

Selvstendig lovforberedelse i stortingskomiteene

Av vitenskapelig assistent Tarjei Ytrehus Bjørkly

Ved tolkningen av en lovbestemmelse finnes det en rekke kilder tilgjengelig. En gruppe av disse er uttalelser om bakgrunn og begrunnelse for bestemmelsen slik de kommer frem gjennom lovens forarbeider.

Under vil det pekes på enkelte situasjoner der de hyppigst benyttede lovforarbeidene ikke er av relevans for stortingskomiteens innstilling til lovbestemmelse, eller der de ikke er eksisterende.

Lovforslag behandles i en av stortingets fagkomiteer, før denne deretter avgir innstilling til Odelstinget. I innstillingen begrunnes komitémedlemmenes – og deres partis eller fraksjons – syn på det foreliggende forslag. Deres stilling til lovforslaget blir deretter gjentatt, og gjerne behørig utbrodert, under debatten i forkant av voteringen over forslaget. I enkelte saker finner man ledetråder i sin søken etter lovgiverviljen i denne type forarbeider.¹

I *de fleste tilfeller* vil komitébehandlingen foretas på bakgrunn av en proposisjon fra ett av departementene, og i *enkelte tilfeller* baserer proposisjonen seg på en forutgående utredning foretatt på oppdrag for regjeringen. Proposisjonen utgjør regjeringens forslag til vedtak med begrunnelse for vedtaket og dets form. Disse regjeringsbaserte kilder kan bidra til å klarlegge bestemmelsens korrekte anvendelse på et gitt faktum, og de gir stortingspolitikernes funderte utgangspunkter for den videre debatt og det endelige vedtak. For de fleste jurister er dette de *sentrale* lovforarbeider. Bratholm² fremhever om viktigheten av utvalgsutredninger: ”Gjennom den meningsbrytning som skjer i lovkomitéen vil normalt sakens forskjellige sider bli grundigere belyst enn det er mulig å oppnå ved noen annen utredningsform.”

Hovedtyngden av lovtolkere vil som regel nøye seg med en titt på proposisjonen og en eventuell forutgående utredning, fremfor å lese gjennom utskriften av debatten i Stortingstidende.

Uten partisystemet som sorteringsmekanisme ville en slik gjennomlesning for øvrig kunne være av marerittaktig omfang, ettersom man måtte sortere alle innlegg ut i fra representantenes stemmegivning for å finne *flertallets* begrunnelser. Eksempler på dette finnes riktignok også under dagens partisystem i de tilfeller der partiene fristiller sine medlemmer – særlig i saker som har en særskilt verdimessig betydning for-, og forankring hos, representantene.

¹ Andre rettskulturer legger mindre vekt på parlamentsdebatten. I common law-landene har for eksempel parlamentsmedlemmenes ytringer fra talerstolen minimal rettskildemessig vekt.

² Lovforberedelsen i søkelyset LoR 1978 s. 193 (lederartikkel).

Dersom lovforslaget er fremsatt av en eller flere stortingsrepresentanter³ – et Dok. nr. 8 forslag⁴ – har komitémedlemmene som regel ingen utredning eller direkte relevant proposisjon å vise til i sine merknader eller i debatten⁵. Det hender riktignok at Dok. nr. 8 forslag fremsettes på bakgrunn av utredninger fra privatpersoner eller organisasjoner,⁶ og det kan diskuteres hvilken vekt slike arbeider skal tillegges, men i hovedsak stiller komitémedlemmene her uten utførlige bakgrunnsdokumenter. De gjenværende kilder vil da være komitémerknadene og den etterfølgende debatten, sett i sammenheng med forslagsstillers uttrykte begrunnelse for loven. Det oppstår følgelig ofte vansker for politikerne med å utforme en treffende ordlyd, samt vansker med å bedømme konsekvensene av lovforslaget, og ikke minst oppstår det vansker for dem som senere skal tolke og anvende det endelige produktet.⁷

Et lignende problem finner vi i normaltillfellene med en foreliggende odelstingsproposisjon, men hvor politikerne som representerer flertallet, velger å fravike proposisjonen ved komitébehandlingen for å begi seg ut på vidløftige lovformuleringer ad hoc. Her kan typisk nevnes tilfellene der et flertall med utspring i opposisjonen i siste øyeblikk evner å enes om å gå mot en mindretallsregjeringens forslag. De fleste utøvende jurister har nok ved flere anledninger plages med lovformuleringer som bærer preg av å være vedtatt av politikere med hastverk. Her har det visstnok skjedd at representanter med juridisk bakgrunn har forsøkt å skrive svært utfyllende komitémerknader for å lette situasjonen for lovtolkerne, men slike forslag har gjennomgående blitt klubbet ned under partienes gruppemøter. (Og dette vil kanskje de fleste lovtolkere mene at er like greit.)

Begge de ovennevnte problemstillinger rammer i hovedsak opposisjonspolitikere. En politiker fra et regjeringsparti har hele departementsnettverket tilgjengelig for å få hjelp til sine endringsforslag, og endringsforslag mot egen statsråd forekommer sjeldent blant politikere som ønsker et fortsatt givende politisk liv. Deres fremste rolle er å forsvare regjeringens standpunkter.

Til hjelp har opposisjonspolitikere, som regjeringspartiene, riktignok et rådgiverkorps og stortingets overarbeidede utredningsavdeling. De kan også søke hjelp fra det aktuelle departementet, men man må i så fall bære i minnet at departementet allerede har uttrykt sine betraktninger i proposisjonen, og at det i praksis fungerer som *regjeringens* instrument. Det er i så måte et misforhold mellom regjeringens tilgang til departementsekspertise og opposisjonens tilgang på øyeblikkelig bistand med utforming av lovforslag og begrunnelser. Tidsaspektet vil naturlig nok også spille en viktig rolle i muligheten til å benytte seg av departementets ekspertise. Det har i tillegg hendt at

³ Disse må være medlemmer av odelstinget jf. Grunnloven § 76, 1. ledd.

⁴ Se nærmere om private lovforslag i B. Stordrange: Fra premisser til kompromisser, Oslo 1988 s. 112–118.

⁵ Det samme gjelder for øvrig også stortingsrepresentantenes grunnlag for debatten ved grunnlovsforslag der det godt kan foreligge en relevant utredning, men ikke en proposisjon. Se videre: B. Borvik LoR 2004 s. 513 og J. Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 9. utg. Oslo 2004 s. 29.

⁶ Se eksempelvis Dok. nr. 8:01 (2001 – 2002). Det ble fremmet som en oppfølging av daværende jusstudent Knut Prestviks utredning for Norsk Studentunion.

⁷ Det fremmes ikke mange private lovendringsforslag i Norge sammenlignet med våre naboland, og problemet er følgelig av begrenset omfang.

opposisjonspolitikere har vegret seg mot å benytte departementet til støtte for utformingen av lovforslag på grunn av strategiske hensyn: De har ønsket å holde kortene tett til brystet.

Selv etter at komiteen har avgitt innstilling til Odelstinget, vil kompromisser med påfølgende endringer kunne finne sted. Dermed kan man ved rettsanvendelsen måtte se bort fra det som i komiteen fremstod som flertallsinnstillingen, til fordel for en symbiose av merknader fra partene bak kompromisset.

Vaghet eller tvetydighet⁸, inkonsistente bestemmelser, svakt potensiale for realisering av målsettingen med bestemmelsen og generelt slett lovteknisk arbeid kan bli resultatet av alle de ovennevnte eksempler. Den pretenderte objektive redegjørelse i utredning og proposisjon mangler, og vi står igjen med knappe, sterkt subjektivt fargede forarbeider. Den rettskildemessige vekten av disse er i beste fall usikker, og de er som hovedregel tungt tilgjengelige for allmennheten. En direkte bokstavfortolkning ved rettsanvendelsen kan her være hasardiøs og lede til et utilsiktet resultat, samtidig som man må utvise stor varsomhet med å fravike ordlyden når det ikke foreligger andre holdepunkter. Man risikerer i tillegg dårlig harmoni med øvrige bestemmelser og de økonomiske og administrative konsekvensene vil heller ikke nødvendigvis være godt utredet. Vekten av de øvrige rettskildefaktorer, som for eksempel reelle hensyn, må kunne antas styrket i slike tilfeller.

En løsning etter modell av det svenske Lagrådet⁹ vil kunne fungere som en støtte for fagkomiteen. Der kan komiteen begjære en uttalelse fra Lagrådet dersom de for eksempel vil foreslå en lovtekst som avviker kraftig fra proposisjonen. En slik løsning kan kanskje avhjelpe situasjonene der politikerne står i fare for å fatte lovvedtak de ikke er i kapable til å se de fulle konsekvensene av i det praktiske liv og ved rettsanvendelsen. Tidsaspektet vil riktignok også her sette begrensninger for muligheten til en grundig gjennomgang.

Implementeringen av Direktiv 2002/47/EF¹⁰ kan tjene som eksempel på et slikt typetilfelle. Det har i ettertid blitt bekreftet fra medlemmer i finanskomiteen at de ikke ante de reelle konsekvensene av gjennomføringen. Her til lands fosset dermed direktivet gjennom en intetanende finanskomité og ble vedtatt uten reservasjoner. I Sverige trakk Lagrådet i bremsen og forhindret en panterettslig reform som savnet grundige forarbeider.

Det foreligger også et klart behov for å styrke det juridiske støtteapparatet rundt vår lovgivende forsamling,¹¹ og denne styrkingen bør etter min mening komme nærmest mulig representantene. Mulige løsninger kan være å styrke partienes rådgiverkorps, bygge ut komitésekretærfunksjonen overfor saksordførere med et ressursapparat knyttet til den enkelte fagkomité, eller eventuelt å styrke utredningsavdelingen¹². I alle tilfeller

⁸ Se nærmere om vage og tvetydige lovtekster i E. Kolflaath, Flertydige lovtekster, LoR 2004 s. 464.

⁹ En lett tilnærmet fremstilling av Lagrådets rolle og funksjon finnes i den svenske innføringslitteraturen; U. Bernitz m.fl.: Finna rätt, Stockholm 2002.

¹⁰ Om avtaler om finansiell sikkerhetsstillelse.

¹¹ Se tilsvarende synspunkt i A. Bratholm, Lovforberedelsen i søkelyset, LoR 1978 s. 194 (lederartikkel).

¹² Løsninger for å styrke Stortingets styringsmuligheter er behandlet i Storange op. cit s. 156 og passim. Der riktignok rettet mot situasjonen hvor saken "har vært behandlet av spesialister i utredningsutvalg og departement."

bør det tilføres så vel juridisk som filologisk kompetanse, og gjerne i form av personer som mestrer begge vitenskaper.¹³

Mot alle de skisserte løsninger kan det anføres at de er ressurskrevende. Bratholm skrev i Lov og Rett 1978 s. 194: ”Tiden synes inne til å få lovforberedelsen grundig diskutert. Kanskje fortjener den en egen utredning. Det er mulig at en nærmere vurdering vil vise at det er nødvendig å tilføre lovutredningsvirksomheten flere ressurser. Dette vil koste, men det kan være en lønnsom utgift. Dårlig lovforberedelse har en rekke mer eller mindre skjulte utgiftsposter for dem som skal administrere loven eller bruke den. Til dette kommer den belastning dårlige lover fører til for domstolene, og for lovgiveren selv når svakheter må rettes med ny lovgivning. Sist, men ikke minst, kan dårlige lover føre til redusert tillit til regjering og storting.”

Han rettet i hovedsak skytset mot utredningsarbeidet før forslaget kommer til Stortinget, men det må kunne antas ut i fra sammenhengen at hensikten bak uttalelsen var å ramme hele lovgivningsprosessen. Hvis tiden syntes inne for å ta diskusjonene i 1978, må man nok kunne si at tiden synes inne for å handle, nå, 26 år etter.

¹³ Ved Stockholms Universitet er det allerede opprettet et eget utdanningsløp som ligger i grenselandet mellom jus og filologi. Lignende satsning savnes i Norge. Nærmere om kombinasjonen mellom juss og språk i for eksempel K. Skipenes, Bør juristane få betre opplæring i lovskrivning?, LoR 1987 s. 511.