

Inge Lorange Backer

# LOVEN

– hvordan blir den til?

2. utgave



Universitetsforlaget



LOVEN  
– hvordan blir den til?



Inge Lorange Backer

LOVEN  
– hvordan blir den til?

2. utgave

UNIVERSITETSFORLAGET

© Universitetsforlaget 2022

1. utgave 2013

ISBN 978-82-15-05735-4

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS

Postboks 508 Sentrum

0105 Oslo

[www.universitetsforlaget.no](http://www.universitetsforlaget.no)

Omslag: Universitetsforlaget / Sissel K. Tjernstad

Sats: ottaBOK

Trykk: 07 Media – 07.no

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times Lt Std 11/13

Papir: 90 g Amber Graphic 1,25



# Forord

Etter Grunnloven er en hovedoppgave for Stortinget å vedta lover. Før en lov blir vedtatt, skjer det gjerne en omfattende lovforberedelse. Denne boken beskriver hvordan en lov kommer i stand i Norge i dag. Boken tar sikte på flere lesergrupper: de som deltar i eller bidrar til lovgivningsprosessen, studenter og den interesserte allmennheten.

Jeg har stort sett begrenset henvisningene i teksten til å gjelde aktuelle regler, uten å gi løpende referanser til offentlige publikasjoner og faglitteratur. Sist i boken har jeg tatt med en liste over en del offentlige publikasjoner og litteratur som leseren kan ha nytte eller glede av når det gjelder spørsmål om lovgivningsprosessen i dag. Det ligger i dette at listene ikke omfatter eldre publikasjoner og litteratur, og heller ikke generelle verker i rettskildelære og statsrett der lovgivningsspørsmål kan være et delemne.

Første utgave av boken ble utgitt i 2013. Annen utgave er oppdatert i lys av ny lovgivning og spørsmål som har meldt seg de siste årene.

Jeg takker assisterende direktør Kyrre Grimstad og seniorrådgiverne Malin Nossum og Henning A. Jakobsen, ekspedisjonssjef Ketil Bøe Moen og kst. lagdommer Arnulf Tverberg, som har lest gjennom hele eller deler av manuskriptet. Jeg takker også Universitetsforlagets forlagsredaktører Mina Hennem Mohseni og Kristiane Solvin og manuskoordinator Yngve Nordgård for samarbeidet om utgivelsen.

Oslo, medio mai 2022

*Inge Lorange Backer*





# Innhold

|  |    |
|--|----|
| FORORD .....   | 5  |
| INNLEDNING. HVA ER EN GOD LOV? .....                       | 11 |
| KAPITTEL 1   |    |
| ÅR OM ANNET – HVOR MANGE LOVER? .....                      | 13 |
| KAPITTEL 2   |    |
| LOVGIVERNE OG INITIATIVET TIL LOVGIVNING .....             | 16 |
| KAPITTEL 3   |    |
| NÅR BRUKES LOV? .....                                      | 21 |
| KAPITTEL 4   |    |
| LOVSTRUKTUREN – INNDELINGEN AV LOVVERKET .....             | 27 |
| KAPITTEL 5   |    |
| LOVGIVNING – EN REGELSTYRT PROSESS? .....                  | 32 |
| KAPITTEL 6   |    |
| FØRSTE FASE I LOVFORBEREDELSEN: UTREDNINGSFASEN .....      | 35 |
| 6.1 Innledende behovsvurdering .....                       | 35 |
| 6.2 Utredning eller lovutredning? .....                    | 37 |
| 6.3 Minstekrav til utredningen .....                       | 38 |
| 6.4 Ekstern eller forvaltningsintern lovutredning? .....   | 39 |
| 6.5 Lovutredningsutvalg .....                              | 42 |
| 6.6 Forvaltningsintern utredning – høringsnotat .....      | 50 |
| KAPITTEL 7   |    |
| HØRINGEN .....   | 52 |
| 7.1 Et ordinært ledd i lovforberedelsen – med unntak ..... | 52 |
| 7.2 Hva skal høringen tjene til? .....                     | 54 |
| 7.3 Høringsformer .....                                    | 56 |

|                             |   |     |
|-----------------------------|---|-----|
| 7.4                         | Skriftlig høring .....                                  | 56  |
| 7.5                         | Ny høring .....   | 60  |
| KAPITTEL 8                  |   |     |
| PROPOSISJONSSTADIET .....   |   | 62  |
| 8.1                         | Hvem utarbeider proposisjonen? .....                    | 62  |
| 8.2                         | Proposisjonens funksjon .....                           | 63  |
| 8.3                         | Hva står i en lovproposisjon? .....                     | 65  |
| 8.4                         | Grunnlaget for lovproposisjonen – suppleringer .....    | 73  |
| 8.5                         | Politiske klareringer .....                             | 74  |
| 8.6                         | Eksterne drøftinger eller klareringer .....             | 76  |
| 8.7                         | Departementsforelegging .....                           | 79  |
| 8.8                         | Lovteknisk gjennomgåelse .....                          | 81  |
| 8.9                         | Fremsetting av lovproposisjonen .....                   | 84  |
| KAPITTEL 9                  |   |     |
| STORTINGSMELDING .....      |   | 87  |
| KAPITTEL 10                 |   |     |
| REPRESENTANTFORSLAG .....   |   | 89  |
| 10.1                        | Representantlovforslag – betydning og forberedelse .... | 89  |
| 10.2                        | Behandlingen av representantforslag .....               | 91  |
| 10.3                        | Stortingsforberedt lovgivning .....                     | 92  |
| KAPITTEL 11                 |   |     |
| KOMITÉSTADIET .....         |   | 93  |
| 11.1                        | Komitébehandling av lovforslag .....                    | 93  |
| 11.2                        | Behandlingen av den enkelte lovsak .....                | 94  |
| 11.3                        | Tilbaketrekking og retting av lovproposisjoner .....    | 96  |
| 11.4                        | Utfallet av komitébehandlingen .....                    | 97  |
| KAPITTEL 12                 |   |     |
| STORTINGSBEHANDLINGEN ..... |   | 99  |
| 12.1                        | Fra odelsting og lagting til flere lesninger .....      | 99  |
| 12.2                        | Stortingsdebatten .....                                 | 99  |
| 12.3                        | Komitéinnstillingen og Stortingets lovvedtak .....      | 101 |
| 12.4                        | Lovproposisjoner som ikke blir ferdigbehandlet .....    | 102 |
| KAPITTEL 13                 |   |     |
| SANKSJON .....              |   | 104 |

|  |     |
|--|-----|
| KAPITTEL I4  |     |
| KUNNGJØRING OG IKRAFTSETTING .....   | 106 |
| 14.1 Kunngjøring .....   | 106 |
| 14.2 Ikraftsetting .....   | 107 |
| KAPITTEL I5  |     |
| NORDISK LOVSAMARBEID, EØS OG INTERNASJONALE                                    |     |
| FORPLIKTELSE .....   | 111 |
| 15.1 Norsk lovgivning og internasjonal påvirkning<br>i sin alminnelighet ..... | 111 |
| 15.2 Nordisk lovsamarbeid .....  | 112 |
| 15.3 Internasjonale forpliktelser og gjennomføringen<br>i norsk rett .....     | 114 |
| 15.4 EØS-avtalen .....   | 118 |
| KAPITTEL I6  |     |
| LOVEN OG OVERORDNETE NORMER – GRUNNLOVEN                                       |     |
| OG KONVENSJONER MED FORRANG .....  | 122 |
| 16.1 Utgangspunkt: Stortinget som suveren lovgiver .....                       | 122 |
| 16.2 Grunnloven som skranke for ny lovgivning .....                            | 122 |
| 16.3 Menneskerettsvernet .....   | 126 |
| 16.4 EØS-avtalen .....   | 130 |
| 16.5 Andre internasjonale konvensjoner .....                                   | 132 |
| 16.6 Erstatning for lovbestemmelser i strid med<br>overordnede regler .....    | 133 |
| 16.7 Konsekvenser for lovforberedelsen .....                                   | 137 |
| KAPITTEL I7  |     |
| LOVENS OPPBYGGING OG UTFORMING .....   | 140 |
| 17.1 Lovens innhold – forskjellige slags regler .....                          | 140 |
| 17.2 Oppbyggingen av en selvstendig lov .....                                  | 141 |
| 17.3 Hvor blir forskjellige bestemmelser plassert i loven? ....                | 144 |
| 17.4 Endringslover og oppbyggingen av dem .....                                | 146 |
| 17.5 Lovspråk og målform .....   | 149 |
| 17.6 Språkføringen i lover .....   | 151 |
| 17.7 Automatiseringsvennlig lovgivning .....                                   | 154 |
| KAPITTEL I8  |     |
| VARIGHET OG ETTERKONTROLL .....  | 156 |
| 18.1 Hvor lenge varer en lov? .....  | 156 |

|   |     |
|---|-----|
| 18.2 Midlertidige lover .....                       | 157 |
| 18.3 Forsøkslover .....                             | 158 |
| 18.4 Evaluering og etterkontroll .....              | 159 |
| KAPITTEL 19   |     |
| TIDSBRUK I LOVARBEID. LOVFORSLAG SOM IKKE BLIR SATT |     |
| UT I LIVET .....                                    | 163 |
| 19.1 Tidsbruk i lovgivningsprosessen .....          | 163 |
| 19.2 Lovforslag som ikke blir satt ut i livet ..... | 164 |
| OVERSIKT OVER DEN FORMELLE OPPBYGGINGEN             |     |
| AV EN SELVSTENDIG LOV .....                         | 168 |
| FORKORTELSER .....                                  | 169 |
| OMTALTE SELVSTENDIGE LOVER .....                    | 170 |
| OFFENTLIGE PUBLIKASJONER .....                      | 178 |
| UTVALGT LITTERATUR .....                            | 179 |
| DOMSREGISTER .....                                  | 181 |
| STIKKORDREGISTER .....                              | 183 |

# Innledning. Hva er en god lov?

Loven står sentralt i styring, fordeling og konfliktløsning i samfunnet. Lovgivning er en av Stortingets viktigste oppgaver. Loven er det fremste grunnlaget for domstolene i deres dømmende virksomhet og setter rammer for offentlig forvaltning. Det er lovgivning som er midlet til å reformere et samfunn gjennom beslutninger truffet i fellesskap.

I norsk rettslitteratur er det skrevet lite om loven og lovgivning i sin alminnelighet. I de senere år er det domstolene og deres funksjon som har fått rettsforskernes oppmerksomhet. Mens domstolsaktørene stort sett er jurister, kan aktørene i lovgivningsprosessen komme fra alle profesjoner og alle lag av befolkningen.

Det er rimelig å vente av jurister at de er like fortrolige med hvordan lover kommer i stand som med grunnlaget for rettsavgjørelser i domstolene. Kjennskap til lovgivningsprosessen er for alle en viktig del av kunnskapen om hvordan et demokratisk samfunn fungerer. Det er prinsipielt en alvorlig misforståelse når det i media iblant kommer frem at «regjeringen har vedtatt en lov» når den har fremsatt en lovproposisjon for Stortinget.

Denne boken tar sikte på å gi en innføring i lovbehandlingen – hvordan den skjer i praksis, og hvilke rettslige rammer som gjelder for den. Den er skrevet ut fra det perspektiv som lovforberedere og lovgivere har, et perspektiv som kan være forskjellig fra det som anlegges av dem som skal bruke vedtatte lover. Deler av fremstillingen – særlig om utformingen av reglene – kan også ha interesse for arbeidet med nye forskrifter.

God lovforberedelse skal gi gode lover. Hva kjennetegner en god lov? Ofte blir dette reist som et spørsmål om lovkvalitet.

God lovkvalitet kan knyttes til både lovens innhold, utformingen av loven, og lovgivningsprosessen – fremgangsmåten når loven blir forberedt og vedtatt. Lovkvaliteten kan vurderes for den enkelte loven og for lovverket på et større område. Det kan også være spørsmål om å vurdere det samlede lovverket eller lover og forskrifter sett i sammenheng.

Det har vært sagt at en god lov ideelt er «en lov som lett og klart forteller alle den har interesse for, hva som skal gjelde, og som oppfattes som rettferdig og rimelig av alle den angår, med den virkning at de følger loven» (Coward 2007). Sett fra ulike ståsteder kan kravene til en

god lov uttrykkes forskjellig (Schartum 2014): den bør gi klart uttrykk for lovgivernes meninger og intensjoner om hva som skal gjelde (politi-kerkrav), den bør kunne forstås av alle som loven fastslår rettigheter og plikter for (borgerkrav), og den bør legge til rette for at de som anvender og håndhever loven, kan gjøre det med forventede og riktige resultater på kortest mulig tid og til minst mulig kostnad (håndheverkrav).

Skal man vurdere lovens innhold, må det i stor grad skje med utgangspunkt i det livsområdet som loven gjelder for. Det faller utenfor rammen av denne boken. Samtidig må loven respektere overordnede rammer som gjelder (se kap. 16). Mange av disse rammene reflekterer grunnleggende verdier som samfunnet vårt bygger på. Jeg søker også å gi et lite inntrykk av det samlede lovverket. De sentrale temaene i boken gjelder lovgivningsprosessen (særlig kap. 6 til 15) og utformingen av loven (særlig kap. 17). For å sikre at en lov beholder sin kvalitet og faktisk bidrar til å oppfylle formålet med loven, kan det være behov for etterkontroll (kap. 18), eller for å gjøre mindre justeringer i tråd med utviklingen i lovverket ellers – noe som kan omtales som «lovpleie».

## Kapittel 1

# År om annet – hvor mange lover?

Hvor mange lover gjelder i Norge? Ved inngangen til 2022 inneholdt Lovdatas base for lover 784 dokumenter. Dette tallet omfatter både selvstendige lover og endringslover som ennå ikke er trådt i kraft, eller som har aktuelle overgangsbestemmelser, og dessuten noen andre instrumenter. Vi kan derfor regne med at vi har noe over 600 selvstendige lover som helt eller delvis er i kraft. Samlingen Norges Lover, som nå utgis av Stortinget annethvert år, fyller i utgaven 1687–2020 noe under 3800 sider.

Det er vanskeligere enn man tror å fastslå nøyaktig antallet lover som gjelder. Enda større er utfordringene med å fastslå hvor mange regler som gjelder (Nordrum 2019). Lovsamlingen for 2020 inneholder 604 selvstendige lover og 75 endringslover med bestemmelser som ennå ikke er trådt i kraft, eller med overgangsbestemmelser som stadig er aktuelle. Tallet på selvstendige lover omfatter også Grunnloven og noen få regler som ble fastsatt av Kongen under eneveldet før 1814. Noen få av de selvstendige lovene er ikke satt i kraft ennå.

De lovene som Stortinget vedtar, er riktig nok bare en del av det samlede regelverket som gjelder i Norge. I tillegg gjelder EØS-avtalen og noen EØS-forordninger som lov, og dessuten noen andre internasjonale konvensjoner – særlig menneskerettskonvensjoner – som Stortinget har inkorporert i norsk rett slik at de gjelder som lov. Videre er det et stort antall forskrifter som regjeringen eller andre forvaltningsorganer har fastsatt, som oftest med uttrykkelig hjemmel i en lov. Mange av forskriftene retter seg mot en begrenset gruppe av adressater og gir mer detaljerte regler om forhold som loven trekker opp rammene for. En god del av dem gjennomfører regelverket som er fastsatt i EØS, til dels ved å fastsette at EØS-forordninger gjelder som forskrift.

Ved inngangen til 2022 gjaldt det 3436 sentrale forskrifter. Antallet har de siste ti årene ligget mellom 3000 og 3500 slike forskrifter. I tillegg kommer lokale forskrifter, som bare gjelder for et begrenset geografisk område, f.eks. en kommune eller et verneområde etter naturmangfoldloven. I 2022 regnet Lovdata med at vi har noe under 10 000 slike lokale forskrifter (og mer enn 3000 av dem gjelder verneområder).

De eldste lovbestemmelsene som fortsatt gjelder, er fra 1687. Det er noen få gjenstående bestemmelser i Christian Vs Norske Lov, bl.a. prinsippet om at avtaler skal holdes (NL 5-1-2). Bare Grunnloven og 12 lover skriver seg fra før 1900. Halvparten av lovene er vedtatt de siste 20 årene, og de utgjør også halvparten av tekstmengden.

Lovgiverne har altså vært ganske aktive med å vedta nye lover etter hvert som samfunnsforholdene og verdioppfatningene har endret seg. Om de har vært aktive nok, eller om de har vært for aktive på bekostning av forutberegnelighet og kontinuitet i regelverket, er et annet spørsmål.

Hvor mange nye lover blir vedtatt hvert år? Det varierer, både fra år til annet og i perioder. I mellomkrigstiden (1918–39) ble det vedtatt 66 lover i gjennomsnitt om året. Siden 1945 har det variert mellom 56 og 175. I perioden 1946–50 lå gjennomsnittet på 121 lover om året, i 1990–99 på 103 og i 2000–2009 på 123. Årene 2010–2019 hadde et gjennomsnitt på 109 nye lover årlig, men høyere – 124 – for de fem årene fra 2015. Ser vi på enkeltår, ble det vedtatt flest lover i 1946 og 1947 (159 og 151), i 1992 og 1993 (144 og 141) og i 2020 og 2021 (175 og 171). Det er lett å forklare: I 1946 var det et oppdemmet lovgivningsbehov etter frigjøringen, i 1992 gjorde tilslutningen til EØS-avtalen det nødvendig med omfattende lovtiltak, og i 2020 og 2021 førte covid-19-pandemien til mange midlertidige lover. Valgårene for stortingsvalg er som oftest rike lovår (f.eks. 139 i 2009). I andre år har antall nye lover til dels vært mye lavere – i 2011 var det nede på 65. Lavest i etterkrigstiden er 1965 og 1968 med 62 og 56 nye lover.

Lovvedtakene er dels selvstendige lover, dels rene endringslover. Endringslovene dominerer i antall, som oftest omkring 80 %. Det er stor variasjon i hvor mange lover eller hvor mange bestemmelser i den enkelte lov som blir endret ved én endringslov. Mange selvstendige lover kommer i stedet for en tilsvarende lov, som da plan- og bygningsloven 2008 erstattet plan- og bygningsloven 1985 og loven om behandling av sivile rettstvister, tvisteloven 2005, erstattet tvistemålsloven 1915. Av 14 selvstendige lover vedtatt i 2019 var det fem som erstattet til sammen syv tidligere lover. Selv når en selvstendig lov gjelder et nytt område, er det vanlig at den endrer en eller flere andre lover samtidig.

Hva forteller antall lover samlet eller antallet nye lover hvert år om lovgivningsaktiviteten? Tilsynelatende er den større jo høyere antallet er. Men det er ikke hele sannheten, og vi kan dessuten mene forskjellige ting når vi snakker om lovgivningsaktiviteten.

Ett spørsmål er hvor stort aktivitetsrom – hvor mye – som er regulert av lover, og hvor stort det uregulerte handlingsrommet er. Mange lover



og mange lovbestemmelser kan tyde på at en stor del av aktivitetsrommet er lovregulert, men de kan i stedet bære bud om detaljregulering av de livsområder som er lovregulert. Mangel på lovbestemmelser betyr ofte at det gjelder rettsregler på annet grunnlag enn lov, ikke at det er et rettsomt rom hvor det er fritt frem. Lovgivning innebærer etablering av normer som er felles og tilgjengelige for alle, og kan på den måten gi grunnlag for tillit mellom aktører som ellers er ukjente for hverandre. En god del av lovgivningsaktiviteten i EU/EØS har nettopp denne funksjonen. Et «gjennomregulert samfunn» kan skyldes at vi mer enn før lever i et samfunn hvor «alt henger sammen med alt», og hvor vi er blitt mer avhengige av hverandre. Høy lovgivningsaktivitet kan også skyldes forbigående forhold, som covid-19-pandemien i 2020 og 2021.

Høy lovgivningsaktivitet kan bety at nye livsområder legges under loven, at lovreglene på et område presiseres og forfines, eller at de stadig skifter. Antallet nye lover er likevel en usikker indikasjon på dette. Ikke minst er det usikkert hva antallet forteller noe om. Den enkelte endringslov kan være meget begrenset eller ganske omfattende. En ny selvstendig lov kan gjelde et område som hittil ikke var lovregulert, eller erstatte en tidligere lov. Den enkelte loven kan være mer eller mindre omfattende. Aktuelle regler kan bli samlet i én lov eller fordelt på flere lover. Det gjelder enten det er tale om selvstendige lover eller endringslover. Et eksempel er at endringene i skatte- og avgiftslovgivningen som blir foreslått samtidig med det årlige statsbudsjettet, for det meste vedtas som separate lover i stedet for én samlet endringslov.

## Kapittel 2

# Lovgiverne og initiativet til lovgivning

«Folket utøver den lovgivende makt ved Stortinget», heter det i Grunnloven § 49. Vi omtaler derfor Stortinget som den lovgivende myndighet. Stortingets lovvedtak må riktig nok ha tilslutning fra Kongen – regjeringen – i form av sanksjon, og det er sanksjonstidspunktet som bestemmer lovens offisielle dato og nummer. Skulle en regjering mot formodning sette seg på bakbena, gjør det parlamentariske styresettet i Norge at Stortinget har makt til å fremtvinge et sanksjonsvedtak.

De fleste lovvedtakene i Stortinget bygger på forslag fra regjeringen. Mange av regjeringens lovforslag går gjennom i Stortinget uten større endringer eller uten endring overhodet. Det trenger ikke bety at Stortinget er et sandpåstrøingsorgan, for regjeringen er ofte varsom med å fremsette lovforslag som den vet det ikke er gehør for hos flertallet i Stortinget.

Det varierer ganske mye hvor ofte Stortinget gjør realitetsendringer i regjeringens lovforslag. Det kan være stor forskjell på perioder med flertallsregjering og perioder med mindretallsregjering. Hvor hyppig Stortinget gjør endringer, varierer også mellom forskjellige perioder med mindretallsregjering, som Trond Nordby påviser (Nordby 2010). Særlig lav var endringshyppigheten under den rød-grønne flertallsregjeringen mellom 2005 og 2013. Under mindretallsregjeringer har den ofte ligget på 25–30 %, og høyest – rundt 50 % – var den under regjeringen Jagland i 1996–97. Fra det siste tiåret viser en undersøkelse at endringshyppigheten i to stortingssesjoner lå på gjennomsnittlig 13 % (Halse 2021).

Endringshyppigheten forteller riktig nok bare at Stortinget har gjort en eller annen form for realitetsendring i regjeringens lovforslag, og sier ikke noe om den var vesentlig eller omfattende. Selv med endringen i Stortinget kan det derfor være at regjeringen får tilslutning til det alt vesentlige i sin lovproposisjon. Men nettopp perioden med høy endringshyppighet midt på 1990-tallet viser også at Stortinget flere ganger forkastet regjeringens forslag i sin helhet. Slik gikk det med forslaget til én felles aksjelov for store og små aksjeselskaper i 1995 og med forslaget til særreaksjonen tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmete lov- brytere i 1996, og det første forslaget til regler i sameloven om konsul-

tasjoner med Sametinget ble i 2019 sendt tilbake til regjeringen for å få gjennomført en ny alminnelig høring.

Etter Grunnloven er det regjeringen eller en stortingsrepresentant som formelt fremsetter lovforslag på Stortinget (Grunnloven § 76). Ligger det første initiativet til forslaget her, eventuelt i det departementet som har forberedt regjeringens lovforslag? Eller har lovforslaget en annen opprinnelse?

Det hører til unntakene at et lovvedtak bygger direkte på et representantforslag (se kap. 10). Men Stortinget vedtar å sende over en del representantlovforslag til regjeringen til utredning eller med anmodning om å legge frem lovforslag. Da kan representantforslaget komme tilbake til Stortinget i form av en lovproposisjon, men kanskje med et noe annet innhold enn opprinnelig.

Noen representantforslag og stortingsvedtak går ut på å få satt i gang et lovarbeid. Klimaloven 2017 skyldes først og fremst et anmodningsvedtak som Stortinget gjorde i 2015. Ferske eksempler gjelder totalrevisjon av motorferdselloven 1977 og utredning av en fravikelig samboerlov. I to av stortingssesjonene i de siste ti år bygde omkring 12 % av lovvedtakene på initiativ fra Stortinget (Halse 2021). Bak slike initiativ kan det imidlertid ligge innspill og erfaringer som utgjør den reelle årsaken.

Noen lovforslag springer ut av regjeringserklæringen som en koalisjonsregjering bygger på. Lysebuerklæringen (regjeringen Syse), Voksenåsen erklæringen (Bondevik I), Semerklæringen (Bondevik II), Soria Moria-plattformene (Stoltenberg II), Sundvollen-, Jeløya- og Granavolden-plattformene (Solberg) og Hurdalsplattformen (Støre) gir eksempler på det. Andre lovforslag er en oppfølging av partiprogrammet som regjeringen eller forslagsstilleren er valgt på, eller løfter som ble gitt i valgkampen. For eksempel sprang arbeidsmiljøloven 1977 direkte ut av Arbeiderpartiets program. Noen lover kan altså føres tilbake til det politiske verksted som et parti er. Men bakenfor kan det også her ligge en faktisk situasjon eller et initiativ fra andre, som er plukket opp av de politiske partiene eller under regjeringsforhandlingene. Et stortingsvalg som gir regjeringsskifte, fører ofte til noen endringslover som følger opp standpunktene til den tidligere opposisjonen, som nå har fått flertall.

Regjeringens lovforslag blir forberedt i et departement, og vanligvis har forslaget vært på alminnelig høring før det blir tatt inn i en lovproposisjon. Departementet med underliggende etater kan ses som en observasjons- og lyttepost, som kan fange opp behov for ny lovgivning. Det kan skyldes erfaringer fra de sakene som forvaltningen behandler, kontakt med folk og interesser som blir berørt eller gjør seg gjeldende

på det aktuelle området, eller oppmerksomhet om offentlig debatt og hendelser. Lovgivningsbehov kan også bli avdekket ved systematiske undersøkelser som statsforvaltningen eller andre får gjort.

Dette illustrerer samtidig at den opprinnelige årsaken til ny lovgivning i stor grad ligger i at samfunnsforholdene har utviklet seg. Det kan skyldes ny kunnskap og ny teknologi. Genteknologiloven 1993 og bioteknologiloven 2003 var uaktuelle før moderne bioteknologi gjorde sitt inntog, petroleumsloven og naturgassloven 2002 skyldes kartlegging av petroleumsressursene kombinert med teknologiske nyvinninger, og havenergilova 2010 teknologiske nyvinninger. Personopplysningsloven 2018 og loven om elektroniske tillitstjenester 2018 er utenkelige uten informasjons- og kommunikasjonsteknologien.

Utviklingstrekkene gjør seg ofte gjeldende både i Norge og i andre land. Internasjonalt samarbeid og nye internasjonale forpliktelser er derfor en viktig årsak til nye lover. Særlig gjelder det for EØS-avtalen, som ligger bak flere av lovene nevnt ovenfor.

Noen ganger spiller endringer i verdioppfatningene i samfunnet en sentral rolle. Det kan man si om partnerskapsloven (1993) og senere om endringen av ekteskapsloven til å omfatte ekteskap mellom personer av samme kjønn (2008).

Noen lover kan føres tilbake til konkrete hendelser. Mange lover vedtatt i 2020 og 2021, de fleste av dem midlertidige lover, skyldes utbruddet av covid-19. Et klassisk eksempel er brannen på Stalheim hotell i 1959, som førte til vedtakelsen av hotelloven av 1963. Foreldelsesloven 1979 hadde en særskilt foreldelsesfrist på ti år for erstatningskrav, regnet fra skaden inntraff. Da denne fristen ble tatt bort i 1996, skyldtes det erfaringer fra saker der det offentlige hadde sviktet overfor barn med oppvekstvansker. Tsunamikatastrofen i Sørøst-Asia i julen 2004 førte til at 1961-loven om forsvunne personer ble revidert med en ny lov i 2015 som resultat.

Det er ingen selvfølge at den faktiske samfunnsutviklingen eller enkelthendelser fører til ny lovgivning. Ofte er det interesseorganisasjoner eller media som målbærer at det som er skjedd, tilsier ny lovgivning. Enkelte organisasjoner kan ha en særlig tyngde på sine områder. Når det gjelder enkeltstående hendelser, kan det være avgjørende at media lykkes i å sette saken på den politiske dagsorden, direkte overfor regjeringen eller via representantforslag fra stortingsrepresentanter.

Initiativet til ny lovgivning kan også komme fra en institusjon eller et organ som har fått det som en oppgave. Sivilombudets hovedoppgave er å behandle klagesaker fra enkeltpersoner, men ombudet kan også gjø-



*Loven – hvordan blir den til?* viser hvordan en lov kommer i stand i Norge.

Fra det første initiativet til loven blir tatt, har lovgivningsprosessen mange faser: utredning, høring, proposisjon, stortingsbehandling, sanksjon og ikraftsetting. Hva skjer i de ulike fasene? Hvordan skrives en lov? På hvilken måte er Stortinget som lovgivende myndighet bundet av Grunnloven og internasjonale forpliktelser? Dette er blant spørsmålene som tas opp i boken.

Denne andre utgaven er oppdatert med ny lovgivning og spørsmål som har meldt seg de siste årene, senest med NAV-saken og covid-19-pandemien.

Boken henvender seg til alle som er med i lovgivningsprosesser, til studenter og til alle andre som er interessert i lovgivning.

Inge Lorange Backer er professor emeritus ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Han har tidligere vært ekspedisjonssjef i Justisdepartementets lovavdeling og har ledet en rekke lovutredningsutvalg.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-05735-4

