene for ektefeller i denne loven skal også gjelde for to ugifte personer som lever sammen (samboerpar), dersom paret

- a) har eller har hatt felles barn, eller
- b) tidligere har vært gift med hverandre.”

Denne bestemmelsen utvider begrepet samboer i forhold til det som følger av vanlig språkbruk. For å være et ”samboerpar” etter folketrygdloven må paret altså ha en sterkere tilknytning til hverandre enn andre samboere, det vil si gjennom felles barn eller tidligere ekteskap.

Dette kan være problematisk for borgere som leser lovteksten og er sikker på å ha forstått innholdet, men så viser det seg at den skulle tolkes på en helt annen måte. ”Det er derfor vi blir så forvirret over fagspråk, vi tror de følger de vanlige språkreglene for presisjon, men så viser det seg at reglene er brutt eller endret med et spesielt formål for øye”⁶¹.

I dagligtalen formulerer vi oss omtrentlig hele tiden. Hvis jeg sier ”Det lå ti epler på bordet, men jeg tok de fleste”, vil det mest sannsynlig være uenighet blant lytterne om hvor mange epler jeg faktisk tok. Bruk av mengdeord som dette kan innebære at jeg tok alt fra 6 til 9 epler, og er med andre ord en veldig upresis måte å formulere seg på. Men i dagligtalen trenger vi dette, hvis ikke ville vi brukt enormt mye tid på å prøve å forstå hverandre. I lovtekstene er derimot slike omtrentligheter ”farlige fallgruver (...), og tolkning kan føles som ”juridiske

⁶⁰ Fjeld (2005) s. 17

⁶¹ Fjeld (2005) s. 22

spissfindigheter”, noe som vi kan lett føle oss maktesløse overfor når vi skal hankses med myndighetene og forvaltningen.”⁶²

4.3.5 Fagspråk versus klarspråk?

Er fagspråk og klarspråk forenlig? Vil en forenkling av lovspråket gå utover faglig presisjon?

Det kan se ut til å være to yttergående grupper der den ene mener at klarspråkarbeid innebærer en banalisering av språket slik at det går utover faglig presisjon. På den annen side har man gruppen som mener faguttrykk gjør teksten vanskelig å forstå, så for å oppnå et klart språk må man unngå dem helt. Men det behøver ikke være noen motsetning mellom fagspråk og klarspråk. Poenget er ikke å erstatte alle faguttrykk med dagligdagse uttrykk. Det er heller ikke å bruke faguttrykk utover det som er nødvendig.

Seniorrådgiver Sissel Motzfeldt forklarer det med at det ” har vært en tendens til å mene at klart språk og presist lovspråk ikke helt lot seg forene. Dette er en oppfatning som synes å hvile på en konstruert motsetning mellom fagspråk og klarspråk. Redselen har vært at språket skulle bli mer upresist.”⁶³

Fagdirektør ved lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet Inger Riis-Johannessen fremmer to påstander⁶⁴. Den første er at jurister skriver tyngre enn nødvendig og forsvarer sin skrivemåte uten at det foreligger saklige grunner bak. Tekstene blir således vanskeligere tilgjengelig enn hva som er nødvendig ut ifra faglige og juridiske krav. Den andre påstanden er at filologer og andre kritikere vil forenkle reglene utover det som er holdbart og hensiktsmessig. Målet må være å finne ”den riktige balansen mellom juridisk presise regler og lett tilgjengelige regler.”⁶⁵

Det er fullt mulig å bevare fagspråket og likevel skrive klart. Dersom man bytter ut kansellistilen med en mer moderne språkdrakt vil det lette lesningen, uten at det går utover faglig presisjon. Språket blir ikke mindre presist ved at man sier ”likevel” i stedet for ”dog”.

Klarspråk behøver ikke være nakent for faguttrykk. Det handler mer om hvordan fagspråket uttrykkes og om det gjøres forståelig. Blir faguttrykkene forklart i teksten? Brukes det kun der det er nødvendig? Er resten av språket klart? Det er disse spørsmålene som er sentrale i klarspråkarbeidet. Motzfeldt understreker at ”målet (...) er ikke å gjøre språket enkelt på bekost-

⁶² Fjeld (2005) s. 17

⁶³ Motzfeldt (2014) s. 57

⁶⁴ Riis-Johannessen (2012) s. 78

⁶⁵ Riis-Johannessen (2012) s. 78

ning av nyansene og presisjonen, men å gjøre språket enklere å forstå, blant annet ved å forklare faguttrykk og luke ut andre hindringer for forståelsen. Der ligger en viktig distinksjon”⁶⁶.

Faguttrykk må forklares på en måte som gjør at folk forstår dem. Er dette tilfellet i folketrygdloven? I § 19-6 første ledd heter det: ”Alderspensjon skal levealdersjusteres. Levealdersjustering vil si at den enkeltes pensjon justeres ved uttakstidspunktet for endringer i befolkningens levealder.” Dette er en legaldefinisjon, men det kan vel spørres om det er en god definisjon. Ser vi for eksempel hen til nettsidene til Statens Pensjonskasse er levealdersjustering definert slik: ”Den opptjente pensjonen din skal fordeles på det antall år årskullet ditt forventes å leve. (...) Så lenge levealderen øker, må hvert årskull jobbe lenger enn det forrige for å oppnå samme pensjon.”

Denne definisjonen formidler den samme informasjonen som legaldefinisjonen i §19-6, men er likevel enklere å lese. Hvorfor? For det første henvender den seg direkte til leseren: ”pensjonen din” og ”årskullet ditt”. Det blir enklere å relatere til teksten. Videre avsluttes definisjonen med logikken bak regelen; Levealderen øker, ergo må befolkningen jobbe lenger. Når man forstår hensynet bak regelen, blir den automatisk enklere å forstå.

Samme tilfelle finner vi for definisjonen av nøytralt uttak. I folketrygdloven § 19-6 annet ledd heter det: ”Alderspensjon skal være nøytral i forhold til uttaksalder. Nøytralt uttak vil si at forventet nåverdi av den enkeltes samlede pensjonsutbetalinger skal være uavhengig av uttaksalder.” Er det klart for leseren hva nøytralt uttak er?

Hvis vi igjen går til nettsidene til Statens Pensjonskasse finner vi denne definisjonen: ”Nøytralt uttak betyr at totalsummen du får utbetalt i pensjon, blir den samme, uavhengig av om du pensjonerer deg når du er 62 eller 75 år.”

Denne definisjonen er igjen enklere å forstå for leseren. Uansett når man velger å pensjonere seg blir totalsummen den samme. Leseren forstår da at jo tidligere man pensjonerer seg, jo lavere blir utbetalingene og motsatt. Igjen spiller denne definisjonen på logisk sans - det er naturlig og rettferdig at totalsummen blir den samme uavhengig av uttaksalder.

Med disse to eksemplene kan det stilles spørsmål om det ikke er bedre å la være å definere begrep i lovteksten når det ikke bidrar til å oppklare dem, men heller gjøre de mer uklare.

4.4 Nye formidlingskanaler

Arbeidet med et klarere lovspråk er både viktig og fruktbart. Men samtidig bør det settes spørsmålstegn hvorvidt dette er den eneste måten å få bukt med på problemet? Kan det tenkes

⁶⁶ Motzfeldt (2014) s. 57

at det kan være vel så bra å bevare det juridiske språket i lovteksten og så benytte andre kanaler for å få innholdet kommunisert på en forståelig måte til borgerne?

De siste årene har det vokst frem flere digitale verktøy som skal hjelpe borgeren i sin forståelse av rettigheter og plikter. Det har funnet sted en slag formidlingsrevolusjon, der informasjon blir formidlet til borgeren på nye arenaer og gjennom nye kanaler. Informasjonen er i det hele tatt mer tilgjengelig.

På pensjonsområde har det vokst frem selvbetjeningsløsninger i form av portaler der man kan legge inn personlig informasjon og sådan beregne sin egen pensjon (punkt 4.4.1.1). Det har også kommet mange oppslagsverk der vanskelige ord og uttrykk forklares i et enkelt ordelag (punkt 4.4.1.2).

Spørsmålet stiller seg derfor; Bør man ha en forklaring direkte i lovteksten, eller kan det være vel så fordelaktig å ha et annet digitalt verktøy som gjør lovene forståelige? Kanskje bør det være slik at lovteksten er forbeholdt fagpersonene, slik at den forblir presis og nøyaktig, og så finnes det andre løsninger for borgerne som er enkelt tilgjengelig og forståelig. Vi ser på fordelene og ulempene i punkt 4.4.1.3.

En kanal som foreløpig har blitt viet lite oppmerksomhet i formidling av rettsvitenskapen er sosiale medier. Hvorvidt dette kan være en fremtidsløsning ser vi på i punkt 4.4.2.

4.4.1 Tilgjengelige løsninger

4.4.1.1 *Pensjonsportaler*

Det nye alderspensjonssystemet har gitt enkeltindividet flere valgmuligheter og større fleksibilitet. Dette innebærer samtidig at den enkelte har behov for mer informasjon om sin pensjonsopptjening og sine muligheter for pensjonsutbetalingen.

Flere offentlige og private institusjoner har derfor begynt å utvikle portaler der den enkelte kan beregne sin egen pensjon ved å legge inn personlig informasjon. Portalen vil deretter beregne hvor mye pensjon den enkelte har krav på, og hvilke muligheter han/hun har for utbetalingen. Disse portalene skal være et supplement til generell informasjon og individuell rådgivning.

Flere aktører har som mål å kunne tilby en portal med en samlet fremstilling av alle de ulike pensjonskildene, både offentlige og private, slik at den enkelte kan få en full oversikt over sin pensjonssituasjon.

NAV har ”et hovedansvar for å forvalte det nye regelverket for alderspensjon på en god måte. I 2012 og fremover vil det fortsatt være en sentral oppgave for etaten å gi god informasjon om pensjonssystemet og pensjonsreformen. Den enkelte skal få best mulig oversikt over sine opptjente pensjonsrettigheter, og rett pensjon skal utbetales til rett tid. (...) Som den største og viktigste pensjonsleverandøren skal Arbeids- og velferdsdirektoratet samhandle med andre pensjonsleverandører for å bidra til at brukerne får best mulig veiledning om sine samlede pensjonsrettigheter.”⁶⁷

NAV har utviklet tjenesten ”Din pensjon”. Portalen gir en oversikt over pensjonsopptjening i folketrygden, eventuell AFP, og den opptjente tjenestepensjon fra de største offentlige og private leverandørene av tjenestepensjon. Her kan man blant annet se sin opptjening, beregne sin fremtidige alderspensjon, søke om pensjon elektronisk og få oversikt over utbetalingsdatoer. Et annet alternativ er pensjonskalkulatorene som gjør beregninger uten bruk av personlige data.

Nettsiden ”Norsk Pensjon” ble stiftet i 2006 av syv livsforsikringsselskaper og er en ikke-kommersiell nettside som gir en samlet oversikt over pensjon fra ulike pensjonsordninger, både offentlige og private. Siden samler pensjon fra både folketrygden, private tjenestepensjonsordninger, privat AFP og individuelle spare- og pensjonsordninger.

4.4.1.2 Oppslagsverk

En annen trend på internett er at private og offentlige aktører tilbyr juridiske ordlister og oppslagsverk. De tar sikte på å samle juridiske ord og uttrykk og forklarer dem på enklest mulig måte, men samtidig slik at leseren får en utfyllende juridisk forklaring.

Det er gjerne en alfabetisk ordliste hvor juridiske ord og uttrykk er gjort linkbare, slik at når man trykker på dem, får man utfyllende informasjon om begrepet. Gjerne er det også vist til andre vitenskapelige artikler eller øvrige rettskilder. Både Norges Domstoler, Regjeringen, Finans Norge m.fl. tilbyr slike tjenester.

Andre steder er hele lovteksten gjengitt, men de juridiske termene i loven er gjort linkbare slik at hvis man klikker på dem, får man en utfyllende forklaring. Betalingstjenesten Gyldendal Rettsdata er et eksempel på dette.

⁶⁷ Arbeids- og sosialdepartementet (2014) s. 19

4.4.1.3 Fordeler og ulemper

Selvbetjeningsløsninger har potensialet til å være *bedre, raskere og enklere* enn tradisjonell veiledning. For det første er tjenestene alltid tilgjengelig, slik at brukeren er ikke avhengig av det lokale NAV-kontorets åpningstider.

For det andre behøver ikke borgeren å lete frem i lovteksten, og forsøke å tolke innholdet. Han kan ganske enkelt putte inn informasjon i de tomme rubrikkene, så blir resultatet *automatisk kalkulert*. Løsningene er også godt egnet til å synliggjøre konsekvensene av ulike valg. Hvis man endrer en av variablene, vil det straks gi utslag i det endelige resultatet.

Til slutt kan nevnes at selvbetjeningsløsningene foreløpig er et *valgfritt* tilbud, slik at de som foretrekker en personlig oppfølging har fortsatt mulighet til å få dette.

På den annen side kan selvbetjeningsløsningene by på enkelte utfordringer.

Selvbetjeningsløsninger krever en viss *digital kompetanse*. For å foreta beregning av pensjon gjennom en pensjonsportal, krever det ofte innlogging med MinID eller liknende. I studien til Breit og Salomon (2015), møtte deltakerne på overraskende mange problemer bare ved innloggingen. De kom seg rett og slett ikke inn på siden.⁶⁸ Dette vil være en særlig utfordring for den eldre aldersgruppe som ikke besitter samme digitale kompetanse som de yngre. Et resultat av manglende IKT-kompetanse og pensjonskompetanse kan føre til at brukerne faller fra informasjonsprosessen, ”for eksempel ved at de ikke forstår kalkulatorene, de tallene som beregnes, eller at de får ufullstendig informasjon om sin opptjeningshistorie.”⁶⁹

Videre kan det by på utfordringer å få *kontrollert* om opplysningene stemmer. Selv om brukeren behersker innhenting av informasjon og beregninger, kan vedkommende ønske å kontrollere at resultatet er korrekt. Det kan oppleves betryggende å få opplysningene kontrollert av en tredjepart. Dette innebærer imidlertid et enda større ressursbruk, hvis man først trenger bistand med portalen og deretter bistand til å kontrollere resultatet.

Kritisk kildebruk blir viktig med selvbetjeningsløsninger på nettet. Flere pensjonsportaler og -kalkulatorer krever at man legger inn personlig informasjon. Det er derfor viktig å ha oppmerksomhet rundt hvilke nettsider som er pålitelige og som behandler informasjonen på en betryggende måte.

⁶⁸ Breit og Salomon (2015) s. 24-25

⁶⁹ Breit og Salomon (2015) s. 6

Kritisk kildebruk er også viktig for oppslagsverk. Hvem som helst kan legge ut informasjon på nettet, men informasjonen er ikke nødvendigvis riktig. Hvilken kilde man baserer sin kunnskap på vil derfor være avgjørende.

De digitale informasjonskanalene har før til en *overproduksjon* av informasjon og læringstilbud. Både pensjonskurs, private pensjonsveiledere, kalkulatorer tilbys for å formidle informasjonen. Dette kan paradoksalt nok bidra til at det blir for mye informasjon, slik at brukeren heller velger å melde seg helt ut.

Den informasjonen som er tilgjengelig oppleves ofte som vanskelig å forstå:

”Den økte fleksibiliteten og de nye begrepene i pensjonsreformen har medført en betydelig informasjonsproduksjon, og det er hører til sjeldenhetene at informasjonen på de offentlige aktørenes pensjonsportaler oppleves som lett tilgjengelig og forståelig.”⁷⁰

Det er ikke samsvar mellom borgernes ønsker og de tilbudene de mottar fra det offentlige. Veiledningen har blitt gjenstand for økende grad av *standardisering*, samtidig som flere og flere ønsker persontilpasset veiledning.⁷¹

4.4.2 Fremtidens løsninger

Spørsmålet er om det finnes andre kanaler som foreløpig ikke har blitt tatt i bruk, men som bør ses nærmere på.

4.4.2.1 Sosiale medier

Mens den politiske debatten lenge har vært stor og viktig del av aktiviteten på sosiale medier, har rettsvitenskapen hittil spilt en tilbaketrukket rolle. Gode grunner taler for å endre dette.

For det første er det enklere å engasjere innbyggerne på sosiale medier, slik at det blir en offentlig debatt rundt nye lovforslag. Sosiale medier er tilgjengelig for alle og bidrar til en bred mobilisering av folk fra alle samfunnslag. Det kan bidra til et ”samarbeidsdemokrati”, der alle har mulighet til å delta i utformingen av regelverket. Det kan tenkes at deler av lovutkastet blir gjort tilgjengelig på sosiale medier, og står åpen for innspill fra borgerne om hvorvidt loven fremstår klar og forståelig.

⁷⁰ Breit og Salomon (2015) s. 6

⁷¹ Breit og Salomon (2015) s. 41

Sosiale medier kan også brukes som en informasjonskanal for å formidle regelverket. Denne kanalen åpner for helt nye metoder. For eksempel kan visualiseringsteknikker tas i bruk, via videoer, bilder mv.

På Facebook har Lovdata student lenge formidlet dommer på en humoristisk måte. Siden kommuniserer nye lover og rettsavgjørelser ved hjelp av morsomme sitater. Følgende utklipp er et eksempel fra 30. juni tidligere i år:

”Kjennelsen fra tingretten etter kakekastingen på barne- og likestillingsministeren forrige uke er ute. Budskapet er blant annet: "Hvis det er viktig å kaste kremkaker på andre, må man velge andre ofre enn Konge, regjeringsmedlemmer, Storting eller Høyesteretts medlemmer om man ønsker å gå klar av § 115.””

Dette bidrar til å gjøre ufarliggjøre rettsområdet og gjøre det mer tilgjengelig og tiltrekkende for borgeren.

4.5 Oppsummering

Det viktigste poenget er å tenke på hvem man skriver for. Lover som er ment å gjelde den alminnelige borger uten ekspertise på området, må tilpasses dette både i språk og struktur.

Fagterminologi er nødvendig, men faglig sjargong kan gjerne nedtones i kommunikasjon med utenforstående. Igjen er det sentrale å tenke på hvem man henvender seg til. Språket i lovtekster bør oppdateres ved å gå vekk fra kansellistilen og over i moderne norsk.

Økt tilgjengeliggjøring av regelverket setter større krav til et godt lovspråk. For at alle skal ha mulighet til å nyttiggjøre seg av selvbetjeningsløsningene er det nødvendig å formidle informasjon på en god og lettfattelig måte. Nye måter å uttrykke seg på kan få positive ringvirkninger.

5 Avsluttende betraktninger

Allerede i 1241 kunne man i den jyske lov lese følgende: «Loven skal være ærlig og rettfærdig, tålelig, etter landets sedvane, passende og nyttig og tydelig, så at alle kan vite og forstå hva loven sier».

Denne målsetningen var nok enklere å oppnå anno 1241 enn i dagens sammensatte og kompliserte samfunn. Det betyr ikke at man skal stanse bestrebelsene. Arbeidet for et klarere lovspråk er viktigere enn noen gang ellers. Rettens økende inntog i samfunn og politikk nødvendiggjør en klar og enkel lov slik at alle kan delta på lik linje i samfunnsdebatten. For å bevare en åpen og engasjert samfunnsdebatt er det viktig at den ikke blir reservert eliten.

Skal man endre en kultur, bør det skje innenfra. For at lovspråket skal bli klarere er det til syvende og sist avhengig av en vilje og motivasjon fra juristenes side. Uansett hvor mange språklige råd og anbefalinger som blir gitt, har det liten innvirkning dersom ikke juristene bestemmer seg for å ta disse aktivt i bruk. Det må derfor en holdningskampanje til for å ”avdemonisere” klart lovspråk.

Jurister må på sin side bli mer oppmerksom på eget språk og mer ydmyke og åpne for å ta imot råd utenfra. På den annen side må språkekspertene ha et solid faglig grunnlag for de språklige anbefalingene de kommer med. Hvis rådene som gis bærer preg av å være lettvinne løsninger av typen ”det må settes punktum oftere”, kan det medføre at arbeidet blir bagatellisert.

Avtalen som sikrer at klart språk blir en del av jusutdanningen ved UiO er en god start. Morgensdagens jurister vil besitte kunnskap om hvordan de kan formidle jussen slik at den er forståelig for allmennheten. Avtalen bidrar også til å sette klarspråkarbeidet på kartet for jurister som allerede er i yrkeslivet. Forhåpentligvis kan det bidra til at de blir mer oppmerksomme på eget språk og tar en ekstra runde med seg selv før klientbrevet undertegnes i sin 1800-tallsprakt med: ”Deres tilbakemelding imøtesees. Ærbødigst hilsen.”

6 Litteraturliste

6.1 Lover og forskrifter

År Tittel

- 1814 Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven)
1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
1981 Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
1986 Lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon (adopsjonsloven)
1997 Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
2014 Lov 25. april 2014 nr. 13 om endringer i adopsjonsloven mv.
2015 Forskrift 30. januar 2015 nr. 72 om adopsjon av barn fra utlandet
2016 Lov 17. juni 2016 nr. 30 om EØS-finanstilsyn

6.2 Utenlandske lover

- Språklag Språklag (2009:600) [Sverige]
- Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákn máls Þingskjal 1570, 139. lög-
gjafarþing 533. mál: staða íslenskrar tungu og íslensks
tákn máls (heildarlög). Lög nr. 61
7. júní 2011. [Island]
- Jyske lov Jyske lov. 10. marts 1241 [Dan-
mark]

6.3 Traktater

- Barnekonvensjonen FNs konvensjon om barnets rettigheter, 20. november 1989

6.4 Forarbeider

- NOU 2003:19 *Makt og demokrati*
NOU 2004:1 *Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for fremtida*
NOU 2009:21 *Adopsjon – til barnets beste*
NOU 2014:9 *Ny adopsjonslov*
- Ot.prp.nr.40 (1984-1985) *Om lov om adopsjon*
- Innst.O.nr.67 (2008-2009) *Om lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon)*
Innst.143 L (2013–2014) *Om endringer i adopsjonsloven mv.*

St.meld.nr.12 (2004-2005) *Pensjonsreform – trygghet for pensjonene*

St.meld.nr.5 (2006-2007) *Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden*

St.meld.nr. 35 (2007-2008) *Mål og mening – Ein heilskapleg norsk språkpolitikk*

6.5 Rundskriv

Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet. Rundskriv Q-28/2015 med kommentar til forskrift om adopsjon av barn fra utlandet (2015)

6.6 Rettspraksis

Rt. 1956 s. 234 (Krigsenkepensjon)

Rt. 1996 s. 1415 (Borthen)

Rt. 1996 s. 1440 (Thunheim)

Rt. 2009 s.1261

Rt. 2012 s. 1025

6.7 Tidsskriftsartikler

Aanderud-Larsen, Silje Emilienne, ”Språkets gylne middelvei”, *Statspraak* 01/2013 s.1-2 (Sitert fra Språkrådet.no)

Bergene, A. C. og Ida Drange, ”Pensjon? Hvafforno?” Kunnskap og informasjonsbehov om pensjon” *Søkelys på arbeidslivet* 03/2015 (Volum 31) s. 261-278 (Sitert fra Idunn.no)

Blymke, Øystein, ”Lovmakeri og tidstyveri” *Stat og styring* 02/2014 s. 24-27 (Sitert fra Idunn.no)

Breit E., og Robert Salomon, ”Kunnskap og informasjon om alderspensjon. Nye relasjoner mellom borgere og forvaltning” *AFI Rapport* 9:2015 (Sitert fra hioa.no)

Fjeld, Ruth Vatvedt ”Å gjøre lovtekster klarere” *Klart språk i Norden*, 2005, s. 17-27 (Sitert fra statsbiblioteket.dk)

Kirkebøen, Geir ”Skjevheter i fagfolks skjønn – hvordan kan beslutningstaking forbedres?” *Concept rapport Nr 17* s. 175-201 (sitert fra ntnu.no)

Kjønstad, Asbjørn ”Folketrygdens alderspensjoner” *Jussens Venner* 02/2012 (Volum 47) s. 85-157 (Sitert fra Idunn.no)

Motzfeldt, Sissel C. ”Kan lovspraak temmes?” *Klart språk i Norden*, 2014 s. 53-65 (Sitert fra statsbiblioteket.dk)

Riis-Johannessen, Inger ”Språket i regelverk – hva er god jus og hva er bare dårlig språk?”
Klart språk i Norden, 2012 s. 77-90 (Sisert fra statsbiblioteket.dk)

6.8 Avisartikler

Graver, Hans Petter, ”Språk uten forandring”, *Morgenbladet*, 4. november 2011

6.9 Nettsider

Aftenposten, *Adopsjonsbedraget* (2011)

<http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Adopsjonsbedraget-189330b.html>

[Sisert 10.10.2016]

Aftenposten, *48 og for gammel til å bli adoptivmor* (2011)

<http://www.aftenposten.no/norge/48-og-for-gammel-til-a-bli-adoptivmor-189320b.html>

[Sisert 10.10.2016]

Arbeiderpartiet, *Enklere språk i lover* (2011)

<http://arbeiderpartiet.no/Aktuelt/Stoltenberg-II/Enklere-spraak-i-lover>

[Sisert 13.11.2016]

Arbeids- og sosialdepartementet, *Tildelingsbrev for 2014* (2014)

https://www.regjeringen.no/contentassets/954d78080cab4585a4b15c8b67ab113b/2014/arbeids_og_velferdsdirektoratet.pdf

[Sisert 01.11.2016]

Dagbladet, *Adopsjon avslått* (2011)

<http://www.dagbladet.no/2011/01/10/magasinet/adopsjon/barnevern/15014243/>

[Sisert 10.10.2016]

Dagens Næringsliv, *Slakter den nye pensjonsloven* (2012)

<http://www.dn.no/privat/privatokonomi/2012/04/25/slakter-den-nye-pensjonsloven>

[Sisert 01.09.2016]

Direktoratet for forvaltning og IKT, *Stipend for jusstudenter som skal skrive masteroppgave om klarspråk* (2016)

<https://www.difi.no/artikkel/2016/03/stipend-jusstudenter-som-skal-skrive-masteroppgave-om-klarsprak>

[Sisert 20.09.2016]

Juristforbundet, *Lovene for innbyggernes skyld* (2013)

<http://www.juristforbundet.no/Blogg-Arkiv/Lovene-for-innbyggernes-skyld/>

[Sitert 30.10.2016]

Kommunikasjonsforeningen, *Språkmedisinering* (2012)

<http://www.kommunikasjon.no/fagstoff/spr%C3%A5k+og+retorikk/spr%C3%A5kmedisinering>

[Sitert 05.11.2016]

Regjeringen, *Enklere regelverk* (2014)

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

[sitert 09.09.2016]

Regjeringen, *Klart språk blir del av jusutdanningen* (2016)

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klart-sprak-blir-del-av-jusutdanningen/id2509688/>

[sitert 14.09.2016]

Regjeringen, *Nå skal også kommunene skrive klart og forståelig* (2014)

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Na-skal-ogsa-kommunene-skrive-klart-og-forstaelig/id755342/> [sitert 09.09.2016]

Språkrådet, *Hva er klarspråk?*

<http://www.sprakradet.no/Klarsprak/om-klarsprak/hva-er-klarsprak/>

[sitert 06.09.2016]

Språkrådet, *Klart vi kan! – en evaluering av effektene av prosjektet ”Klart språk i staten”*(2013)

<http://www.sprakradet.no/upload/KlarsprprosentC3prosentA5k/Dokumenter/Presentasjonprosent20-prosent20Klartprosent20viprosent20kanprosent20-prosent20ideas2evidence.pdf> [sitert

09.09.2016]

Språkrådet, *Prosjektet ”Klart lovspråk”*

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

[sitert 06.09.2016]

SSB, *Adopsjoner 2015* (2016)

<https://www.ssb.no/adopsjon>

[sitert 25.10.2016]

Stat og styring, *Få lesere og få misforståelser* (2015)

<http://www.statogstyring.no/fa-lesere-og-fa-misforstaelser/>

[Sitert 17.10.2016]

Statens vegvesen, *Kronikk: Språket er vår spade* (2013)

<http://www.vegvesen.no/om+statens+vegvesen/presse/nyheter/Nasjonalt/kronikk-spr%C3%A5ket-er-v%C3%A5r-spade>

[Sitert 05.11.2016]

Store norske leksikon, *Rettsikkerhet*

<https://snl.no/rettsikkerhet>

[sitert 07.09.2016]

Synovate, *Telefonundersøkelse – Lovspråk (Brutt ned på alder)* (2011)

http://www.sprakradet.no/globalassets/vi-og-vart/rapporter-og-undersokelser/lovsprak-telefonundersokelse-alder_2011.pdf

[Sitert 09.11.2016]

VG, *Regjeringen bruker 30 millioner på mer forståelig språk* (2016)

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/spraak/regjeringen-bruker-30-millioner-paa-mer-forstaaelig-spraak/a/23773385/#xtor=CS4-1>

[Sitert 22.11.2016]