

Kan lovspråk temmes?

En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter

Difi rapport 2013:1
ISSN 1890-6583

Forord

Mange opplever at språket i lover og forskrifter er vanskelig. Hvorfor er det slik? Er det mulig å gjøre noe med det? Kan lover og forskrifter skrives på en måte som gjør at de som skal lese og bruke dem, kan forstå? Kan lovspråk temmes?

Lover og forskrifter angår ofte store mottakergrupper, og disse gruppene har ulike behov og forskjellig bakgrunn. Når regelverk er vanskelig å forstå, kan innbyggere gå glipp av informasjon om viktige rettigheter og plikter. Dette innebærer i så fall et rettssikkerhetsproblem.

Regjeringen har som ett av sine mål at språket i regelverk skal bli klarere og mer forståelig. Målet er blant annet uttrykt i Regjeringens digitaliseringsprogram (2012) og i Stortingsmelding nr. 35 *Mål og mening* (2008).

Denne rapporten omhandler en undersøkelse av hvordan klart språk vektlegges i regelarbeidet, og hvordan regelspråket påvirker måten lov- og forskriftstekster blir brukt på i saksbehandlingen. Undersøkelsen er gjennomført i tre sektorer: arbeid, bygg/bolig og pensjon.

«Det er et demokratisk og rettferdig krav at det skriftlige morsmålet skal være så brukervennlig at det ikke gir vanlige mennesker følelsen av ikke å mestre det.»

Helge Omdal,
professor ved
Høgskolen i Agder

Rapporten er utarbeidet for prosjektet «Klart lovspråk» som er et delprosjekt under Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet hovedprosjekt «Klart språk i staten». Prosjektet «Klart lovspråk» har som mål å styrke arbeidet med klart språk i utformingen av regelverk. I denne rapporten foreslår vi ulike tiltak som kan bidra til å nå målet. Rapporten inneholder også en vurdering av hva som hindrer klart språk i regelverk.

Gjennom de siste 20 årene er det gjort flere framstøt for et klarere språk i regelverket. I rapporten redegjør vi for noen av disse framstøtene. Vi omtaler også arbeidet med regelspråk i noen andre land.

Oslo, januar 2013



Hans Christian Holte

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Mål, mandat og metode	6
2.1	Mål og mandat	7
2.2	Metode	7
2.3	Kvalitativ undersøkelse	8
2.4	Dokumentstudier	9
2.5	Organisering og ressurser	9
3	Om klart språk i regelverksarbeidet	11
3.1	Sivilombudsmannens syn på klarspråk	11
3.2	Informantenes opplevelse og vektlegging av språklig kvalitet	11
3.3	Kompetanse og opplæring	12
3.3.1	Kompetanse	12
3.3.2	Opplæring	13
3.4	Regelverksprosessen – rutiner og arbeidsformer	14
3.4.1	Rutiner og arbeidsformer i departementer og direktorater	14
3.4.2	Saksbehandling i regionene – bruk av lov- og forskriftstekster	15
3.5	Kvalitetssikring av språket	16
3.5.1	Bruk av hjelpemidler og ekstern bistand	16
3.5.2	Språklige forhold som blir mest diskutert	17
3.5.3	Brukermedvirkning	18
3.5.4	Lovavdelingens og forskriftsenhetens rolle	18
3.6	Hva hindrer klart språk i regelverket – utfordringer og årsaker	22
3.6.1	Kultur og tradisjon	22
3.6.2	Bruk av faguttrykk	22
3.6.3	Tidspress	25
3.6.4	Lav prioritering av klart språk	26
3.6.5	Manglende språklig kompetanse og faglig usikkerhet om det materielle innholdet	26
3.7	Informantenes forslag til interne tiltak	27
3.8	Informantenes forslag til sentrale tiltak	27
3.9	Informantenes forslag til lover og forskrifter som bør gjennomgås og forbedres språklig	28
3.10	Lover og forskrifter som informantene synes har god språklig utforming	30
3.11	Oppsummering av funn	30
4	Klart lovspråk i andre land	33
4.1	Sverige	33
4.2	Island	33
4.3	Nederland	33
4.4	Sør-Afrika	33
4.5	USA	34
4.6	New Zealand	34

4.7	Andre land	34
4.8	Organisasjonen Clarity	35
5	Vurderinger og forslag til tiltak.....	36
5.1	Flere årsaker til uklart språk i regelverket.....	36
5.1.1	Innledning.....	36
5.1.2	Bevisst uklart språk?	38
5.1.3	Detaljerte regler – en nødvendighet?	41
5.1.4	Motsetning mellom presisjon og forståelighet?	42
5.1.5	Økt internasjonalisering	42
5.1.6	Mangelfull organisering og kvalitetssikring	44
5.1.7	Manglende språkbevissthet og kompetanse	44
5.1.8	For liten oppmerksomhet på brukerne	46
5.1.9	Manglende kvalitetssikring og oppfølging.....	47
5.2	Følger av uklart språk i regelverket.....	48
5.2.1	Trussel mot rettssikkerheten?.....	48
5.2.2	Unødig ressursbruk og fare for omdømmet?.....	49
5.3	Kjennetegn på klart språk i lover og forskrifter	50
5.4	Forslag til tiltak	52
5.5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	53
	Vedlegg	55
1	Oversikt over regelverk og informanter fra myndigheter innenfor de utvalgte sektorer	55
2	Spørsmålsguide.....	57
2.1	Departementene.....	57
2.2	Direktoratene/etatene	59
2.3	Regionene.....	60
3	Politiske føringer, større regelendringer, instruksjer og veiledninger	62
3.1	Stortingsmeldinger, NOU mv.	62
3.2	Instruksjer og veiledninger	64
3.2.1	Utredningsinstruksen.....	64
3.2.2	Lovteknikk og lovforberedelse.....	64
3.2.3	Forskriftsarbeid for kommuner	65
3.2.4	Statens kommunikasjonspolitik.....	65
3.2.5	Regelverkshåndbok	66
3.2.6	Lovlig språk.....	66
3.2.7	Kansellisten	66
3.3	Større regelendringer	66
3.3.1	Folketrygdloven	66
3.3.2	Vassdragsloven.....	66
3.3.3	Straffeloven	67
3.3.4	Grunnloven.....	68
3.3.5	Arveloven	69
3.4	Planer.....	69

3.4.1	Regjeringens digitaliseringsprogram (2012).....	69
4	Fra Sivilombudsmannens uttalelser	70
4.1	Utforming av helsepersonelloven § 48 tredje ledd om autorisasjon for helsepersonell (sak 2010/102).....	70
4.2	Refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tidligere utbetalt sosialstønad (sak 2009/2874)	70
4.3	Krav til dokumentasjon av identitet i familiegjenforeningssak (sak 2008/198)	71
4.4	Prøveløslatelse av utenlandske innsatte med forbehold om effektuering av utvisningsvedtak (sak 2007/1063).....	71
5	Referanser	72
	Offentlige dokumenter	72
	Artikler mv.	73
	Lover, instruksjer og veiledninger som styrer regelverksarbeidet	74
	Lover som er omfattet av undersøkelsen.....	76
	Fotnoter	77

1 Sammendrag

Rapporten inneholder en undersøkelse av hvordan saksbehandlere bruker lov- og forskriftstekster i saksbehandlingen, og hvordan de oppfatter den språklige kvaliteten i tekstene. Undersøkelsen gjelder også lederes og saksbehandlers oppfatninger om mulige årsaker til at lover og forskrifter ikke er skrevet i et klart språk. Rapporten inneholder en analyse av funn og forslag til tiltak.

Metode

Undersøkelsen er gjennomført ved kvalitative intervjuer og dokumentstudier. Den er avgrenset til følgende tre forvaltningssektorer: arbeid, pensjon og bolig/bygg. Disse tre områdene er valgt ut fordi reglene omhandler viktige rettigheter og plikter for mange innbyggere, og fordi den nasjonale innbyggerundersøkelsen om innbyggernes oppfatninger og erfaringer med offentlige tjenester fra 2009 viser at reglene innenfor disse områdene peker seg ut som spesielt viktige for folk flest. Vår undersøkelse er gjennomført på alle forvaltningsnivåene innenfor de tre sektorene: departement, direktorat og region. I departementer og direktorater har vi snakket med ledere og saksbehandlere. I regionene har vi snakket med saksbehandlere.

Funn

Difis hovedinntrykk av resultatene i undersøkelsen er at ledere og saksbehandlere i departementene og direktoratene legger stor vekt på godt språk og mener at språket i det regelverket som de selv forvalter, er ganske klart – også for andre. Samtidig mener mange at dersom de hadde jobbet mer med språket, ville regelverket ha blitt klarere og lettere å forstå. Gjennomgående er saksbehandlere i regionene mer kritiske til den språklige kvaliteten i regelverket de forvalter, enn informantene på de to andre nivåene.

Dette er de viktigste funnene i den delen av undersøkelsen som skal belyse hvordan saksbehandlere arbeider med språk og regelverk:

God juridisk fagkompetanse

Det er en oppfatning blant våre informanter at det er god juridisk fagkompetanse hos dem som jobber med regelverk. Det er stort sett jurister som utformer utkast til lover og forskrifter, gjerne i samarbeid med andre faggrupper. Noen av dem har fått opplæring basert på Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse* som gir råd om utforming av lovtekster og struktur i regelverket.

Ingen skriftlige arbeids- og kvalitetssikringsrutiner

Ingen av våre informanter vet om det finnes skriftlige arbeids- og kvalitetssikringsrutiner. Saksbehandlingen går i linje, og kvalitetssikring skjer ellers gjennom kollegastøtte. Hvis det finnes ansatte med særskilt språkkompetanse, blir de rådspurt dersom det oppstår spørsmål om språklig utforming av en tekst. Slik intern kompetanse brukes ikke systematisk.

Manglende språkbevissthet og kompetanse

De fleste informantene synes at regelverket de selv forvalter, stort sett er greit å forstå – også for andre. De er i liten grad klar over hvor viktig det er å arbeide

med språket tidlig i prosessen. De vet lite om hva som er «klart språk» i regelverkssammenheng. Ved ansettelse stilles krav om gode språkkunnskaper, men ikke spesielt teknikk for å skrive lover eller kunnskap om bruk av klart språk. Det er ingen obligatorisk skriveopplæring og/eller opplæring i klart lovspråk, verken på jusstudiet på universitetene eller i forvaltningen. Det er få tilbud om skriveopplæring og få hjelpemidler på dette området. Nynorsk-kunnskapene er mangelfulle. Ofte brukes eksterne konsulenter når lov- eller forskriftstekster skal skrives på nynorsk. Eksterne konsulenter brukes også som regel ved oversettelser til fremmede språk.

Lov- og forskriftstekster oppleves som vanskelige og brukes lite i saksbehandlingen

Saksbehandlere i regionene synes det er lettere å bruke veiledninger og lignende enn lov- og forskriftstekster når de skal forklare utfallet av konkrete saker. Det er fordi de synes lov- og forskriftstekstene er vanskelige og derfor lite egnet som forklaring. Flere saksbehandlere henviser bare til aktuelle bestemmelser i lov eller forskrift. Både i direktorater og regioner hevder flere at de ofte bruker de juridiske faguttrykkene når de skal forklare utfallet i en klagesak fordi det er vanskelig å skrive om i et klart språk. Dersom lovene hadde vært formulert i et klart og forståelig språk, ville det ha vært lettere å forklare, sier mange.

Liten eller ingen brukervedvirkning

Informanter i departementer og direktorater sier at det ikke er vanlig å teste tekster på aktuelle brukergrupper når lov- og forskriftstekster utformes. Det er heller ikke vanlig å be om språklige innspill i forbindelse med den alminnelige høringen. Det hender imidlertid at man i høringsrunden får innspill om at en tekst er vanskelig tilgjengelig.

Inkonsekvent bruk av ord og faguttrykk

Flere informanter mener at inkonsekvent bruk av ord og faguttrykk går igjen i mange regler. Det vil si at samme ord og faguttrykk kan ha ulik betydning i forskjellige lover og forskrifter som omhandler samme tema.

Kultur og tradisjon har betydning for utforming av teksten

Informantene mener at kultur og tradisjon er en av de viktigste årsakene til at lover og forskrifter ikke skrives i et klart og tydelig språk. Det er juristene som utformer tekstene, og deres språkkunnskaper bygger på det de har lært gjennom studiet. Det er vanlig å bruke tidligere lovproposisjoner som «mal» når det skal skrives nye. På denne måten låses den gamle uttrykksformen fast.

Fagspråk fungerer dessuten som identitetsmarkør. Ved å bruke en bestemt skrivestil og terminologi viser man både hvem man er og hvilken yrkesgruppe eller institusjon man tilhører. Kompliserte setninger, ukjente ord og faguttrykk kan gi inntrykk av autoritet, og derfor kan det være ønskelig å holde fast ved en slik språkføring for å oppnå respekt for reglene. Språktradisjonen i internasjonalt regelverk, blant annet innenfor EU, har også satt sitt preg på norsk lovgivning. Disse reglene er ofte detaljerte, og det brukes ofte kansellispråk med lange setninger og substantiverte verb.

Tidspress hindrer kvalitetssikring av språket

Mange regler kommer, i følge informantene, som et resultat av politiske vedtak. Politiske prosesser går fort, og fristene er ofte korte. Det samme gjelder regler som skal gjennomføre en internasjonal forpliktelse, slik som EØS-regelverk. Dermed blir det viktigere å holde tidsfristen enn å kvalitetssikre språket.

Krav til presisjonsnivå fører til mer kompliserte tekster

Flere av informantene oppgir at det er viktigere at innholdet er presist enn at språket er klart og forståelig. Særlig juristene uttrykker bekymring for at nyanser kan gå tapt ved ukritisk språklig forenkling av reglene, og at bruk av mindre presise begreper kan føre til unødige tolkningstvil.

Lav prioritering av klart språk hos politisk ledelse

De fleste informantene opplever at den politiske ledelsen sjelden stiller krav om at språket i lover og forskrifter skal være klart. Unntakene er enkelte statsråder i de departementene vi har vært i kontakt med. De er opptatt av språk, og de sender saker tilbake til saksbehandleren dersom språket oppfattes som vanskelig.

Manglende språkopplæring

De fleste av informantene mener at de har alminnelig god språkforståelse, men så å si ingen av dem har fått generell skriveopplæring eller opplæring i å skrive klare og forståelige regeltekster.

Difis analyse av funn og vurdering av årsaker

Mer kritiske i regionene

Saksbehandlere i regionene er mer kritiske til den språklige kvaliteten på regelverket enn ledere og saksbehandlere i departementer og direktorater. Difi tror forklaringen kan være at innenfor de tre sektorene som er undersøkt, er det regionnivået som har størstedelen av saksbehandlingen, og dermed er det der regelverket i praksis blir mest brukt.

Bevisst uklart språk

Rettsregler som er blitt til gjennom forhandlinger eller forlik, er ofte formulert på en slik måte at det kan være vanskelig å forstå meningen. Dette kan være et bevisst valg, fordi man ikke ønsker at selve regelen skal løse et problem, men vil overlate problemløsningen til dem som skal praktisere reglene.

Mange av de reglene som har kommet som følge av en internasjonal forpliktelse, kan også være formulert bevisst upresist. EU-retten har flere eksempler på generelle formuleringer der løsningene overlates til dem som skal praktisere reglene.

Når komplekse områder som for eksempel pensjon skal reguleres, kan det være nødvendig å opprettholde et høyt presisjonsnivå og dermed beholde mange faguttrykk. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis bare språket som er vanskelig å forstå, men også regelen som ligger bak.

Det kan også være et bevisst ønske å opprettholde gamle ord og faguttrykk. Når regler skal endres, er det vanlig å beholde samme språkdrakt for å sikre at de samme faguttrykkene blir brukt.

Mer detaljerte regler

Nyere lover er blitt mer detaljerte i den forstand at reglene skal være mer spesifikke og omfatte mange ulike tilfeller. Det er ikke uvanlig at regelverket består av et lite sett hovedregler med mange unntak. Selv om språket i seg selv ikke er vanskelig, er reglene så komplekse at de likevel blir vanskelige å forstå for vanlige folk.

Årsakene til at regelverket er blitt mer detaljert, er antakelig ganske sammensatte. Politiske mål, ulike brukergruppers behov og hensynet til internasjonale forpliktelser trekker ofte i hver sin retning. Om regelverket er for generelt, kan det hende at den enkelte brukeren ikke finner svar på nettopp sine spørsmål der. Den løsningen som ofte velges, er derfor å lage regelverk som omfatter mange ulike tilfeller og unntak.

Nyere lover inneholder flere legaldefinisjoner enn eldre lover. Det innebærer at man forklarer hva det bestemte ordet eller betegnelsen skal bety i en aktuell lov eller forskrift. Mange regler som gjennomfører EØS-regelverk, har omfattende bestemmelser med slike legaldefinisjoner. Behovet for å regulere flere områder av samfunnet blir stadig større. Vi får flere lover og forskrifter, og de er mer omfattende enn før. Gjennomføring av EØS-regelverk er noe av forklaringen, men krav fra ulike samfunnsgrupper, press fra organisasjoner og politiske løfter er antakelig medvirkende årsaker.

Økt internasjonalisering

Flere av våre informanter oppgir at ulike regeltradisjoner i EU og Norge fører til diskusjoner om struktur, og at det gir språklige utfordringer når de skal gjennomføre direktiver og andre EØS-rettsakter. EØS-avtalen og andre avtaler med EU har påvirket regelverksarbeidet. *NOU 2012:2 Utenfor og innenfor – Om Norges avtaler med EU (Europarapporten)* viser at samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU-/EØS-saker. Det samme gjør de fleste ytre etater, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder om lag 170 i større eller mindre grad EU-rett, og det samme gjør ca. 1000 norske forskrifter. Eksempelvis bygger 90 prosent av Landbruksdepartementets regelverk på EØS-regelverk.

Mangelfull kvalitetssikring, mangelfull kontroll og manglende sanksjoner

Det finnes ingen formaliserte rutiner for språklig kvalitetssikring internt i departementene.

Den lovtekniske gjennomgangen er forankret i *utredningsinstruksen* kapittel 7.3. Alle utkast til lovproposisjon blir lagt fram for Justisdepartementets lovavdeling. De endelige lovutkastene skal til en lovteknisk gjennomgåelse i lovavdelingen før proposisjonene fremmes for Stortinget. For forskrifter gjelder

det ikke noen tilsvarende plikt før de fastsettes. De fleste departementene følger de lovtekniske rådene som lovavdelingen gir, selv om de ikke har noen formell plikt til å gjøre det. De lovtekniske rådene gjelder for øvrig normalt ikke den språklige utformingen av et lovutkast.

Manglende språkbevissthet og kompetanse

Når en lov- eller forskriftstekst skal kvalitetssikres språklig, skjer det etter at tekstene er ferdigskrevet, og det er som regel eksterne konsulenter som får oppdraget. I og med at dette arbeidet skjer i slutfasen, blir de språklige rådene ikke alltid tatt hensyn til. Regelutviklere vet gjennomgående lite om hva «klart språk» innebærer i regelverkssammenheng. Det gjennomføres ingen systematisk opplæring i klart språk og lovteknikk, verken i departementene eller direktoratene.

Difis forslag til tiltak

Juridiske tiltak

Difi foreslår at det vurderes utarbeidet nye bestemmelse i utredningsinstruksen om klart regelspråk, kvalitetssikring og brukertesting.

Organisatoriske tiltak

Difi foreslår at det vurderes å etablere egne kvalitetssikringssystemer ved utforming av regelverk og at det etableres nettverk med språkvitere som kan konsulteres.

Kompetansehevende tiltak

Difi foreslår at det vurderes å utvikle nye tiltak for å heve språk- og lovteknikkkompetansen for medarbeidere i forvaltningen, herunder ledere. Det foreslås også at det vurderes lignende tiltak for medlemmer av lovutvalg og for jusstudenter.

Språklig gjennomgang av utvalgte lover og forskrifter

På grunnlag av innspill fra informantene, foreslår Difi at følgende lover/deler av lover gjennomgås med sikte på forenkling:
folketrygdloven, lønnsgarantiloven, ferieloven, samordningsloven, sjømannspensjonstrygdloven, lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder, tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven, husleieloven, tomtefesteloven og inkassoloven.

2 Mål, mandat og metode

Undersøkelsen inngår i prosjektet «Klart lovspråk», som er en del av hovedprosjektet «Klart språk i staten». Bakgrunnen for delprosjektet «Klart lovspråk» er at regjeringen ønsker å styrke arbeidet med å bedre språket i lover og forskrifter. Erfaringene fra arbeidet i hovedprosjektet er at språket i lover og forskrifter påvirker språket i andre tekster fra det offentlige, for eksempel brev, skjemaer, veiledninger og internettsider. En omnibusundersøkelse fra 2009 blant et representativt utvalg av befolkningen viser at over 34 prosent av innbyggerne er uenige i påstanden «offentlige myndigheter skriver klart og forståelig» og 37 prosent er uenige i påstanden «offentlige myndigheter legger vekt på å skrive slik at mottakeren skal forstå».

I *St.meld. nr. 35 (2007–2008) Mål og mening* kapittel 8.6.5.5 står det at Kulturdepartementet ønsker å få til en mer systematisk tilrettelegging av den språklige kvaliteten i forbindelse med endringer i lov- og forskriftsverket og utforming av nye lover og forskrifter. Temaet klart språk i regelverket er også omtalt i *Regjeringens digitaliseringsprogram 2012*.

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (utredningsinstruksen), fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 (Utredningsinstruksen) kapittel 7.1 sier at utforming av lover og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*. I den veilederen understrekes det at lovtekster bør skrives slik at de som skal bruke loven, lett kan lese og forstå den.

Gjennom artikler og fagutredninger har jurister og språkvitere satt søkelys på vanskelig språk i regelverket.

Delprosjektet «Klart lovspråk» ønsker å vise hvor viktig det er at språket i lover og forskrifter er godt og klart, og å bidra til at temaet settes på dagsordenen i forvaltningen, spesielt blant jurister og i deres utdanningsmiljøer. Prosjektet skal skape noen effekter på kort sikt, men også på lang sikt, bl.a. ved å foreslå tiltak og skissere hva som skal til for at lover og forskrifter i framtiden kan skrives i et godt og klart språk. Å finne fram til en metode for språklig kvalitetssikring av lov- og forskriftstekster blir en av oppgavene.

På oppdrag fra delprosjektet «Klart lovspråk» har Difi søkt å belyse hvorfor lover og forskrifter ikke er skrevet i klart språk. Blant annet har vi undersøkt om forhold som kultur og tradisjon, og tid og kompetanse kan være medvirkende årsaker. Vi har undersøkt hvordan de som utvikler lover og forskrifter (ledere og saksbehandlere i departementer og direktorater), oppfatter den språklige kvaliteten i de tekstene de arbeider med. Gjennom samtaler med saksbehandlere i regioner har vi undersøkt om og eventuelt hvordan språket i lover og forskrifter påvirker saksbehandlingen.

2.1 Mål og mandat

Undersøkelsens mål er tredelt:

- A Vi ønsket å belyse årsaker til at lover og forskrifter ikke er skrevet i et klart språk.
- B Vi ønsket å kartlegge hvordan saksbehandlere bruker lov- og forskriftstekster i saksbehandlingen, og hvordan de oppfatter den språklige kvaliteten i tekstene.
- C Vi ønsket å identifisere konkrete lover/forskrifter eller deler av lover/forskrifter innenfor områdene arbeid, pensjon og bygg/bolig som ikke er skrevet i klart språk.

Mandatet har vært å undersøke:

- a) hvilke faktorer som påvirker språket i regelverk og hva som eventuelt hindrer klart språk, slik som
 - regelverksprosessen – om rutiner, arbeidsformer og kvalitetssikring, bl.a. Justisdepartementets rolle
 - mulige årsaker til at språket i lover og forskrifter ikke er klart utformet
 - utfordringer ved å skrive klare og tydelige lover og forskrifter
- b) bruk av lov- og forskriftstekster i saksbehandlingen og regelverkets språklige utforming, slik som
 - hvilke tekster som brukes i saksbehandlingen (lov, forskrift, rundskriv, retningslinjer, veiledninger, sjekklister, standardbrev mv.)
 - hvordan saksbehandlere oppfatter den språklige kvaliteten i lover og forskrifter som de selv forvalter
 - når og hvordan saksbehandlere forholder seg direkte til teksten i lov eller forskrift
 - årsaker til at saksbehandlere eventuelt ikke forholder seg til teksten i lov og/eller forskrift
 - hvordan arbeidsplassen legger til rette for bruk av lov- og/eller forskriftstekst i saksbehandlingen (opplæring, teamarbeid, juridisk ekspertise, kunnskapsdeling)
 - hvilke lover og forskrifter som bør skrives i klart språk

2.2 Metode

Denne undersøkelsen er i hovedsak gjennomført som en kvalitativ undersøkelse med dybdeintervjuer (grupper og individuelle intervjuer).

For å begrense omfanget av undersøkelsen har vi valgt ut følgende tre sektorer: arbeid, pensjon og bygg/bolig. Disse områdene ble valgt ut etter følgende kriterier:

- Reglene angår mange innbyggere
- Reglene omhandler viktige rettigheter og plikter for innbyggerne

I 2011 gjennomførte delprosjektet «Klart lovspråk» en telefonundersøkelse rettet mot innbyggere. Undersøkelsen viser at de fleste opplever regelverket i

disse sektorene som vanskelig tilgjengelig. Denne undersøkelsen er omtalt i kapittel 5.2.1. Intervju med Sivilombudsmannen og gjennomgang av ombudsmannens årsmeldinger støtter disse funnene, se vedlegg 4.

For å vurdere om og eventuelt hvordan språket i lover og forskrifter påvirker forvaltningen av disse reglene, gjennomførte vi undersøkelsen på alle de tre forvaltningsnivåene:

- departement (lover og forskrifter)
- direktorat (forskrifter, enkeltvedtak, veiledning, standardbrev mv.)
- region (enkelvedtak og personlig veiledning)

Justisdepartementet har en særskilt rolle i arbeidet med kvalitetssikring av lover. *Utredningsinstruksen* punkt 7.3 krever at Justisdepartementet skal gjennomføre en lovteknisk gjennomgang av alle lover (med unntak av skattelovforslag). Det er lovavdelingen i departementet som forvalter denne oppgaven. Vi har undersøkt i hvilken grad den lovtekniske gjennomgangen gir rom for vurdering av språket i teksten. Lovavdelingen har en egen forskriftsenhet. Også forskriftsenheten bistår departementer og direktorater med spørsmål om regelteknikk, så vi har i tillegg undersøkt departementenes og direktoratenes bruk av forskriftsenheten.

2.3 Kvalitativ undersøkelse

Prosjektet har gjennomført kvalitative intervjuer på følgende tre nivåer for å belyse problemstillingene i prosjektet:

- I departementer som utvikler lover og forskrifter, og i direktorater som utvikler forskrifter, har vi undersøkt hva som hindrer klart språk i regelverket.
- I regioner/distriktskontorer som anvender regelverket, har vi undersøkt hvordan informantene forholder seg til tekstene i lover og forskrifter.

Ansvarlig departement/etat/region har selv pekt ut informantene.

I departementene har vi snakket med ledere og saksbehandlere som har erfaring fra lov- og forskriftsarbeid. Vi har gjennomført intervjuer i Arbeidsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

I direktoratene har vi snakket med ledere/saksbehandlere som har erfaring fra arbeid med utforming av forskrifter, retningslinjer, veiledningsmateriell, standardbrev og behandling av enkeltsaker. Vi har gjennomført intervjuer i Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nav), Direktoratet for arbeidstilsynet, Statens pensjonskasse, Pensjonstrygden for sjømenn, Husbanken og Husleietvistutvalget.

På regionnivå har vi snakket med saksbehandlere med bred erfaring fra arbeid med enkeltsaker. Innenfor sektoren bolig og bygg har vi gjennomført intervjuer hos Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Hordaland, Tana kommune

og Oslo kommune. I sektoren pensjon og arbeid har vi intervjuet saksbehandlere ved to operative spesialenheter i Nav og to lokale Nav-kontorer.

Representanter for Justisdepartementets lovavdeling og forskriftsenhet har orientert om erfaringer fra sitt arbeid med å bistå departementer og direktorater i lov- og forskriftsarbeidet, uavhengig av sektor.

Vi har også snakket med Sivilombudsmannen om hans erfaringer fra behandling av klagesakene.

Til sammen har vi gjennomført 28 intervjuer – både i grupper og med enkeltpersoner. Informantene hadde ulik bakgrunn. De fleste var jurister, men noen hadde bare videregående skole og etatsintern opplæring. De fleste informantene hadde lang arbeidserfaring fra sektoren.

Vedlegg 1 inneholder en oversikt over hvilke departementer, direktorater og regioner som har vært med i undersøkelsen. Oversikten viser også hvilket regelverk som forvaltes av de ulike myndighetene.

I forkant av intervjuene sendte vi en spørsmålsguide til informantene. Se vedlegg 2.

2.4 Dokumentstudier

Vi har gjennomgått Sivilombudsmannens årsmeldinger fra 2007 til 2010 for å finne eventuelle anmerkninger om språk. Se omtalen i vedlegg 4.

Som grunnlag for våre vurderinger har vi hentet informasjon fra en rekke relevante dokumenter om politiske føringer, større regelendringer og veiledninger om klart språk. Noen av disse dokumentene er nærmere omtalt i vedlegg 3. Se også oversikt over referanser i vedlegg 5.

Vi har også innhentet informasjon om reguleringer og ordninger i andre land. Se kapittel 4.

2.5 Organisering og ressurser

Undersøkelsen er gjennomført av følgende medarbeidere i Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi):

- seniorrådgiver Margaret Hagevik (leder for undersøkelsen)
- seniorrådgiver Anne Kristine Hanevold

Avdelingsdirektør Eivor Nebben er ansvarlig for undersøkelsen i Direktoratet for forvaltning og IKT.

Underveis i undersøkelsen har vi presentert funn og diskutert problemstillinger på møter i prosjektgruppen for «Klart lovspråk» og i en ressursgruppe som er opprettet for å bistå prosjektet.

Prosjektgruppen for prosjektet «Klart lovspråk» består av følgende personer:

- seniorrådgiver Sissel C. Motzfeldt, Direktoratet for forvaltning og IKT (prosjektleder)
- avdelingsdirektør Cæcilie Riis, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- rådgiver Kaja Falck-Ytter, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- seniorrådgiver Inger Riis-Johannessen, lovavdelingens forskriftsenhet, Justis- og beredskapsdepartementet
- seniorrådgiver Anna Senje, Språkrådet
- seniorrådgiver Margaret Hagevik, Direktoratet for forvaltning og IKT
- seniorrådgiver Anne Kristine Hanevold, Direktoratet for forvaltning og IKT

Ressursgruppen for prosjektet «Klart lovspråk» består av følgende personer:

- professor Inge Lorange Backer, Universitetet i Oslo
- dekan Hans Petter Graver, Universitetet i Oslo
- professor Ruth Vatvedt Fjeld, Universitetet i Oslo
- juridisk leder Haakon Hertzberg, arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav)
- departementsråd Ingelin Killengreen, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- spesialrådgiver Harald Nybøen, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- lovrådgiver Anette Isachsen Kræmer, Justis- og beredskapsdepartementet
- seniorrådgiver Inger Riis-Johannessen, Justis- og beredskapsdepartementet

3 Om klart språk i regelverksarbeidet

I dette kapittelet omtales informantenes svar på blant annet spørsmål om regelverkets språklige kvalitet, hvilken kompetanse som kreves for å arbeide med og tolke regelverk og spørsmål om det er etablert interne rutiner for slikt arbeid. Videre beskrives informantenes meninger om hvorfor regler eventuelt ikke er klare og forståelige, og hva de tror kan gjøres for å bedre kvaliteten på språket.

3.1 Sivilombudsmannens syn på klarspråk

I fem av klagenes som ble behandlet av Sivilombudsmannen i perioden 2007–2010, har Sivilombudsmannen kommet med uttalelser om språk og forståelse av regelverket. Sakene er nærmere omtalt i vedlegg 4. Bare én av de fem klagenes gjelder et forvaltningsområde som omfattes av denne undersøkelsen.

Våre informanter hos Sivilombudsmannen sier at de skiller mellom regelverk som skal leses av lekfolk, og som derfor bør være skrevet i et klart språk, og hvilke som stort sett leses av fagfolk og derfor kan være mer «tekniske». Sivilombudsmannen mener at rettighetslovene er viktige for innbyggere flest, og at de derfor bør være skrevet i et klart språk, for eksempel pensjonsreglene. Et annet eksempel som nevnes er plan- og bygningslovgivningen (både lov og forskrifter). Sivilombudsmannens erfaring er at disse reglene har et omfang og en kompleksitet som oppfattes som vanskelig både av fagfolk og publikum. 20 prosent av klagesakene til Sivilombudsmannen gjelder områder innenfor Nav – arbeids- og velferdsetaten, og 10 prosent gjelder plan- og bygningsloven.

3.2 Informantenes opplevelse og vektlegging av språklig kvalitet

I departementene og direktoratene spurte vi informantene om de opplever at det regelverket de håndhever, er enkelt og forståelig. Vi spurte også i hvilken grad de legger vekt på at språket i regelverket skal være klart og forståelig for saksbehandlere og innbyggere når de utformer regelverk, og hvordan de oppfatter den språklige kvaliteten på det regelverket de selv jobber med.

De fleste informantene er erfarne saksbehandlere, og de synes at regelverket de selv håndhever, stort sett er greit å forstå, og bør være det også for andre. Samtlige informanter svarte at de synes det er viktig at språket i lover og forskrifter er klart og tydelig. Den generelle oppfatningen blant mange av informantene er at språket i lover og forskrifter får mer oppmerksomhet nå enn tidligere. Flere departementer og direktorater har egne prosjekter om klart språk.

Likevel er det flere av informantene som sier at de sikkert kunne ha jobbet mer med språket i regelverk, og at det ikke alltid er tid til å gjennomføre den siste bearbeidelsen som kunne ha gjort språket klarere. En informant fra et departement svarer at de ofte diskuterer ord og uttrykk i lovteksten, og at språk er et viktig tema. Samtidig understreker flere at språket er ett av mange hensyn

som tas i arbeidet med utforming av lover: «Først må vi få på plass det innholdsmessige i bestemmelsen slik at den uttrykker det den skal, deretter begynner vi å tenke på språk».

Informanten fra forskriftsenheten i lovavdelingen mener at kvaliteten på forskrifter er varierende, og at kvalitetsforskjellene blir stadig større. Mange forskrifter er kvalitetsmessig på høyde med de beste lovene, men en god del forskrifter er mye dårligere enn de dårligste lovene. Informantens erfaring er at forskrifter ofte forfattes av jurister og personer med annen faglig bakgrunn, og at disse fagpersonene og juristene ikke alltid klarer å samarbeide. Det kan føre til teksten blir uklar.

I departementene spurte vi om den politiske ledelsen er opptatt av språk. De fleste av informantene svarer at de ikke oppfatter det slik. De hevder at politikerne er mer opptatt av de løsningene som velges, og at selve utformingen av reglene helt og holdent er overlatt til embetsverket. Det er en generell oppfatning at politikerne ikke har kapasitet til å gå inn i selve utformingen av regelverket og se på detaljene. En informant uttrykker seg slik: «På en måte legger vi vekt på språket, men det er en del gammelmodige uttrykk som man ikke får fjernet av politiske hensyn. Begrepet *medlem* er forståelig for oss, men ikke nødvendigvis for brukeren». Informanten forklarer at dette begrepet er et såkalt «hjelpetrykk» i folketrygdloven. Hovedregelen er at alle som er bosatt i Norge, er medlemmer av folketrygden. For folk flest innebærer et medlemskap at man selv melder seg inn i en organisasjon, og at medlem ikke er noe man automatisk blir.

I direktoratene spurte vi om informantene opplever at deres overordnede departement er opptatt av språk. De fleste informantene mener at overordnet departement er nøye når det selv er inne i forskriftsarbeidet. De hevder at en generell forenkling av regler kan ha en positiv innvirkning også på den språklige kvaliteten, uten at språket nødvendigvis var det man i utgangspunktet var opptatt av.

3.3 Kompetanse og opplæring

3.3.1 Kompetanse

Informantene fikk spørsmål om hvilken kompetanse som kreves for å arbeide med utforming og fortolkning/formidling av regelverk, og hvilken opplæring de har fått.

Både informantene i departementene og direktoratene mener at juridisk kompetanse er viktig. Men ettersom mange jobber tverrfaglig i utvikling av regelverk og veiledninger, er det vanlig at også andre fagområder er representert i arbeidsgrupper som jobber med regelverk. Noen diskuterer forståelse av lov- og forskriftstekster i interne faglige fora, for eksempel i avdelingsmøter.

Ingen av direktoratene eller departementene i vår undersøkelse krever spesielle språkkunnskaper hos dem som skal utforme forslag til lover og forskrifter.

Men, som en informant uttrykte det: «Det forventes av personer med høyere universitetsutdanning at de behersker norsk skriftlig.»

Informantene på regionnivå er en litt mindre ensartet gruppe. Her er kravene til utdanning, omfang og type arbeidsoppgaver ulike, alt etter hvor man er ansatt: hos en fylkesmann, i en stor eller liten kommune eller på en Nav-spesialenhet eller et Nav-kontor. De fleste, med unntak av informantene på Nav-kontorene, behandler klagesaker. Alle informantene på regionnivå informerer om lover og forskrifter på sitt område.

Utdanningsnivået hos de ansatte i regionene varierer, fra høyere universitetsutdanning (jurist) til høyskole- og etatsutdanning. Saksbehandlere hos fylkesmennene er vanligvis jurister. Ansatte i de kommunale bygningsetatene har svært ulik bakgrunn. I Oslo kommune er flere yrkesgrupper representert, også jurister. I de mindre kommunene er det færre ansatte, og dermed er ikke like mange yrkesgrupper representert. Flere vi snakket med, fortalte at ingen av saksbehandlerne er jurister, men at det som oftest er ingeniører som behandler byggesakene.

3.3.2 Opplæring

Noen av informantene i departementene og direktoratene har deltatt på kurs i regelteknikk regi av Juristenes utdanningscenter, men dette kurset legger ikke spesielt vekt på språklig utforming.

I virksomheter som har satt i gang prosjekter om klart språk, får vi høre at språket får relativt mye oppmerksomhet, og mange av dem har arrangert kurs i klart språk. Blant kursholderne nevnes Språkrådet, Justisdepartementets forskriftsenhet og firmaet Arkitekst. Ingen av informantene rapporterer om at de har deltatt på skreddersydde kurs som gjelder språket i lover og forskrifter.

Flere virksomheter har også deltatt i andre opplæringstiltak, interne fagskoler som SPK-skolen (intern opplæring i Statens pensjonskasse), oppslagsverk på fagportal, fadderordning og egne saksbehandlingssystemer. Disse opplæringstiltakene er ikke direkte knyttet til språk, de gjelder hovedsakelig fortolkning og formidling av regelverket. Men dette kan i sin tur ha betydning for den språklige formidlingen. Noen informanter mener at de i tillegg til opplæring i det aktuelle regelverket de forvalter, også burde ha fått tilbud om å lære mer om det å arbeide i offentlig forvaltning, for eksempel kunnskap om forvaltningsloven.

Noen få informanter i regionene sier at de får opplæring i å fortolke og formidle regelverket. De fleste sier imidlertid at det er mest «learning by doing». I de tilfellene der det er organisert opplæring i fortolkning og formidling av regelverket, foregår det hovedsakelig lokalt, og det er åpent for alle ansatte. Men der opplæring skjer i regi av overordnet myndighet, får vi vite at det som regel er rift om plassene, og at flere ennå ikke har fått delta på kursene.

3.4 Regelverksprosessen – rutiner og arbeidsformer

3.4.1 Rutiner og arbeidsformer i departementer og direktorater

Vi ba informantene om å beskrive hvordan de arbeider med regelverk, og om de har noen skriftlige rutiner for arbeidet.

De fleste informantene opplyser at de jobber i team med jurister, samfunnsvitere og økonomer. Noen trekker også inn andre faggrupper, avhengig av hva regelverket gjelder. Det informeres også om uformelt kollegialt samarbeid. En informant sier for eksempel: «Avdelingen er bredt sammensatt faglig, og dette gjør at det ofte stilles spørsmål ved forståelse av begreper. Det har vært en fordel at de som har deltatt i lovarbeidet, har erfaring med anvendelse av loven. Det har medført en ikke-teoretisk tilnærming til utarbeidelse av loven.» Andre informanter sier at regelverksarbeidet i enkelte tilfeller kan utføres av enkeltpersoner.

Samtlige informanter i departementene sier at de ikke har skriftlige arbeidsrutiner for selve regelverksarbeidet. Noen nevner at de følger prosessbeskrivelsen i Justisdepartementets veiledningshefte *Lovteknikk og loyforberedelse*. Gjennom intervjuene i direktoratene fikk vi inntrykk av at dette heftet ikke er så kjent der. Heller ikke direktoratene, med ett unntak, har skriftlige rutiner.

I Arbeidstilsynet utarbeides årlige planer for regelverksarbeidet. Regelverksforum¹, et partssammensatt forum for helse-, miljø- og sikkerhetsregulering, trekkes systematisk inn det løpende forskriftsarbeidet. Husbanken har utarbeidet retningslinjer for utforming av lover og forskrifter og velger ofte samme struktur i retningslinjene som i forskriftene. Det foreligger en uformell avklaring med departementet hvordan retningslinjene skal være.

I departementene spurte vi informantene om klart språk er en del av mandatet for lovutvalg. Samtlige informanter svarer nei på det spørsmålet.

Vi spurte informantene om det i løpet av de siste fem årene er gjennomført språklige forbedringer i én eller flere lover eller forskrifter på deres område. De som svarte ja, fikk spørsmål om regelverket i så fall ble revidert bare med tanke på språklige forbedringer, eller om det ble gjennomført språklige forbedringer fordi regelverket likevel skulle endres.

Med ett unntak – forskrift om barn og unge – er lover og forskrifter i de siste fem årene ikke blitt gjennomgått bare for å innføre språklige endringer.

¹ Regelverksforum: <http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>

3.4.2 Saksbehandling i regionene – bruk av lov- og forskriftstekster

Behandling av klagesaker innenfor områdene vi har undersøkt er delegert fra departementene til direktoratene og regionene. De fleste informantene der sier at de bruker lover eller forskrifter som utgangspunkt for behandling av klagesaker. Men de tilføyer at de i tillegg er avhengig av å støtte seg til rundskriv, veiledninger og retningslinjer for å kunne forstå og formidle regelverket til brukerne. Flere mener at regelverket ikke er klart og forståelig, og at de bruker mye tid på å tolke reglene. Mange opplever at ord og uttrykk i lov- og forskriftstekster er vanskelige å forstå for brukerne. Andre utfordringer er at flere ord og uttrykk i lov- og forskriftstekstene ikke er oppdatert til dagens virkelighet. Dessuten står mye av dagens praksis ikke skrevet i loven, men i rundskriv og veiledninger. En av informantene sier: «Man må ofte gå til mange kilder for å få et bilde av regelverket. Det er ikke tilstrekkelig kun å lese lovteksten for å behandle sakene. Praktisering av regelverket framgår av rundskriv, rettspraksis etc.», og føyer til at mange heller bruker rundskriv og veiledninger som kildemateriale når de skal formidle regelverket til brukerne.

På de fleste områdene melder informantene om at veiledningsmateriellet for saksbehandlingen er godt. Flere nevner at veiledningene beskriver lov- og forskriftstekstene på en god måte, og at de er veldig tydelig rettet mot brukerne. Noen informanter opplever imidlertid at veiledningene kan bli så omfattende at de blir vanskelig å finne fram i dem.

De fleste informantene synes at standardbrevene informerer om lover og forskrifter på en god og forståelig måte. Selv om det er utarbeidet tekster som skal brukes i standardbrev, har en saksbehandler som regel mulighet til å skrive egen tekst. De fleste av dem vi snakket med, har erfaring med å skrive egen tekst og halvparten av disse sier at de da siterer lov- og forskriftstekst i tillegg til å forklare hva tekstene innebærer for mottakeren. Flere informanter i regionene forteller at ledelsen råder dem til å skrive enkle svar, men at dette rådet ikke alltid er så lett å følge. En informant uttrykker seg slik: «Det er vanskelig å skrive kompliserte saker på en enkel måte.»

Flere sier at de har jobbet en god del med standardbrevene for å gjøre vedtakene forståelige for mottakerne. For eksempel er det ett sted opprettet et eget fagnettverk som jobber med å forbedre innhold og språk i standardbrevene. En informant sier at de opptatt av hvilke målgrupper de henvender seg til, og at det er viktig å tenke på språket for å gjøre brevene forståelige for alle.

Noen av informantene bruker også «standard tilleggsforklaringer» (ferdig formulerte forklaringer på vanlige spørsmål som stilles) i tillegg til egne måter å forklare reglene på. Som kilder for egne forklaringer bruker de veiledninger, rundskriv, presedenser, policydokumenter, faktaark og kolleger.

3.5 Kvalitetssikring av språket

3.5.1 Bruk av hjelpemidler og ekstern bistand

Informantene fikk spørsmål om bruk av hjelpemidler for å sikre god språklig forståelse. De ble også spurt om bruk av ekstern bistand.

De fleste opplyser at de bruker ulike typer oppslagsverk, for eksempel ordbøker i bokmål og nynorsk. I departementene sier informantene at de bruker Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*. Ingen av informantene svarer at de kjenner til og bruker heftet *Lovlig språk* av Finn-Erik Vinje. Hefte er utgitt av Justisdepartementet og sist revidert i 1995. Noen informanter sier at de bruker Internett, gjerne Google, for å finne riktige ord og uttrykk, mens andre nøyer seg med stavekontrollen i Windows. Andre nevner ordnett.no (betalingstjeneste) og språkkonsulentfirmaet Arkitekst.

Kvalitetssikring av regelutkast skjer både i linjen og på tvers av avdelinger. I noen tilfeller blir ytre etat involvert. Dette skjer i ulik grad. Mens noen etater bare kan gi innspill til utkast fra departementet, har andre fått myndighet til selv å utforme utkastet. Ingen av direktoratene i vårt utvalg har fått delegert myndighet til å fastsette reglene selv. Vi fikk vite at departementer og direktorater som har personer som arbeider med spesielt med språk, i egne prosjekter eller på annen måte, ofte benytter disse personene for å kvalitetssikre språket under arbeidet med regelverk. Ingen av informantene i departementene bruker den interne kommunikasjonsenheten for å kvalitetssikre regelverk i sluttfasen, mens informantene i direktoratene gjør dette i noen grad.

Enkelte informanter nevner at de bruker «ikke-jurister» (både interne og eksterne) for å kvalitetssikre og undersøke om tekstene for eksempel i søknadsskjemaer er forståelige. Som eksempel kan nevnes at en av etatene i undersøkelsen sender ut utkast til nye regler internt i organisasjonen før saken legges fram for direktørmøtet. En informant fra en annen virksomhet sier at de involverer ytre etat i regelverksarbeid og holder intern høring. Innspillene man ber om, gjelder ikke primært selve teksten, men forståelsen av selve systemet/arbeidsprosessen, hvordan regelen skal forstås og fungere i praksis. I denne prosessen stiller man spørsmålet: Er lovverket klart nok? På bakgrunn av innspill utformes så regelteksten.

Noen informanter nevner at man i arbeidet med folketrygdloven (ny lov 1997) hadde bistand fra en språkkonsulent. I forarbeidene til loven, *NOU 1990:20 Forenklet folketrygdlov*, er det flere kapitler som omhandler språk og struktur. Spesielt sidene 50–60 har generelle tips om dette.

Bare ett av departementene i vårt utvalg benytter eksterne språkkonsulenter i sluttfasen av arbeidet med lover og forskrifter. Noen bruker også ansatte med ansvar for taleskriving.

Eksterne konsulenter brukes sjelden eller aldri bare for å kvalitetssikre språket. Det er mer vanlig å bruke konsulenter til å oversette lovproposisjoner til nynorsk. Ifølge én av våre informanter er ikke det alltid så vellykket.

Vedkommende hevder at «de (konsulentene) melder seg ut» når selve lovteksten skal diskuteres: «Det virker som de føler seg utrygge.»

3.5.2 Språklige forhold som blir mest diskutert

På spørsmål om hvilke språklige forhold som blir mest diskutert, sier informantene at det er struktur, setninger, setningsbygning, ord og terminologi som får størst oppmerksomhet. En informant sier: «Vi er opptatt av ikke å få mer volum – struktur er viktig. Vi prøver å få klart fram hvem som er pliktsubjekt. For eksempel er alt om medvirkning samlet i ett kapittel.» En annen sier: «Det er viktig for oss ikke å bruke begreper som er vanskelige. Vi har gått litt bort fra det gamle kansellispråket – vi er opptatt av å sette punktum.» Rettskrivning er det mindre diskusjon om. En informant sier: «Vi bruker lite tid på rettskrivning, fordi det har vi inne.» En annen sier det er ikke mye diskusjon om rettskrivning, men mye tid er avsatt til språkvask på slutten.

Flere av våre informanter oppgir at ulike regeltradisjoner i EU og Norge fører til diskusjoner om struktur, og at det gir språklige utfordringer når de skal gjennomføre direktiver og andre EØS-rettsakter. En informant sier: «Det er ikke alltid lett å få til klart og forståelig språk når direktiver skal innarbeides. Det er for eksempel vanskelig å oversette og finne begreper tilpasset norsk virkelighet.» En annen informant sier: «Mange EØS-regler har en detaljeringsgrad og et virkeområde som ikke passer hos oss.» Som eksempel nevnes regler som er utviklet gjennom EUs sosiale dialog, det vil si partsavtaler som er bindende for medlemslandene og på enkelte områder også for EØS-landene.² Dette systemet baserer seg på at det er dialog bare mellom partene i arbeidslivet uten at myndighetene er involvert. Det at myndigheten ikke deltar i prosessen og ikke kommer inn i bildet før de endelige reglene skal vedtas, er uvanlig for oss i Norge. Utfordringer i forbindelse med EØS-avtalen er omtalt i kapittel 5.2.5.

Et av fylkesmannsembetene i denne undersøkelsen har deltatt som pilot i prosjektet «Godt språk hos fylkesmennene»,³ og informanten forteller at fylkesmannen selv ofte gir tilbakemeldinger til saksbehandlerne om språket i regelutkast.

Enkelte informanter mener at et teknisk komplisert regelverk blir vanskeligere å forstå for brukerne når det skrives på nynorsk. Mange brukergrupper er ukjent med denne målformen for eksempel innvandrere, og for dem blir det derfor enda vanskeligere å tilnærme seg innholdet i reglene.

Selv om en lovtekst er på nynorsk, velger utøvende myndighet ofte å skrive veiledningen på bokmål. Dette er blant annet gjort når det gjelder regler om bostøtte.

² http://www.faf.no/euobs/sosial_dialog/index.html

³ <http://sprakrad.no/nb-NO/Klarsprak/prosjekthjelp/Laer-av-andre/Fylkesmannen-kartlegging/>

3.5.3 Brukermedvirkning

I departementene og direktoratene fikk informantene spørsmål om i hvilken utstrekning høringsinstituttet brukes til å få språklige innspill, for eksempel om virksomheten ber om tilbakemeldinger på om teksten er klar og forståelig. Vi spurte også om virksomheten hadde erfaring med å teste utkast til regelverk på aktuelle brukergrupper.

Informantene svarer at virksomheten sjelden ber spesielt om innspill på språk i høringsrundene. På sosialområdet har man ved én anledning bedt om innspill til ett bestemt begrep for å finne ut om det var forståelig. De innspillene som kom, var nyttige, og man innså at det var nødvendig å endre begrepet.

Selv om man ikke spesielt ber om språklige innspill, hender det at noen likevel får tilbakemeldinger om at noe kan eller bør sies på andre måter. Slike innspill blir tatt hensyn til dersom det er juridisk forsvarlig. En informant nevner at partene i arbeidslivet kan komme med innspill også utenom høringsinstituttet. Noen ganger dreier innspillene seg om språk eller forståelighet.

Vi får vite at informantene sjelden brukertester utkast til lover eller forskrifter. Informantene fra Arbeidstilsynet nevner at de har hatt én brukerundersøkelse der de undersøkte forståeligheten av samtlige forskrifter som de har ansvar for (47 i alt), og at de ønsker å gjøre en slik undersøkelse også av de seks nye HMS-forskriftene.

Noen informanter nevner at spørsmål fra publikum er en viktig kilde til informasjon om hvordan reglene forstås, og at mange av spørsmålene vitner om generelt manglende forståelse. Andre nevner klagesaker som eksempler på hvordan de får informasjon om hvordan reglene forstås. Flere sier også at de får nyttig informasjon via virksomhetens svartjeneste. For eksempel beskrives Arbeidstilsynets svartjeneste⁴ som en viktig kilde for å fange opp tilfeller der regelverket ikke blir forstått? Informanten i Miljøverndepartementet forteller at de har utviklet en egen nettside⁵ der publikum blant annet kan stille spørsmål om forståelse/tolkning av loven. Svarene blir publisert på denne nettsiden, og vi får vite at den blir mye brukt. Den er nyttig for brukerne, og i tillegg får departementet testet brukernes forståelse av regelverket.

3.5.4 Lovavdelingens og forskriftsenhetens rolle

Lovavdelingens rolle

Lovavdelingen i Justisdepartementet skal bidra til å sikre kvalitet i lovtekster. Avdelingen bistår andre departementer i deres lovarbeid ved å gi råd og komme med synspunkter på utformingen av nye lover og endringslover. Ifølge *utredningsinstruksen* kapittel 7.2 skal større lovarbeider og andre lovarbeider som kan reise strukturspørsmål, legges fram for Justisdepartementet før arbeidet blir satt i gang. Etter instruksens kapittel 7.3 skal ferdig utkast til

⁴ <http://www.arbeidstilsynet.no/seksjon.html?tid=206797>

⁵ www.planlegging.no

odelstingsproposisjon legges fram for lovavdelingen for lovteknisk gjennomgåelse.

Lovavdelingen kan benytte muligheten til en lovteknisk gjennomgang også i forbindelse med alminnelig høring av nye lover og forskrifter. En intern dokumentundersøkelse som lovavdelingen har gjennomført, (informanten i lovavdelingen var usikker på tidspunktet, men mente undersøkelsen ble gjennomført i 2005–2006) viste at innspillene som avdelingen hadde kommet med, i stor utstrekning var tatt inn. Men mer omfattende endringsforslag som var påpekt, ble som regel ignorert. Et eksempel på dette er et tilfelle der lovavdelingen mente at loven burde ha en annen struktur.

Forskriftsenhetens rolle

Forskriftsenheten ble opprettet i mai 2006. Enheten ble tilknyttet lovavdelingen i Justisdepartementet for å være i nærheten av den lovtekniske kompetansen der.

Forskriftsenheten har som oppgave å bistå departementene og deres underliggende etater med strukturelle og regeltekniske spørsmål i arbeidet med og utformingen av forskrifter. Forskriftsenheten gir råd om utformingen av forskrifter og samordning av regelverk på tvers av departementene, både under utarbeidelse av forskriftsutkast og i forbindelse med høringer. Enheten skal være et sentralt kompetansemiljø og bidra til at kvaliteten på forskriftsverket blir bedre. Den skal stimulere til at forskriftsverket blir mer helhetlig og oppdatert, og den skal stimulere til å få i gang krevende revisjoner som gjør det nødvendig at flere departementer samarbeider. Forskriftsenheten holder omfattende kurs i regelteknikk for departementer og underliggende etater som ønsker det.

Saksbehandlingen i lovavdelingen og forskriftsenheten

I lovavdelingen understreker informantene at de sjelden får rent språklige spørsmål, men at de ofte får spørsmål om hvordan noe lovteknisk bør utformes. Hvis lovavdelingen mener noe er formulert på en måte som gjør at det blir vanskelig å forstå, bemerker man det uten at man nødvendigvis foreslår en konkret endring. Informantene sier at avdelingen har liten kapasitet til å være «proaktive» – det vil si på eget initiativ å gå inn i pågående lovarbeider. De føyer til at det hender, men at det da har mer å gjøre med rent lovtekniske forhold enn språklige.

De fleste henvendelser til lovavdelingen kommer på telefon og e-post, men det føres ikke statistikk over antallet.

Informanten fra forskriftsenheten forteller at de får i gjennomsnitt ca. én henvendelse daglig. Henvendelsene dreier seg ofte om å vurdere hele forskriftsutkast, dvs. se på både overordnet struktur, indre struktur og form. Forskriftsenheten får mange henvendelser på telefon og e-post. Enheten kan også bistå arbeidsgrupper og prosjekter på et tidlig stadium i arbeidet.

Informanten i forskriftsenheten forteller videre at de skiller mellom muntlige og skriftlige svar på henvendelser. Enheten gir uformelle, muntlige svar, men understreker da at svaret ikke er offisielt på vegne av lovavdelingen eller forskriftsenheten. Dette forbeholdet tas for at ikke avdelingen senere skal bli formelt konfrontert med at lovavdelingen/forskriftsenheten har ment noe når spørsmålet ikke har vært behandlet på nødvendig nivå i avdelingen eller enheten. Fordelen med de uformelle henvendelsene er at de bidrar til god veiledning uten for mye ressursbruk. Informantene i forskriftsenheten og lovavdelingen sier at problemet med slike henvendelser kan være at de som spør om råd, utelater informasjon som er viktig for forskriftsenhetens og lovavdelingens vurderinger, slik at rådet ville vært et annet om de hadde fått alle relevante opplysninger. Informantene i forskriftsenheten og lovavdelingen presiserer derfor oftest at de gjør sine vurderinger ut fra de opplysningene de har.

Informantene sier at det nok er en vesentlig forskjell mellom lovavdelingen og forskriftsenheten når det gjelder den uformelle saksbehandlingen. Lovavdelingen vil fortære omgjøre henvendelsen til en formell sak. Det gjør ikke forskriftsenheten i like stor grad. Hele poenget med forskriftsenheten er at de som utarbeider forskrifter, skal ha mulighet til å komme med slike uformelle henvendelser. Forskriftsenheten har store fullmakter til å håndtere ting utenom avdelingsleder – råd som blir gitt «under hånden». Forskriftsenheten er en særlig selvstendig enhet i Justisdepartementet, og den står friere i sin måte å håndtere saker på enn det som er vanlig for departementene.

Forskriftsenheten gir ofte råd som del av den interne saksforberedelsen i departementet og et underordnet organ. Forskriftsenhetens råd blir journalført i tråd med *lov 1970-06-19 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven)*. Et eventuelt spørsmål om innsyn tas som oftest opp med den som har tatt kontakt. Forskriftsenheten ønsker selv at det skal gis innsyn i de fleste saker, men tar hensyn til synspunkter fra det statsorganet saken gjelder.

På spørsmål om ressursituasjonen og omfanget av saker svarer en informant fra lovavdelingen at mengden henvendelser over tid har vært ganske stabil. «Så lenge det er små spørsmål, klarer vi å ta det inn, men dette er kanskje spesielt for min enhet. Jeg tror dette er noe annerledes for de andre enhetene i lovavdelingen.» Informanten fra forskriftsenheten sier at de får for mange henvendelser og har for liten tid.

Forskriftsutkast kommer på alminnelig høring til lovavdelingen. Lovavdelingen går da inn i det faglige, men ser ikke på det lovtekniske. Det blir opp til forskriftsenheten å vurdere om de har kapasitet til å se på det.

På spørsmål om hvem som tar kontakt for å stille spørsmål, svarer informanten fra lovavdelingen at det stort sett er saksbehandlere i departementene. Informanten fra forskriftsenheten sier at de får henvendelser både fra direktorater og departementer. Informanten understreker at det har vært et poeng at også direktorater skal kunne gå direkte til forskriftsenheten, men de

opplever at enkelte departementer pålegger underliggende etater å gå via departementet.

Informantene ble spurt om i hvilken utstrekning rådene fra lovavdelingen blir fulgt. Informantene i lovavdelingen mener at rådene blir lyttet til, det gjelder spesielt råd om lovteknikk og språk. Informanten fra forskriftsenheten mener at de står friere og kommer inn på et tidligere stadium og sier at de kan tillate seg å gå grundigere inn i ting og å foreslå større endringer. De tar også tak i problemer som de ikke nødvendigvis har fått spørsmål om. Informanten mener at de fleste som tar kontakt, er takknemlige for rådene de får, og de sier at det får dem til å se ting på nye måter, mens andre kan oppleve å bli «tråkket på tærne» og kommer med bortforklaringer for å slippe å følge rådene: «Det er ikke tid til rettelser», «saken er for komplisert» o.l. Informanten mener at forskriftsenheten i slike tilfeller kan oppleve at de bruker mye tid på råd som ikke blir fulgt, men føyer til: «Jeg tenker likevel at det kanskje kommer til nytte på sikt. Etter flere runder med de samme tilbakemeldingene siver det kanskje inn.» Informanten tror også at noen slutter å spørre når de får rettelser de ikke liker.

Departementenes og direktoratenes syn på språklig bistand fra lovavdelingen og forskriftsenheten

Departementene og direktoratene fikk spørsmål om erfaringer med eventuelle språklige tilbakemeldinger fra lovavdelingen. Vi spurte også om de benytter forskriftsenheten når de utarbeider forskrifter, og om de har opplevd at enheten har foreslått språklige forbedringer.

Departementene har ulik erfaring med lovavdelingen. De fleste har god erfaring med forslag fra lovavdelingen om endringer av ord og uttrykk. De fant dem konstruktive og fulgte som regel rådene. Flere uttrykte et ønske om at lovavdelingen kunne komme inn tidligere i lovprosessen.

Andre synes at lovavdelingen bruker unødig mye ressurser på rettskrivning og tegnsetting, blant annet retting av kommafeil. Det hevdes at lovavdelingen sjelden kommer med innspill, og at det hadde vært ønskelig med flere og mer kritiske tilbakemeldinger. En informant nevner imidlertid at når de prøver å luke ut arkaiske uttrykk, kan de risikere å bli stoppet av lovavdelingen ved den lovtekniske gjennomgangen.

Bare en tredel av departementenes informanter melder at de har benyttet forskriftsenheten underveis i regelverksprosessen. Noen få av informantene fra direktoratene har hatt slik kontakt. En informant i et av direktoratene sier: «Vi skal jo gå tjenestevei, og det er ikke alltid greit for oss å ta direkte kontakt med forskriftsenheten. Vi har imidlertid et behov for å kunne få en kompetent veiledning fra Justisdepartementet i forskriftsarbeidet.»

3.6 Hva hindrer klart språk i regelverket – utfordringer og årsaker

Samtlige informanter ble spurt om hva de tror er årsaken til at lover og forskrifter ikke skrives i et klart og tydelig språk.

Informantene i departementene og direktoratene ble også bedt om å konkretisere hvilke forhold som kan hindre klart språk i regelverket, og hva slags utfordringer de ser ved å gjennomføre språklige forbedringer. I de følgende kapitlene skal vi omtale de viktigste forholdene informantene trakk fram.

3.6.1 Kultur og tradisjon

En årsak som vektlegges på alle nivåer blant våre informanter, er kultur og tradisjon. Lovspråket har ifølge flere informanter tradisjon for å være komplisert, og vanskelig språk kan gi inntrykk av autoritet. Flere viser til at det viktigste i jusstudiet er å lære reglene, og at det legges lite vekt på å skrive enklere. Flere hevder at jurister tenker lite på brukeren, og at mange har et gjennomgående et dårlig skriftspråk.

Mange informanter framhever at regelverket i stor grad er preget av vanskelig tilgjengelig fagspråk. Flere hevder også at gammeldagse ord beholdes fordi de er så innarbeidet gjennom tradisjoner og praksis at man tror det ikke er ønskelig å bytte dem ut. Men dersom slike ord i noen tilfelle blir byttet ut, viser det seg i høringsrunder at det på tross av «bange anelser» ikke kommer noen negative reaksjoner.

Mange informanter mener at nye lover har bedre språk enn gamle lover. Når man skriver en ny lov, kan man starte med blanke ark, man trenger ikke ta hensyn til språk og struktur i den gamle loven. Det er vanskeligere å få til språklige endringer når man skal revidere eksisterende lover, fordi man er mer bundet av den form loven allerede har.

Sivilombudsmannen mener at språktradisjoner i internasjonal lovgivning – særlig menneskerettighetene og EU-lovgivningen – har påvirket utformingen av de norske reglene som gjennomfører disse reglene.

3.6.2 Bruk av faguttrykk

De fleste informantene erkjenner at det ofte kan oppstå en konflikt mellom korrekt jus på den ene siden og forståelig språk på den andre siden.

Mange mener at et presist materielt innhold blir betraktet som viktigere enn forståelig språk og enkel struktur. Med materielt innhold menes det lov eller forskrift faktisk regulerer. Ifølge flere informanter kan det være vanskelig å endre faguttrykk (av mange informanter omtalt som «begreper») som man ser kan være vanskelige å forstå, og samtidig opprettholde presisjonen og sikre at et begrep dekker alt det skal inneholde.

En informant uttrykker det slik: «Bruk av mindre presise begreper kan føre til tolkningstvil.» En annen informant sier: «Vi har eksempler på at vi har forsøkt å endre begreper slik at de skal bli mer forståelig, men til slutt har gitt opp – i stedet skyves forklaringer og utdypinger til forarbeider og merknader. I norsk rettstradisjon trekker vi ikke inn alt i lovteksten fordi vi ønsker at den ikke skal bli for tung. Mye legges i forarbeider.»

Forarbeider

«Lovforarbeider eller lovmotiver er arbeider som er gjort i forkant av Stortingets vedtak av en endelig lovtekst som et ledd i forberedelsene av lovvedtaket. Lovforarbeider omfatter blant annet materiale som NOU-er, høringsuttalelser, stortingsproposisjonen fra departementet, innstillingen fra fagkomiteen, samt forhandlingene på Stortinget.

Forarbeidene er en rettskildefaktor, og kan normalt bli tillagt vekt ved lovtolkningen. Hovedårsaken til dette er at forarbeidene kan kaste lys over hva som var lovgivers hensikt med lovteksten, i de tilfeller der lovteksten krever tolkning. Lojalitet til lovgiver kan da bety at en bestemmelse tolkes av domstolen i samsvar med forarbeidene.

Av lovgivertekniske grunner er lovtekster som oftest kortfattet, og da kan det finnes presiseringer i forarbeidene. Betydningen av lovforarbeidene kan avhenge av rettsområde og av lovens alder. Noen lover kan ha grundigere forarbeider, og etter hvert som en lov blir eldre vil man få rettspraksis som over tid normalt vil overta mye for lovforarbeidene som tolkningsfaktor.» Wikipedia

En informant pekte på at hensynet til ulike interessegrupper også kan føre til teksten blir uklar. Noen mener at lovgivning kan bli uklar fordi den politiske ledelsen kan være opptatt av å få inn bestemte ord og uttrykk, og sier: «Et eksempel er hvis en statsråd ønsker å få inn begrepet «høy bevaringsverdi». Dette vet vi vil gi rom for tolkning. Noen ganger opplever vi også at politisk ledelse direkte involverer seg på forskriftsnivå, og gir klar beskjed om at enkelte begrep eller formuleringer må inn i lovteksten. Dette kan bidra til klarheter.»

Flere informanter framhever at bruken av skjønnsmessige ord, som for eksempel *tilstrekkelig*, *hensiktsmessig*, *god* osv. er et problem for forståelsen av bestemmelsene. Fortolkningen av slike bestemmelser skjer gjennom framtidig praktisering av reglene. Derfor kan man ikke umiddelbart forstå en regel bare ved å lese teksten.

Inkonsekvent bruk av faguttrykk nevnes også som et problem som går igjen i mange regler. Det vil si at samme faguttrykk kan ha ulik betydning i forskjellige lover og forskrifter som omhandler samme tema. For eksempel har begrepene *arbeidsgiver* og *inntekt* ulikt meningsinnhold i forskjellige typer lover, for eksempel i arbeidsmiljøloven og i skatteloven. Inntektsbegrepet har ulik betydning i skatteloven og folketrygdloven. Én informant hevder at

forvaltningen ofte er «bevisstløs» i måten den definerer sine egne ord på. Når det innføres andre ord og uttrykk enn det som er vanlig for tilsvarende forhold i andre bestemmelser – enten i en aktuell lov eller forskrift, eller i tilgrensende regelverk – kan det oppstå tvil om hvordan de ulike uttrykkene skal tolkes. Ofte klarer man ikke å fange opp alle tilfeller der det er brukt ulik terminologi, og dermed skapes forvirring i stedet for klarhet. En informant fortalte også at faguttrykk kan defineres ulikt i EU-land. For eksempel kan uttrykket *bosatt* tolkes «strengt» og «snilt». Det hevdes at Norge kanskje praktiserer en «snillere» tolkning av faguttrykket enn andre land i EØS-området.

I mange tilfeller kan det være vanskelig å definere noe helt presist i reglene, og da gis det heller en hjemmel der vilkårene forklares nærmere i forskrifter eller retningslinjer.

Flere informanter peker på at mange regelverk er blitt for finmasket, det vil si at regelverket inneholder mange detaljer for å kunne fange opp alle tilfeller og unntak. Mange lover blir vanskelige å forstå på grunn av alle unntakene. Det framheves også at regelverket er komplekst og derfor vanskelig lar seg formulere enkelt.

Flere av informantene peker på problemet med at ord som for vanlige folk har en bestemt betydning, tillegges en annen snevrere, videre eller mer presis juridisk betydning i lovteksten. Begrepet *medlem* i folketrygdloven er omtalt tidligere i kapittel 3.2. Informantene hadde få konkrete eksempler å komme med under intervjuet. Men vi ble fortalt at begrepet *oppholdstillatelse* i lov 2008-05-15-35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) også skal bety «arbeidstillatelse».

Om begrepsendringen i utlendingsloven som trådte i kraft 1.1.2010: «Begrepet oppholdstillatelse erstatter oppholds- og arbeidstillatelse. I utgangspunktet skal oppholdstillatelse gi rett til å arbeide i Norge, men i noen tilfeller vil det bli presisert at oppholdstillatelsen ikke gir rett til arbeid eller inneholde visse begrensninger i forhold til arbeid. Begrepet arbeidstillatelse faller bort.» Wikipedia

En informant mener at det i slike tilfeller bør brukes tillegg (attributter) for å vise at man gir ordet en annen betydning enn den alminnelige oppfatningen av ordet. Informantene ble spurt om hvilke utfordringer de så ved å gjennomføre språklige endringer i eksisterende regelverk. Flere gir uttrykk for at det er en viss risiko for at nyanser forsvinner. For eksempel må det i straffelovgivningen gis helt klare bestemmelser for hva som ligger innenfor og utenfor strafferammen. Her kan nyanser gå tapt dersom språket blir for generelt. Enkelte ganger må bestemmelsene være kompliserte for å regulere det som skal reguleres. Av og til kreves også tekniske uttrykk for å beskrive noe, hvis ikke faller meningen bort. Tekniske uttrykk kan derfor ikke byttes ut.

Et annet problem som tas opp, er overgangen fra gammeldagse ord til moderne ord – for eksempel når lover skal moderniseres. Selv om meningsinnholdet ikke skal endres, kan innføring av moderne ord påvirke fortolkningen av loven over tid, og dermed skape et nytt meningsinnhold.

Det nevnes også at vanskelig å ta hensyn til alle når lover og regelsett har flere sentrale brukergrupper. Velger man å rette språket lovteksten mot én bestemt brukergruppe, kan det føre til at man ikke kommuniserer like godt med andre brukergrupper.

3.6.3 Tidspress

I departementene sier de fleste informantene at det først og fremst er tidspress som gjør at man ikke får kvalitetssikret språket i regelverk. En informant uttrykker seg slik: «Vi har sjelden god nok tid. Politiske prosesser går veldig fort, og vi har hele tiden korte frister. Det går kanskje på bekostning av kvaliteten i språket fordi vi ikke får tygd materialet og får tid til finpussen på slutten.»

At en sak haster, kan også ha sammenheng med at det er en internasjonal forpliktelse som skal gjennomføres innen en gitt frist, gjerne et EU-direktiv eller forordning.

«Et direktiv er en rettsakt i Den europeiske union (EU). Unionens medlemsstater er innen en gitt tidsfrist pålagt å innføre i nasjonale lovverk den lovgivning som er nødvendig for å oppfylle direktivets intensjon. De direktiver som omfatter saksområder som inngår i EØS-avtalen må også innføres i de EFTA-land som er tilsluttet EØS-avtalen. Hensikten med direktiver er å tilstrebe størst mulig grad av rettslikhet mellom medlemslandene (såkalt harmonisering), samtidig som medlemsstatene står fritt til å velge form og metode for innføringen. Hjemmelen for, og definisjonen av, begrepet direktiv finnes i Roma-traktatens artikkel 249(3). EF-domstolen har i en rekke dommer utfylt og fastlagt i hvor stor grad medlemsstatene er tvunget til å oppfylle EU-direktivs intensjoner.

En forordning er en EU-rettsakt, altså en slags EU-lov. En forordning er, i motsetning til et direktiv, direkte anvendelig i medlemsstatene. Det betyr at EU-forordninger gjelder i medlemslandene på lik linje med landets egne lover. EU-borgerne erverver rettigheter og pålegges plikter som følge av forordninger.»

Wikipedia

EU-direktivene kan omskrives, men hvis reglene er kompliserte, eller hvis man er i tvil om fortolkning av enkelte ord og uttrykk, er det enkleste ifølge informantene å bruke den norske offisielle oversettelsen fra Utenriksdepartementet. På den måten sparer man også tid.

3.6.4 Lav prioritering av klart språk

De fleste informantene, spesielt i direktoratene og regionene, mener at klart språk prioriteres for lavt i arbeidet med regelverk. Dette synet kommer klarest til uttrykk i direktoratene og regionene. Informantene der mener at det språklige kommer litt i skyggen av det juridiske.

Informantene i direktorater og regioner sier at de ofte bruker de juridiske faguttrykkene når de skal forklare utfallet i en klagesak, fordi det er vanskelig å skrive dem om. Dersom lovene hadde vært i et klart og forståelig språk, ville det vært lettere å forklare, sier mange.

Flere av informantene i direktorater og regioner mener også at man er for lite opptatt av målgruppene når lover skrives. De mener at lovene skrives av og for jurister. Noen peker på at folk flest har bedre tilgang til lover og forskrifter nå enn før, blant annet gjennom nettstedet lovdata.no, og at det derfor er viktigere nå enn før at også lekfolk skal kunne lese og forstå reglene.

På den annen side er det også noen av informantene fra alle tre informantgruppene som sier at nyere regelverk som er direkte rettet mot innbyggere, er lettere å forstå enn regelverk som i hovedsak retter seg mot saksbehandlere.

Flere av informantene peker dessuten på at det ikke er språket som er hovedproblemet. Det er regelverkets omfang som gjør at det blir vanskelig tilgjengelig for folk flest. En av årsakene til at lovene og forskriftene er blitt mer omfattende, er at de er blitt mer detaljerte.

3.6.5 Manglende språklig kompetanse og faglig usikkerhet om det materielle innholdet

Flere informanter sier at de har et inntrykk av at det viktigste på jusstudiet er å forstå bruken og anvendelsen av reglene, snarere enn å tenke over hvordan reglene skal skrives.

Noen informanter mener imidlertid at kombinasjonen av mangelfull språklig kompetanse og faglig usikkerhet om det materielle innholdet kan være en årsak til at språket i reglene blir uklart. Språket kan bli uklart dersom et departement skal skrive lov- eller forskriftstekst på et ansvarsområde som ligger under et annet departement. Det samme kan skje når jurister skriver tekster på fagområder de ikke har kunnskap om.

Informanter i departementene mener at forskrifter som er utarbeidet i underliggende etater, ofte er preget av manglende respekt for juridiske spissfindigheter. Dette forklarer informantene blant annet med mangelfull språklig og faglig kompetanse, og med at det ikke brukes nok tid på forskriftsarbeidet.

Andre mener at regelverksarbeid ofte blir delegert til nyansatte jurister som ikke tør å skrive enklere, og at dette, kombinert med for dårlig kvalitetssikring tidlig i prosessen, kan føre til at språket blir unødig komplisert. Én informant sier: «Vi burde bli flinkere til å involvere ansatte i etaten i forskjellige ledd, både avdelinger i direktoratet og ansatte i regionene.»

3.7 Informantenes forslag til interne tiltak

Informantene ble oppfordret til å komme med forslag til interne tiltak som kan føre til at den språklige kvaliteten i eget regelverk blir bedre. Følgende forslag ble registrert (ikke prioritert rekkefølge):

- bruke piloter/testgrupper/testpanel før endelig utkast sendes på høring
- få til bedre lederforankring
- øke bruken av teamarbeid i større saker
- involvere medarbeidere bedre, i flere ledd
- trekke filologer inn i regelverksarbeidet
- etablere rutiner for språkvask
- planlegge arbeidsprosessen for å redusere tidspresset
- utarbeide standardtekster til veiledningsbruk (eksempelsamling)
- etablere system for tilbakemeldinger oppover i systemet
- etablere system for tilbakemeldinger fra publikum
- avholde kurs i klart språk språkkurs med ekstern bistand
- øke bevisstheten om godt språk – ledelsens holdning er viktig!
- øke bevisstheten i direktoratene om bruk av veiledningsheftet *Lovteknikk og lovforberedelse*
- bedre kompetansen for ansatte ved Nav-kontorene, spesielt på pensjonsområdet
- bruke erfaring fra arbeid med klagesaker når man utarbeider tekst – her ser man hvor skoen trykker og hva som oppfattes som vanskelig
- opprette referansegrupper av lekfolk som gjennomgår lovteksten og luker vekk det som ikke er forståelig

3.8 Informantenes forslag til sentrale tiltak

Vi ba også informantene om å foreslå tiltak som kan gjennomføres fra sentralt hold. Informantene foreslo følgende tiltak (ikke prioritert rekkefølge):

- utarbeide veileder for godt lovspråk
- utarbeide en veileder i forskriftsteknikk
- bedre opplæring i skriveregler og klart språk i forvaltningen generelt
- få til mer opplæring i klart og forståelig språk på jusstudiet
- vektlegge betydningen av klart språk i lederopplæringen
- videreføre prosjektet «Klart språk i staten»
- vedta bruk av normerte faguttrykk som går igjen i mange regelverk
- vedta en sentral bestemmelse om brukertesting før alminnelig høring eller parallelt (utredningsinstruksen?)

- se nærmere på systemet med automatisering av pensjonssøknader – her er det store muligheter for at det kan skje feil
- gjøre regelverk mindre finmasket – våge å gi mer myndighet til utøvende organer og tillate mer skjønn
- bruke testgrupper ved utforming av regler, for eksempel ved å utforme et regelsett på forskjellige måter: De ulike variantene leses av ulike testgrupper som skal besvare en oppgave som viser om de har forstått teksten
- la regelverk som sendes på høring, samtidig bli behandlet av en «språkhøringsgruppe» (for eksempel Språkrådet?), som vurderer språklige forhold og om reglene er forståelige
- lage fjernsynsprogrammer med opplysning om regelverk forbrukeropplysninger – fjernsynssending av rettssaker styrker folkeopplysningen (som eksempel nevnes overføring av 22. juli-rettssaken)

3.9 Informantenes forslag til lover og forskrifter som bør gjennomgås og forbedres språklig

Arbeid

Informantene som jobber innenfor arbeidssektoren, mener at regelverket på dette området kunne ha vært skrevet mer forståelig. Én informant uttrykker seg slik: «Det virker som om de som skriver regelverket, ikke ser hvordan det skal praktiseres.» Reglene om arbeidsavklaringspenger nevnes som spesielt problematiske. Her er det noen begreper som er vanskelig å forstå for brukerne. Blant annet er *beregningstidspunktet* vanskelig å forstå. Konkret foreslår informantene at følgende regler bør gjennomgås for å bedre språket:

- *lov 1997-02-28-19 om folketrygd (folketrygdloven)*, kapittel 4 «Dagpenger under arbeidsløshet» (Én informant i en region mener imidlertid at disse reglene er blitt mer forståelige.), hele kapittel 8 (om sykepenger) og kapittel 11-7 (om meldekort). Del II §§ 8-15 flg. nevnes spesielt
- *forskrift 1998-09-16-890 om dagpenger under arbeidsløshet*
- *lov 2007-02-23-10 om endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (om tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*
- *lov 2006-06-16-20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) § 14 a (om vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan)*
- *lov 1973-12-14-61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. (lønnsgarantiloven)*
- *lov 1988-04-29-21 om ferie (ferieloven)*

Pensjon

Informanter som jobber på pensjonsområdet, opplyser om at brukerne synes at en del av begrepene er vanskelige å forstå. Informantene uttrykker at mange lover er gamle og formalistiske, og at flere av begrepene ikke er oppdatert til dagens virkelighet. Videre sier informantene at mye av dagens praksis ikke står

skrevet i loven, og dette gjør at det er vanskelig å skjønne et vedtak bare ved å lese loven. En annen utfordring (kanskje særlig for brukerne) som nevnes, er at begrep som for eksempel *uførepensjon* har ulik betydning i folketrygdloven og i lov om Statens pensjonskasse.

Regelverket som gjelder alderspensjon, framheves som spesielt problematisk. Selv om det har kommet nye regler, må det også håndteres saker etter det gamle regelverket. I tillegg kommer overgangsreglene. Mange saker skal behandles etter flere regelverk. Informantene hevder at det er blitt enda mer komplisert nå. De er usikre på om språket er blitt bedre, og de sier at det er beregningsreglene som er blitt kompliserte. Sitat fra en informant: «Det er mye automatisk saksbehandling, og det er nå nesten umulig å kontrollere om beløpene stemmer.» Informanter hevder at det er vanskelig for vanlige folk å forholde seg til de aktuelle lovtekstene. Informantene foreslår gjennomgang av følgende regelverk:

- *lov 1949-07-28-26 om Statens pensjonskasse*
- *lov 1957-07-06-26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven)*
- *lov 1948-12-03-7 om pensjonstrygd for sjømenn (sjømannspensjonstrygdloven)*

Bolig og bygg

Informantene på området bolig/bygg sier at det vanskeliggjør saksbehandlingen at man må gå til mange kilder for å få et bilde av regelverket. Det er ikke tilstrekkelig å lese lovteksten for å behandle sakene. Mye av regelverket er nedfelt i forskrifter, rundskriv, rettspraksis etc. Informantene nevner blant annet at det kan være vanskelig å forstå hva som er kriteriene for når man må søke tillatelse fra myndighetene i en byggesak. Informantene foreslår gjennomgang av følgende regelverk:

- *lov 1977-04-29-34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder*
- *lov 2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) om eksisterende byggverk*
- *tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven*
- *lov 1999-03-26-14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven), kapittel 14 §§ 14-41 flg. (om saldoavskrivning for bygg)*
- *lov 1959-10-23-3 om oreigning av fast eiendom (oreigningslova)*
- *lov 1975-06-06-29 om eiendomsskatt til kommunane (eiendomsskattelova)*
- *lov 1999-03-26-17 om husleieavtaler (husleieloven), kapittel 3 § 3-5 om depositum*
- *lov 1996-12-20-106 om tomtefeste*

Andre sektorer

- *flere forskrifter til helselovgivningen (ikke nærmere spesifisert)*
- *lov 1988-05-13-26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven)*

3.10 Lover og forskrifter som informantene synes har god språklig utforming

Arbeid

- *lov 1997-02-28-19 om folketrygd (folketrygdloven), kapittel 11 om arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader, kapittel 12 om uførepensjon og kapittel 22-13 om frister for fremsetning av krav*
- *forskrift 2010-04-27-605 om vern mot kunstig optisk stråling på arbeidsplassen*
- *forskrift 2006-04-26-456 om vern mot støy på arbeidsplassen*
- *forskrift 2011-12-06-1360 om administrative ordninger på Arbeidstilsynets område (forskrift om administrative ordninger)*
- *forskrift 2011-12-06-1359 om konstruksjon, utforming og fremstilling av tekniske innretninger som ikke dekkes av forskrift om maskiner (produsentforskriften)*
- *forskrift 2011-12-06-1358 om tiltaksverdier og grenseverdier for fysiske og kjemiske faktorer i arbeidsmiljøet samt smitterisikogrupper for biologiske faktorer (forskrift om tiltaks- og grenseverdier)*
- *forskrift 2011-12-06-1357 om utførelse av arbeid, bruk av arbeidsutstyr og tilhørende tekniske krav (forskrift om utførelse av arbeid)*
- *forskrift 2011-12-06-1356 om utforming og innretning av arbeidsplasser og arbeidslokaler (arbeidsplassforskriften)*
- *forskrift 2011-12-06-1355 om organisering, ledelse og medvirkning*

Bolig og bygg

- *lov 1999-03-26-17 om husleieavtaler (husleieloven)*

3.11 Oppsummering av funn

De fleste informantene har lang erfaring og kjenner godt reglene de forvalter. I departementene og direktoratene legges det stor vekt på godt språk, og informantene er stort sett fornøyde med den språklige kvaliteten. Flere sier likevel at dersom de hadde jobbet mer med språket, ville tekstene ha blitt klarere og lettere å forstå. Informantene i regionene er mindre fornøyde med språket i regelverket enn informantene på departements- og direktoratsnivå.

Som hovedregel er det jurister som skriver lover og forskrifter. Som oftest blir regelverk utviklet i arbeidsgrupper, men det skjer også at enkeltpersoner utfører oppgaven. Der man har arbeidsgrupper, er det ikke uvanlig at også andre yrkesgrupper, som for eksempel økonomer og samfunnsvitere, er representert. Språkekspertene deltar aldri i slike arbeidsgrupper.

Det legges ikke spesielt vekt på opplæring i godt lovspråk. Man forutsetter at de som skal utvikle regelverk, har god språkforståelse. Deltakelse på kurs i regelteknikk i regi av Juristenes utdanningscenter er frivillig, og disse kursene er dessuten ikke spesielt rettet inn mot klart språk. På profesjonsstudiet i jus og andre jussopplæringer er det ingen opplæring i klart lovspråk. Språklig kvalitet

er heller ikke noe som vies særskilt oppmerksomhet av dem som lager utkast til reglene, eller av administrativ og politisk ledelse.

Ingen informanter rapporterer om at det er innført spesielle kvalitetssikringsrutiner som sørger for klart og forståelig språk i regelverket. I den grad de har språklig kvalitetssikring, skjer det på ad hoc-basis. Man ber stort sett andre kolleger om å lese igjennom tekstene, eller man bruker ordbøker og Internett. Det som diskuteres mest, er faguttrykk, setningsbygning og struktur. Unntaksvis blir nye regler testet på brukergrupper. Flere av våre informanter oppgir at ulike regeltradisjoner i Norge og EU fører til språklige utfordringer, blant annet når de skal oversette begreper og tilpasse dem norsk virkelighet.

I regionene er det stort sett enkeltpersoner som behandler saker. I arbeidet med klagesaker kan saksbehandlerne i de fleste tilfeller bruke standardbrev, og her har man mulighet til å skrive egen tekst i tillegg. Noen informanter siterer lov- og/eller forskriftstekster, mens andre nøyer seg med å henvise til paragrafene og forklarer teksten med egne ord. De som skriver egne tekster, sier at de er avhengige av forklaringer i rundskriv, veiledninger og retningslinjer for å kunne forstå og formidle regelverket til andre.

Lovavdelingen i Justisdepartementet har obligatorisk gjennomgang av alle lover, men informantene har ulike oppfatninger om hvor nyttige avdelingens bidrag er når det gjelder språklig kvalitet. Utenom den obligatoriske gjennomgangen bistår lovavdelingen departementer og direktorater i lovtekniske spørsmål og spørsmål som gjelder struktur og språk. Forskriftsenheten bidrar på samme måte i forskriftsarbeidet. Det kommer mange henvendelser, men både lovavdelingen og forskriftsenheten har begrenset kapasitet. Mye av saksbehandlingen skjer per telefon og e-post og har derfor ingen formell status. Erfaringer viser at rådene som gis, stort sett blir fulgt, men at mer omfattende innspill, blant annet strukturelle, i større grad blir ignorert. Departementene og direktoratene er stort sett fornøyde med bistanden, selv om enkelte synes at rådene dreier seg mest om rettskrivning. Direktoratene i denne undersøkelsen benytter forskriftsenheten i liten grad. Enkelte sier at de kunne tenke seg å benytte den, men at de er pålagt av departementet å gå tjenestevei.

En av årsakene til at kvaliteten på språket i lover og forskrifter ikke er bedre, er rett og slett kultur og tradisjon. Lovspråket har tradisjon for å være komplisert, og vanskelig språk kan gi inntrykk av autoritet. Vanskelige uttrykk har «slått rot», og de samme uttrykkene kan gå igjen i mange regler på ulike områder. Det kan være vanskelig å innføre språklige endringer i eksisterende regelverk fordi man føler seg bundet av den formen en lov eller forskrift allerede har.

En annen viktig årsak som informantene peker på, er at det ofte ikke er tid til den siste bearbeidelsen som kan bidra til å gjøre språket enda bedre. Andre årsaker som nevnes, er mangel på språkforståelse, språkkunnskap og språkbevissthet. Men like viktig er det at hensynet til språket bare er ett av mange hensyn som tas når regelverk skal utformes. Informantene oppgir at det

legges større vekt på presist innhold enn på forståelig språk og enkel struktur. Det kan også være problematisk å endre faguttrykk som man ser kan være vanskelige å forstå, og samtidig opprettholde presisjonen og sikre at begrepene dekker alt de skal inneholde.

Informantene foreslår en rekke tiltak, både interne og eksterne, som kan føre til klarere og mer forståelig regelverk. Bedre arbeidsprosesser og kvalitetssikring nevnes som de viktigste interne tiltakene. Når det gjelder sentrale tiltak, går de fleste forslagene ut på å bedre opplæring i skriveregler og klart språk. Informantene foreslår også at det tas inn språklige og strukturelle endringer i konkrete lover og i deler av lover.

I enkelte andre land er det gjennomført ulike tiltak for å sikre klart språk. Noen har bestemmelser om klart språk nedfelt i egne regler. Andre har også kvalitetssikringsordninger.

4 Klart lovspråk i andre land

Informasjon til dette kapittelet er hentet fra nettstedet til prosjektet «Klart språk i staten»⁶

4.1 Sverige

Sveriges språklov (språklagen) fra 2009 har en bestemmelse om klarspråk:

§ 11 Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

Den svenske forvaltningsloven (förvaltningslagen) § 7 slår fast at myndighetene skal uttrykke seg på en lettfattelig måte. I den svenske pasientdataloven (patientdatalagen) § 13 er det fastsatt at helsevesenets journaler skal føres på svensk, være tydelig utformet og være så lette som mulig å forstå for pasienten.

Regeringskansliet er paraplyorganisasjon for det svenske regjeringsapparatet. Her arbeider fast ansatte språkeksperter, som samarbeider tett med jurister for at lovforslag, forskrifter og andre tekster skal bli mer forståelige for mottakergruppen. I tillegg skriver språkeksperterne håndbøker og holder kurs for departementsansatte og andre, og de oppmuntrer og hjelper saksbehandlere til å skrive så forståelig og korrekt som mulig.

4.2 Island

Den islandske språkloven (Lög um stöðu íslenskrar tungu og íslensks tákna) har en bestemmelse om klarspråk:

*§ 10 Spráklige retningslinjer for stat og kommuner
Det spráket som brukes i statlig og kommunal virksomhet, eller på vegne av stat og kommune, skal være godt, enkelt og klart.*

4.3 Nederland

I 2007 skrev det nederlandske klarspråksbyrået BureauTaal den nederlandske grunnloven i klarspråk. Denne versjonen er ikke gjeldende lov, men i 2009 opprettet regjeringen et offentlig utvalg som skal revidere grunnloven slik at alle innbyggere kan forstå den.

4.4 Sør-Afrika

Sørafrikanske myndigheter har vært opptatt av klarspråk helt siden 1994, og i 1996 ble både den sørafrikanske grunnloven og Bill of Rights lansert i klarspråk. Meningen er at disse lovtekstene skal være et steg på veien mot

⁶ <http://www.sprakradet.no>

likestilling i landet og bidra til at alle – uansett etnisk bakgrunn, sosial status og utdanningsnivå – skal kunne forstå hvilke rettigheter de har.

De siste årene har det kommet flere lover som slår fast at selskaper skal kommunisere i klarspråk. De nye lovene, som National Credit Act og Consumer Protection Act, skal hindre misvisende informasjon og sikre at forbrukerne får et godt grunnlag for å ta sine valg. Disse to lovene fungerer som rammeverk/referanseverk og brukes til å vurdere i hvor stor grad andre dokumenter er skrevet i klarspråk.

4.5 USA

Klarspråkslobbyister i USA har i mange år arbeidet for en lov som skal sikre at statsorganer bruker klarspråk i offentlige dokument. Loven (Plain Writing Act of 2010) ble vedtatt i 2010. Loven pålegger alle føderale myndigheter å bruke et klart og tydelig språk i all informasjon som innbyggerne trenger for å betale skatter og avgifter og for å motta føderale tjenester. Hver eneste føderal myndighet skal peke ut én eller flere senioransatte som får ansvar for å gjennomføre loven på sin arbeidsplass. Alle ansatte skal informeres om loven og kurses i å skrive klart og forståelig. Informasjon om klarspråksarbeidet publiseres på myndighetens nettsted med en adresse som publikum kan henvende seg til hvis de vil klage på eller kommentere språket i myndighetens dokumenter.

De føderale reglene for sivilrettslige prosesser (the Federal Rules of Civil Procedure) kom i ny språkdrakt 1. januar 2007. Innholdet er det samme som før, men teksten er revidert og skrevet om slik at den formidler meningen på en klarere og mer effektiv måte. Arbeidet ble ledet av professor Joseph Kimble, som har vunnet en rekke priser for sitt arbeid med klarspråk i juridiske tekster. Flere stater i USA har vedtatt lover som sikrer at visse typer informasjon (for eksempel forbruker- og forsikringsinformasjon og informasjon om rettigheter) skrives i klarspråk. Blant disse statene er New York, Connecticut, Maryland, Florida, Minnesota, Arizona, Washington, Massachusetts og California.

4.6 New Zealand

Nye og reviderte lover i New Zealand skrives i klarspråk. Nettverket «Plain English Power» i New Zealand jobber blant annet for at statsorganer skal bruke klarspråk i tekster til publikum. I mai 2009 startet nettverket lobbyvirksomhet for en egen lov om klarspråk. Nettverket har samlet relevante lenker om juridisk språk i New Zealand på sine nettsider.

4.7 Andre land

Av andre land som arbeider for klarspråk i lover og/eller juridiske tekster, kan vi nevne Argentina, Australia, Bangladesh, Brasil, Canada, Chile, Finland, Tyskland, Hong Kong, India, Israel, Italia, Japan, Leshoto, Malaysia, Mexico, Nigeria, Peru, Filippinene, Portugal, Slovakia, Spania og Storbritannia.

4.8 Organisasjonen Clarity

Clarity er en internasjonal organisasjon for jurister og engasjerte lekfolk.

Organisasjonens formål er å fremme et klart og begripelig juridisk språk.

Informasjon om Clarity:⁷

«Clarity är en internationell förening för jurister och intresserade lekmän. Föreningens syfte är att främja ett klart och begripligt juridiskt språk. Det här gör vi:

- Vi undviker ålderdomligt, svårbegripligt och överdrivet språk i juridiska dokument.
- Vi skriver juridiska texter som är både exakta och lättbegripliga.
- Vi diskuterar och utbyter idéer och goda exempel med förhoppningen att det ska vägleda andra som vill använda ett tydligt juridiskt språk.
- Vi utövar ansvarsfull påverkan på det juridiska språket för att åstadkomma en attitydförändring.
- Vi samarbeider med andre organisationer.
- Vi anordner konferenser.
- Vi håller frukostmöten, oftast i centrala London.

De fleste av våre medlemmar är jurister, men medlemskapet är öppet för alla som delar vår uppfattning och är intresserade av det juridiska och det offentliga språket.»

⁷ <http://www.clarity-international.net/Sweden/index.html>

5 Vurderinger og forslag til tiltak

Bakgrunnen for våre vurderinger er funn innenfor tre utvalgte sektorer. Derfor kan man ikke uten videre trekke den konklusjonen at vurderingene gjelder for alle andre sektorer.

5.1 Flere årsaker til uklart språk i regelverket

5.1.1 Innledning

Gjennom tidene er det gjort mange forsøk på å endre språk og struktur i regelverket for å gjøre det bedre tilgjengelig for brukerne. Politikere, forvaltningen, jurister og språkvitere har vært opptatt av at lover og forskrifter har et unødig vanskelig språk. Fornyings-, administrasjons- og kirkeminister Rigmor Aasrud har uttalt seg slik på en konferanse i forbindelse med lansering av «Klart språk i staten», Oslo 2008: «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.»

I 1985 fremmet regjeringen den første stortingsmeldingen om «regelreform i forvaltningen».⁸ Meldingen førte til at det ble utarbeidet en regelverksinstruks som senere ble erstattet av utredningsinstruksen. Lovstruktur, regelstyring og regelreform var et viktig tema i stortingsmelding om statens forvaltnings- og personalpolitikk.⁹ Lovstrukturutvalget¹⁰ gikk igjennom alt lovverk for å forenkle og få bort unødvendige lover og utarbeide tiltak for bedre styring med framtidig regelproduksjon. Forskriftsdugnaden i 1999–2001 ble gjennomført for å forenkle forskrifter og redusere forskriftsmassen.¹¹

*St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*¹² peker på at regelverket må ha en god struktur og god retts teknisk kvalitet.

Justisdepartementet ga ut veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse* i år 2000. Samtidig ble det utarbeidet en veileder om språkvett («Lovlig språk» av Finn Erik Vinje). Begge veilederne ble forankret i utredningsinstruksen. Videre er det gjennomført flere større regelendringer der man har lagt spesiell vekt på klart språk. Se vedlegg 3 om politiske føringer, regelendringer med videre.

Også internasjonalt får de retoriske og litterære sidene ved juristers språkbruk stadig mer oppmerksomhet, jf. kapittel 4 om tiltak i andre land.

⁸ Stortingsmelding nr. 57 (1984–1985) *Arbeidet med regelreform i forvaltningen*.

⁹ St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*.

¹⁰ NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket*.

¹¹ Forskriftsdugnaden – *Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket* (publ. nr. G-0335 B).

¹² Kapittel 2.4.6 «Utvikling av statleg regelverk».

Gjennom Lovdata¹³ og andre nettbaserte kilder er lover og forskrifter blitt tilgjengelige for flere, og dermed leses de av flere enn før. Dette har også bidratt til å legge et press på myndighetene for å gjøre språket i regelverket forståelig for folk flest.

Man kan spørre seg hvorfor språket i lover og forskrifter ikke blir enklere, i og med den innsatsen som er nedlagt. Ekspertene sier ofte at språklig enkelhet går på bekostning av presisjon. Dette kan neppe være holdbart. Det blir ikke mer presist av at man skriver «etter tjenestens opphør» enn det mer talemålsnære «når tjenesten er over».

I desember 2011 gjennomførte Synovate en spørreundersøkelse på oppdrag fra delprosjektet «Klart lovspråk». Formålet med den undersøkelsen var å kartlegge hvordan befolkningen bruker lover og forskrifter, og hva de synes om språket i lover og forskrifter. 54 prosent av de spurte har det siste året lest en lov eller forskrift. Omtrent like mange har lest lover og forskrifter i privat sammenheng som i arbeidssammenheng. Av dem som har lest en lov eller forskrift det siste året, mener et klart flertall at det er viktig at lover og forskrifter er lette å forstå, og at alle innbyggere burde forstå lover og forskrifter som gjelder dem. 39 prosent synes det er lett å forstå innholdet i den loven eller forskriften de har lest, mens 38 prosent synes det er vanskelig. Når det gjelder spørsmålet om språket i lover og forskrifter er klart og tydelig, er meningene delte. På spørsmålet om hva som var vanskeligst å forstå i loven eller forskriften de hadde lest, svarer 36 prosent «vanskelige ord og uttrykk», 32 prosent «vanskelige setninger», 29 prosent «vanskelig å finne fram i tekstinholdet» og 3 prosent «vet ikke». Av dem som ikke har lest en lov eller forskrift det siste året, mener et flertall at det er viktig at lover og forskrifter er lette å forstå.¹⁴

At under halvparten av respondentene i den brukerundersøkelsen som er omtalt ovenfor, er kritiske til språket i regelverket, kan også bety at brukerne ikke trenger å forholde seg konkret til lovteksten. De kan i stedet nøye seg med den informasjonen som finnes i veiledninger og på nettsider.

Difis undersøkelse har vi fått mange tilbakemeldinger fra jurister om at en av de store utfordringene er å få til et enklere språk og samtidig ivareta den juridiske presisjonen. Det uttrykkes bekymring for at man kan miste nyanser ved ukritisk språklig forenkling av reglene. For eksempel var forenkling av regelverket ett av målene med den nye pensjonsreformen. Kritikere hevder at det snarere er tvert om, at det nye regelverket er blitt vanskeligere. Endringer i folketrygdloven av 2010 og 2011 innfører helt nye begreper og formuleringer, som for eksempel: «levealdersjusteringer», «nøytralt uttak», «basispensjon» og «inntektspensjon».

¹³ <http://www.lovdato.no/>

¹⁴ <http://www.sprakradet.no>

Med få unntak er informantene i Difis undersøkelse saksbehandlere med høy utdanning og lang arbeidserfaring. De fleste gir uttrykk for at regelverket de selv håndhever, er rimelig greit å forstå. Informantene i departementer og direktorater er noe mer positive enn informantene på regionsnivå. I regionene gir mange informanter uttrykk for at de opplever at saksbehandlingen blir mer krevende fordi språket i regelverket er vanskelig. Flere informanter har foreslått konkrete lover og forskrifter på eget fagområde som de mener bør gjennomgås med tanke på språklige endringer (kapittel 3.9).

Flere av regelområdene i vår undersøkelse inneholder store og kompliserte regelverk. Mange av reglene er ikke nødvendigvis uklart skrevet, men de omhandler komplekse områder og temaer og byr på mange tolkningsutfordringer. Når ett regelverk består av flere rettslige elementer, blir reglene komplekse og dermed vanskelige å forstå for de fleste. Det kan for eksempel være mange unntak fra hovedreglene, og/eller reglene kan være svært detaljerte. Å redusere volumet kan derfor være et tiltak som vil gjøre reglene enklere både å håndheve og forstå. Ønsket om slik regelforenkling kan imidlertid komme i konflikt med politiske målsettinger, ønsker fra ulike brukergrupper og internasjonale forpliktelser. Ansvarlige myndigheter (departementer og direktorater) ser at reglene kan være vanskelige å forstå, og de bøter på dette ved å utarbeide veiledningsmateriell som både saksbehandlerne og publikum kan bruke.

Difis undersøkelse viser at saksbehandlere i regionene gjennomgående er mer kritiske til den språklige kvaliteten på regelverket enn ledere og saksbehandlere i departementer og direktorater. Difi tror forklaringen på dette kan være at størstedelen av saksbehandlingen foregår på regionnivå, i hvert fall innenfor de tre sektorene som er undersøkt. Det er i regionene man bruker regelverket i praksis. Og det er her man har «nærkontakt» med publikum og ser hvilke bestemmelser som kan skape problemer fordi de er vanskelige å forstå. Saksbehandlerne i regionene sier at de i det daglige forholder seg mindre til lov- og forskriftstekster, de støtter seg heller til veiledninger og standardbrev. Dette kan være forklaringen på at noen av saksbehandlerne, selv om de mener at lov- og forskriftstekstene er vanskelige, ikke synes det er vanskelig å forklare dem for publikum.

5.1.2 Bevisst uklart språk?

Innledningsvis har vi beskrevet ulike framstøt for et klarere språk i regelverket. Disse tiltakene har ikke gitt mange synlige resultater. Kan én årsak være at vi egentlig ikke ønsker et klart regelspråk? Er det slik at språket i regelverket *bør* skille seg fra språket i andre sjangre?

Vår undersøkelse viser at det er flere årsaker til at regelverket ikke nødvendigvis har et klart språk.

I artikkelen *Språk uten forandring* skriver Hans Petter Graver blant annet:

«Hva er det som gjør dette språket så motstandsdyktig mot modernisering og forenkling? Kanskje bygger troen på et enkelt offentlig språk på et for snevert syn på språket og dets oppgaver. Språket er jo ikke bare en kanal for å sende et meningsinnhold fra A til B. Vi bruker også språket for å inngi tillit, understreke autoritet og for å fremkalle følelser hos dem vi henvender oss til [...] At det offentlige språket er autoritært, fremmed og høytidelig fremmer kanskje ikke forståelsen, men det fremmer til gjengjeld lydighet og aksept av offentlig ansatte som tillitsvekkende autoriteter.»

Graver konkluderer med at det er viktig å erkjenne at språket brukes til mer enn å formidle et budskap, at det brukes bevisst for at folk skal få tillit til samfunnets sentrale institusjoner og godta deres autoritet. Etter Difis mening kan det stilles spørsmål ved om vanskelig språk og faguttrykk fører til at folk får så stor respekt for og tillit til forvaltningen at de følger de påleggene som reglene innebærer. Snarere kan det hevdes at folk oppfatter det som mangel på respekt når de for eksempel mottar brev fra forvaltningen som de mener er umulig å forstå. Innbyggerundersøkelsen fra 2009 – en nasjonal undersøkelse av innbyggernes oppfatninger og erfaringer med offentlig tjenester,¹⁵ viser nettopp dette.

Rettsregler som er blitt til gjennom forhandlinger og forlik, er ofte formulert på en slik måte at det kan være vanskelig å forstå meningen. I slike tilfeller overlates problemløsningen til dem som skal praktisere reglene. Slik skapes etter hvert presedens, det vil si avgjørelse som kan danne mønster for senere avgjørelser av lignende karakter og det er disse avgjørelsene som bestemmer hvordan regelen skal forstås.

Lov 17-06-2005 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)¹⁶ regulerer rettighetsforholdene til grunn og naturressursene på den tidligere statsgrunnen i Finnmark. Loven skal sikre grunnlaget for samisk kultur innenfor folkerettens rammer om urfolks rettigheter, og samtidig sikre den ikke-samiske befolkningens rettigheter i fylket. Lovens § 27 et eksempel på at et kompromiss kan føre til at bestemmelsen er vanskelig å forstå, selv om den i utgangspunktet er lett å lese. Ordet *innskrenkning* ble valgt som følge av et kompromiss på Stortinget. Her er det rom for mange fortolkninger, men Stortinget tok ikke stilling til hvilke innskrenkninger som skulle gjøres. Dette skal derfor løses gjennom konkrete avgjørelser i hver sak. Bestemmelsens tre siste ledd lyder slik:

«Finnmarkseiendommen kan for nærmere angitte områder fastsette innskrenkninger i adgangen til å utnytte fornybare ressurser som nevnt i første ledd dersom hensynet til ressursen tilsier det. Kommuner,

¹⁵ <http://www.difi.no/artikkel/2009/11/innbyggerundersokelsen-2009-2010>

¹⁶ http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-085.html&emne=FINNMARKSLOV*&

myndigheter for vilt og fiske mv. og organisasjoner for brukere som berøres, skal høres på forhånd.

Ved innskrenkninger i utnyttelsen av fornybare ressurser som nevnt i første ledd skal det tas rimelig hensyn til de ulike brukergruppens bruk av ressursen.

Finnmarkseiendommens beslutninger om innskrenkninger som nevnt i femte og sjette ledd kan påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Departementets avgjørelse kan ikke påklages.»

Også den nye alderspensjonsordningen er et resultat av flere forhandlinger og forlik mellom regjeringen, opposisjonen og partene i arbeidslivet.

Mange av reglene som har kommet som følge av en internasjonal forpliktelse, kan også være formulert bevisst upresist. EU-retten har flere eksempler på generelle formuleringer hvor løsningene overlates til dem som skal praktisere reglene. Bruken av rettslige standarder er eksempler på dette («tilstrekkelig», «hensiktsmessig»). Se også kapittel 5.2.5.

Når komplekse områder skal reguleres, kan det være behov for å opprettholde et høyt presisjonsnivå. Da er det ikke språket i seg selv som er vanskelig å forstå, men selve regelen. Når det framgår av *lov 3.3.1972 om arv (arveloven)*¹⁷ § 2 andre ledd at «barna til arvelater arver likt», er dét i seg selv ikke vanskelig å forstå. Men der det er arvinger i flere ledd, avgjøres arven etter brøkregning. Skal man forstå regelen, kreves derfor noe mer enn at man bare leser teksten. Noen vil dessuten ha problemer med å forstå ordet *arvelater*.

Tilsvarende eksempler kan man finne på pensjonsområdet. Nye regler om alderspensjon i folketrygdloven introduserer nye ord og begreper som ikke finnes, verken i andre rettsregler eller i vanlig språkbruk. Begreper som *levealdersjustering*, *nøytralt uttak* og *alleårsregel* er vanskelige å forstå for folk flest. Også på skatteområdet og på området bolig/bygg er det tekniske uttrykk som bare fagfolk forstår.

Både bolig/bygg, arv, pensjon og skatt angår folk flest, og mange har derfor behov for å sette seg inn i disse rettsreglene uten å måtte søke juridisk bistand.

Det kan også se ut til at det i mange tilfeller er et bevisst ønske om å gjenbruke tidligere terminologi og uttrykk. Spesielt gjelder dette når lover skal endres. I endringene brukes gjerne samme språk som loven ellers. Dette kan både være et uttrykk for at man vil opprettholde kultur og tradisjon innenfor det aktuelle lovområdet, eller det kan være fordi begrepene er godt innarbeidet og dessuten går igjen i andre regler på beslektede områder. Det finnes eksempler i vårt

¹⁷ http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19720303-005.html&emne=ARVELOV*&

datamateriale på at man har foreslått endringer av gammeldagse begreper, men at tilbakemeldingene i høringsrundene har vist at det ikke er ønskelig å endre innarbeidede begreper. I noen tilfeller har altså forvaltningen en mer konservativ oppfatning enn høringsinstansene. Kultur og tradisjon er blant de årsakene de fleste informantene i vår undersøkelse oppgir når de blir spurt om hva som hindrer klart språk i regelverk.

5.1.3 Detaljerte regler – en nødvendighet?

Tidligere var det vanlig at lover var mer generelle, og at detaljene ble utformet i forskriftene. Nyere lover inneholder mer detaljerte regler. Årsakene til dette er antakelig ganske sammensatte. Politiske målsettinger, behov hos brukergrupper og hensynet til internasjonale forpliktelser trekker ofte i hver sin retning. Om samfunnet ønsker at et regelverk skal ha et stort nedslagsfelt, kan den enkelte bruker oppleve at hun/han ikke finner løsningen på sitt problem i det aktuelle regelverket. Når det er mange hensyn å ta, velger man kanskje løsninger som gjør at regelverket blir mer detaljert. Flere av våre informanter peker på at regelverket er blitt for finmasket, at man prøver å få med for mange detaljer for å fange opp alle tilfeller. Dette kan ha også sammenheng med at det i et multikulturelt samfunn kanskje er mer behov for å detaljere reglene for at alle skal forstå. Man kan også stille spørsmål ved om ikke EØS-avtalen og andre avtaler med EU har hatt innvirkning på detaljeringsgraden i norsk regelverksarbeid. (Se omtale i kapittel 5.2.5) Selv om de detaljerte reglene kan være lette å lese rent språklig, kan de altså likevel bli vanskelige for folk flest å finne fram i og forstå.

Stiller man opp hovedregler, må man ha unntak. Noen ganger framgår det av selve regelteksten at noe er en hovedregel, for eksempel i Lov 1999-07-02 nr. 64 om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)¹⁸ § 21 (hovedregel om taushetsplikt), mens dette i andre tilfeller bare framgår av innholdet at noe er hovedregelen. Hva som er unntakene, vil man måtte lese seg til i andre bestemmelser. Bruk av hovedregler og unntak gjør at reglene blir vanskeligere å forstå. Dette skyldes ikke nødvendigvis språkbruken, men lovens struktur.

Nyere lover inneholder flere legaldefinisjoner enn eldre lover. En legaldefinisjon betyr at man forklarer hva det bestemte ordet eller betegnelsen skal bety i den aktuelle lov eller forskrift. Det kan være tungt å lese en lov når den starter med en lang rekke definisjoner. Mange regler som gjennomfører EØS-regelverk, har omfattende definisjonsparagrafer. Bruken av omfattende definisjoner kan gjøre regelverket vanskelig tilgjengelig for folk flest – ikke fordi definisjonene i seg selv er vanskelige å lese, men fordi de til sammen gjør at reglene blir kompliserte og fagtunge.

Vi får stadig flere lover og forskrifter, og de blir stadig mer omfattende. Gjennomføring av EØS-regelverk er noe av forklaringen. Men krav fra ulike

¹⁸ http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19990702-064.html&emne=HELSEPERSONELLOV*&

samfunnsgrupper, press fra organisasjoner og politiske løfter er antakelig medvirkende årsaker.

Ikke alt er hensiktsmessig å regulere med juridiske virkemidler. Også andre virkemidler kan være aktuelle for å oppnå et ønsket resultat. Etter vår mening har forvaltningen et faglig ansvar for å vurdere hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for å løse et problem, og forvaltningen bør i større grad gi råd om dette til sine politiske ledere.

5.1.4 Motsetning mellom presisjon og forståelighet?

I vår undersøkelse har vi fått mange tilbakemeldinger fra jurister om at en av de store utfordringene er å få til et enklere språk, og samtidig ivareta den juridiske presisjonen. Det uttrykkes bekymring for at nyanser kan gå tapt ved ukritisk språklig forenkling av reglene.

Dette er en oppfatning som synes å hvile på en konstruert motsetning mellom *fagspråk* og *klarspråk*. Arbeid med klart språk går slett ikke ut på å fjerne alle faguttrykk i en tekst, for uten faguttrykk kan ikke fagspråket være godt og presist. Dessuten utgjør ikke faguttrykkene en hindring for ikke-fagfolk så lenge de kan forklares. Hindringer i en tekst kan ligge andre steder, f.eks. i setningsbygningen, i strukturen eller i ordbruken for øvrig (vage og flertydige ord, vanlige ord brukt i fagspesifikk betydning). Målet med arbeidet er ikke å gjøre språket *enkelt* på bekostning av nyansene og presisjonen, men å gjøre språket *enkelt å forstå*, blant annet ved å forklare faguttrykk og luke ut andre hindringer for forståelsen. Der ligger en viktig distinksjon.

Det er heller ikke slik at man alltid *må* bruke et faguttrykk. Ofte kan man bruke et synonymt allmennord som både er presist og forståelig på én gang. Og om det ikke finnes et alminnelig kjent synonym for faguttrykket, kan man bruke det – og forklare det.

Presisjon er dessuten et relativt begrep. Fagspråket har mange flere nyanser enn hverdagspråket. Det som ikke er presist for dine juridiske kolleger, kan være presist nok for klienten din. Bruker man et uttrykk som *fravikelse* når meningen er «flytting», bidrar ikke det ikke til presisjon. Det bare forvirrer mottakeren.

Bak fagpersonenes innvendinger ligger ofte en annen grunn, nemlig at språket er en viktig del av vår personlighet. Ber man en fagperson om å skifte språkkode, ber man samtidig vedkommende om å skifte identitet. Motstanden mot forenkling kan altså henge sammen med dette, den er ikke nødvendigvis basert på hensynet til faglig holdbarhet og presisjon.

5.1.5 Økt internasjonalisering

Flere av våre informanter oppgir at ulike regeltradisjoner i EU og Norge gir språklige utfordringer når de skal gjennomføre direktiver og andre EØS-rettsakter. Det er særlig EØS-avtalen og andre avtaler med EU som har påvirket norsk forvaltning – og dermed også regelverksarbeidet. *NOU 2012: 2 Utenfor*

og innenfor – Om Norges avtaler med EU (Europarapporten) viser at alle politikkområder er påvirket av dette. Samtlige 17 departementer arbeider i større eller mindre grad med EU/EØS-saker. Det samme gjør de fleste ytre etater, som opplever at EØS-relaterte spørsmål utgjør en stor del av hverdagen deres. Av ca. 600 norske lover inneholder omlag 170 i større eller mindre grad EU-rett. Det samme gjør ca. 1000 norske forskrifter. Eksempelvis bygger 90 prosent av Landbruksdepartementets regelverk på EØS-regelverk.

En EU-forordning skal innlemmes i norsk rett «ord for ord». Det kan ikke gjøres endringer i teksten. Et EU-direktiv kan omskrives og plasseres i eksisterende regler, eller det kan vedtas som nye regler. Selve arbeidet med å innlemme de ulike EU-rettsaktene på en hensiktsmessig måte byr på en del utfordringer for forvaltningen. ESA legger vekt på at det skal være lett å gjenfinne det som skriver seg fra EU-retten i de norske lov- og forskriftstekstene, mens norske fagfolk og jurister må ta tilbørlig hensyn til den logikken som allerede finnes i det nasjonale regelverket. Det er dessuten et problem at de juristene som arbeider med tekstene i Norge, selv ikke har vært med på å forberede rettsaktene i EU. Norske myndigheter kan bare delta i det forberedende arbeidet med en rettsakt (rettsregel) fram til forslaget leveres kommisjonen. EØS/EFTA-statenes deltakelse i programkomiteer framgår av EØS-avtalen artikkel 81(b). En oversikt over hvilke program – og dermed programkomiteer – EFTA-landene deltar i gjennom EØS-avtalen, finnes på EFTA-sekretariatets hjemmeside.¹⁹

EØS-regelverket er utformet på en annen måte enn norske rettsregler. Meningen er at europeere skal kjenne seg igjen i regelverket uansett hvilket land de kommer fra eller drar til. Norske regler som gjennomfører EØS-regelverk, har ofte et språk og en struktur gjør som dem vanskelige å forstå for norske brukere.

Vi ser at forvaltningen i stadig større utstrekning benytter rene oversettelser av direktivene i stedet for å skrive dem for å tilpasse dem norsk regeltradisjon. Tidspress er antakelig bare én av årsakene til dette. En annen årsak kan nok være at man er redd for at omskrivning skal gå på bekostning av presisjonen og meningsinnholdet i regelverket.

Flere skjønnsmessige regler er kommet inn i norsk rett gjennom EØS-regelverket. Dette er gjerne regler som stiller krav til funksjon snarere enn metode. Innenfor arbeidsområdet finnes en mengde slike regler, spesielt forskrifter. Som eksempler kan nevnes *forskrift 15. desember 1994 nr. 1259 om arbeid ved dataskjerm*.²⁰ Bestemmelsens § 8 «Samspill mellom menneske og maskin» lyder slik:

¹⁹ <http://www.efta.int/eea/eu-programmes.aspx>

²⁰ <http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92935>

«Ved utarbeidelse, valg, innkjøp og endring av programvare og ved fastsettelse av oppgaver som medfører bruk av dataskjerm, skal arbeidsgiveren ta hensyn til følgende faktorer:

- a) programvaren skal være tilpasset oppgaven som skal utføres, og skal så langt som mulig være på norsk,*
- b) programvaren skal være enkel å bruke og skal eventuelt kunne tilpasses brukerens kunnskaps- og erfaringsnivå, det kan ikke benyttes kvantitative eller kvalitative kontrollinnretninger uten at arbeidstakerne kjenner til dette,*
- d) systemene skal vise informasjon i et format og tempo som er tilpasset operatørene.»*

Det overlates til den enkelte arbeidsgiver å finne ut hva dette innebærer. Bruk av begreper som «tilpasset» og «enkel å bruke» gjør det vanskeligere å forstå hvilke krav som egentlig stilles.

5.1.6 Mangelfull organisering og kvalitetssikring

Tidspress nevnes av mange informanter i vår undersøkelse som en viktig årsak til at lover og forskrifter ikke skrives i et klart og tydelig språk. Flere sier at de sjelden får tid til den siste finpussen på slutten, og de forklarer ofte dette med politisk press og korte frister for å gjennomføre internasjonale forpliktelser. Etter vår mening kan tidspress også handle om hvordan arbeidet er organisert og hvilke ressurser departementer og direktorater setter inn i arbeidet.

Undersøkelsen vår viser at ingen har skriftlige arbeidsrutiner for selve regelverksarbeidet, for eksempel rutiner for å sikre god språklig kvalitet. Skal man få til godt språk og god struktur i regelverket, må man fokusere på det allerede tidlig i prosessen. Vårt inntrykk, basert på intervjuene i denne undersøkelsen, er at dette skjer i liten grad. Arbeid med språk i regelverk skjer som regel når teksten er ferdig skrevet.

Ifølge våre informanter kvalitetssikres språket både i linjen og på tvers av avdelinger. Ytre etat blir i ulik grad trukket inn. Internt i departementene og direktoratene er det få eller ingen som har kvalitetssikringssystemer for å sikre klart språk i regelverket, til tross for at de kan ha egne rutiner for språkvask av standardbrev, veiledninger o.l. Noen bruker eksterne konsulenter til språkvask, men hovedsakelig brukes konsulenter ved oversettelser til nynorsk eller til fremmede språk.

Difi mener å kunne fastslå at klart språk i liten grad er en naturlig del av regelverksarbeidet i de departementene og direktoratene som har deltatt i vår undersøkelse.

5.1.7 Manglende språkbevissthet og kompetanse

De fleste informantene vi har snakket med, synes at regelverket de selv forvalter, stort sett er greit å forstå – også for andre. Det er opplagt at lov- og forskriftstekster man jobber med til daglig, oppleves som enklere å forstå enn

andre regeltekster. Samtidig kan det hende at de som skriver lov- og forskriftstekster, ikke er helt objektive når de skal vurdere forståeligheten i sine tekster. Mange av våre informanter nevnte kultur og tradisjon som viktigste årsak til at lover og forskrifter ikke skrives klart og tydelig, og brukernes behov vies lite oppmerksomhet. Som flere sier: «Lov- og forskriftstekster er skrevet av og for jurister.»

Som vår undersøkelse viser, rapporterer informantene om at de fleste ikke er klar over at det er viktig å arbeide med språket tidlig i prosessen, og at de derfor mener det er greit å jobbe med språket helt til slutt. Få informanter sier at man diskuterer språk helt fra starten av i en lovprosess.

Undersøkelsen vår viser at det mangler politisk trykk og interesse for klart språk i regelverket (bortsett fra i noen få tilfeller). Det kan se ut til at klart språk ikke blir prioritert av forvaltningen når det ikke settes på dagsordenen av den politiske ledelsen. Men også forvaltningen har det faglige ansvaret, og det er derfor ikke bare politikernes ansvar at arbeidet med klart språk i regelverk skal prioriteres høyere enn i dag. Vår oppfatning er at heller ikke ledere er nevneverdig opptatt av det rent språklige i lov- og forskriftstekster. Det hender sjelden at en leder sender en tekst tilbake til en saksbehandler fordi teksten ikke er klar og forståelig. I vår undersøkelse blir lederforankring nevnt som en viktig forutsetning for å få til et klarere språk i lover og forskrifter. En informant sier: «Det inngår i lederrollen å veilede om språk i saksbehandlingen.» En annen sier: «Det avgjørende å øke bevisstheten om godt språk – ledelsens holdninger er viktige.» Flere av våre informanter etterlyser en økt bevissthet om klart språk. Noen nevner at det sentrale prosjektet «Klart språk i staten» har hatt betydning for bevisstheten om klart språk i virksomhetene. En informant sier: «Vi har mer fokus på språk nå enn tidligere, blant annet på grunn av klarspråksprosjektet.»

Det er stort sett jurister som utformer tekstene, enten alene eller i grupper med jurister og andre fagfolk. I noen tilfeller testes tekster ad hoc på andre kolleger, gjerne jurister. De språklige diskusjonene dreier seg som regel om det lovtekniske, og ikke egentlig om teksten er forståelig for dem som skal bruke reglene og lese dem. Det er ikke mange av informantene som benytter interne krefter underveis i prosessen (for eksempel medarbeidere i informasjonsheten eller ansatte som jobber med språk).

Difi er enig i at juristene har en viktig rolle i lovarbeidet, også når gjelder arbeid med språket i tekstene. Samtidig tror vi at det trengs noen «freske fettere» som kan stille kritiske spørsmål til formuleringer, ord og uttrykk, og på den måten bidra til at reglene kan bli klarere for dem som skal bruke dem. Det gjelder spesielt regler som skal leses av vanlige folk.

I veiledningen *Lovteknikk og lovforberedelse* brukes mye substantivering. Formuleringer ellers i veiledningen bygger opp under den språklige tradisjonen som er vanlig i norske lover. Difi mener at veiledningen i sin nåværende form kan bidra til at språkbruken i lovene blir videreført.

Flere informanter mener at det kan være problematisk for brukerne at lovtekster skrives på nynorsk. De mener at denne målformen gjør teksten mindre forståelig, og de viser blant annet til at mange av disse reglene inneholder arkaiske uttrykk og begreper. Da denne undersøkelsen ikke representerer brukernes synspunkter, er det vanskelig å vurdere slike påstander. Difi vil imidlertid understreke at arkaiske begreper og uttrykk også forekommer i tekster som skrives på bokmål, og at dette i så måte ikke er noe spesielt for de reglene som er skrevet på nynorsk. Også i regler som er skrevet på bokmål, finnes det utallige eksempler på arkaisk språkbruk, noe også informantene har påpekt. Så langt som mulig bør man derfor unngå å bruke ord og uttrykk som kan være vanskelige å forstå for de fleste. Difi viser til *lov 1980-04-11 nr. 05 om målbruk i offentlig teneste (mållova)*²¹ § 1, som slår fast at bokmål og nynorsk er likeverdige målformer og skal være likestilte skriftspråk i alle organer for stat, fylkeskommune og kommune. I henhold til § 6 i *forskrift 1980-12-05 nr. 4938 om målbruk i offentlig teneste*²² skal ingen av de to målformene være representert med mindre enn 25 prosent i publikumsrettet informasjon.

Informantene sier at de som regel søker ekstern bistand når det er bestemt at lovteksten skal være på nynorsk. Det vil si at teksten skrives på bokmål og oversettes til nynorsk når den er ferdig. Difi antar at dette skyldes mangelfull intern kompetanse på dette området. Forskriften til målloven § 1 andre ledd lyder slik: «Kvart statsorgan har ansvaret for at dei tilsette innan rimeleg tid får nødvendig opplæring i bokmål og nynorsk.»

Språkrådets rapport om målbruk i offentlig teneste 2011 (se hjemmesiden²³) viser at departementene generelt sett ikke etterlever kravene i målloven og forskriften. Difi mener det er nærliggende å anta at mangelfull kompetanse er en av årsakene til at kravene ikke etterleves.

5.1.8 For liten oppmerksomhet på brukerne

Informantenes uttalelse om at lover «skrives av jurister, for jurister» tyder på manglende bevissthet om at en stor gruppe brukere er ikke-jurister. Hvilke krav som skal stilles til språket i regelverket, må avhenge av hvilke målgrupper regelverket har. Det framgår av vår undersøkelse at man sjelden ber spesielt om språklige innspill i høringsrundene, og at lov- og eller forskriftsutkast sjelden blir testet på brukerne. Samtidig er det grenser for hvor langt man skal gå i å forsøke å gjøre teksten forståelig for alle. En informant sier: «Hvis man skal skrive alt slik at innbyggerne uansett kompetanse skal forstå, blir det mer som en lærebok.» En annen sier: «Vi er veldig opptatt av hvem som er vår målgruppe. For oss er ikke innbyggerne primærmålgruppen, og det viktigste er ikke at alle skal forstå lovteksten. Det er forskjell på hvor klart språket er og hvor klare reglene er. Det viktigste er at reglene er klare.»

²¹ http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19800411-005.html&emne=n%E5llova*&&

²² <http://www.lovdatab.no/for/sf/ku/ku-19801205-4938.html>

²³ <http://www.sprakradet.no>

Lover og forskrifter blitt tilgjengelige for flere, og dermed leses de av flere enn før. Derfor er det viktigere nå enn før at også lekfolk skal kunne lese og forstå reglene. Flere av informantene på regionnivå sier at mange begreper er vanskelige å forstå og forklare for brukerne. Mange bruker mye tid på å tolke reglene, og bruker heller rundskriv og veiledninger når de skal formidle regelverket til brukerne. En informant i et departement sier: «Vi utformer ikke reglene først og fremst for at det skal være forståelig for folk flest, man må ha veiledninger og retningslinjer som forklarer loven for vanlige innbyggere. Hensikten med lover er å regulere samfunnet, og disse to hensynene er ikke alltid lette å ivareta samtidig.»

Difi er enig i at det er viktig å tenke helhet, og at det i noen sammenhenger må aksepteres at regelteksten har en form som ikke nødvendigvis er forståelig for vanlige folk, men i alle fall er forståelig for ledere og saksbehandlere i forvaltningen og for næringslivet og ulike interesseorganisasjoner. Samtidig er det slik at selv om loven ikke leses av folk flest, gjenbrukes lovtekst direkte i brev, veiledninger osv. som leses av innbyggerne. Det er da viktig at andre som har behov for å forstå reglene, kan få tilstrekkelig informasjon på annen måte enn ved å lese regelteksten.

Regjeringen ønsker at næringslivet skal møte et regelverk som er mest mulig treffsikkert. På nettstedet www.enkleregler.no oppfordres publikum til å si fra om regelverk som er unødig komplisert. Ifølge en av våre informanter i lovavdelingen er straffeloven og Grunnloven eksempler på regler som bør kunne forstås av folk flest. Det pågående arbeidet med å endre disse lovene (omtalt i vedlegg 3.3) går derfor blant annet ut på å forenkle språket.

5.1.9 Manglende kvalitetssikring og oppfølging

Utredningsinstruksen punkt 7.2 lyder slik: «Før igangsettelse av større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise spørsmål om lovstruktur, skal saken forelegges Justisdepartementet.» I kapittel 6.4.4 har vi redegjort for hvordan dette praktiseres. Lovavdelingen har begrensede ressurser. Det er mange saker som kan være både store og tunge. Selv om den formelle lovtekniske gjennomgangen også kan innebære en vurdering av språk og struktur, blir det ifølge informanter i lovavdelingen lagt mest arbeid i de rent lovtekniske spørsmålene. Informantene fra lovavdelingen bekrefter at departementene helst lytter til råd om det lovtekniske og i mindre grad til anbefalinger om større språklige og strukturelle endringer.

Det er ikke Justisdepartementets ansvar å sørge for at språket i lover og forskrifter er klart og forståelig. Dette er fagdepartementets eget ansvar. Før en sak legges fram for lovavdelingen, bør teksten derfor ha gjennomgått en språklig kvalitetssikring. Ettersom det ikke finnes noe sentralt system for språklig kvalitetssikring, er det opp til hvert departement å sørge for dette. Lovavdelingen har ikke myndighet til å stoppe en sak dersom den mener at språket ikke er klart og forståelig. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har startet et såkalt språkverksted for lovtekster.

Språkverkstedet består av fagfolk, jurister og språkfolk. Helt fra starten av diskuteres språket i lovteksten. Også andre virksomheter har innført systemer for språkkontroll som også omfatter lovtekster. Se oversikt på Språkrådets hjemmeside.²⁴

Utredningsinstruksen krever at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*. I veilederen understrekes det at en lov skal skrives slik at de som skal bruke den, lett kan lese og forstå den. Vår undersøkelse viser at saksbehandlere i departementene kjenner til veilederen, mens de i liten grad gjør det i direktoratene. Ingen av våre informanter synes å kjenne til det nevnte kravet i utredningsinstruksen. Etter Difis mening viser denne undersøkelsen at disse kravene i utredningsinstruksen ikke etterleves. Det legges i praksis liten vekt på klart språk i regelverksarbeidet. Det er ingen faste rutiner for å sikre klart språk underveis i regelverksprosessen, og det er heller ingen språklig kvalitetssikring av teksten når arbeidet er avsluttet.

Når kravet i instruksen ikke etterleves, kan det komme av at ingen systematisk kontrollerer at det etterleves, og de som ikke etterlever det, risikerer ingen sanksjoner. Dette kan sees i sammenheng med at norske departementer har stor selvstendighet, at samordningsrollene er relativt svake, og at det er liten tradisjon for å følge felles prosedyrer. I sin forklaring til 22. juli-kommisjonen, gjengitt i Aftenposten 2. oktober 2012, uttalte tidligere justisminister Knut Storberget: «Det er en stor utfordring, både i regjeringssammenheng og i den øvrige statsforvaltningen, å få til samarbeidstiltak, selv om gevinstene ofte er størst der.»

Ordninger i andre land viser at det også i Norge bør være mulig å få til mer sentraliserte tiltak for å sikre et klart og forståelig språk i regelverket. For eksempel har vi sett at det i Sverige at arbeider fast ansatte språkekspertene for regjeringsapparatet, og de som samarbeider tett med jurister for at lovforslag, forskrifter og andre tekster skal bli forståelige for målgruppen. En tilsvarende modell kunne man tenke seg også i Norge.

5.2 Følger av uklart språk i regelverket

5.2.1 Trussel mot rettssikkerheten?

Vår undersøkelse fikk fram få konkrete eksempler på konsekvenser av uklart språk i lover og forskrifter.

Et eksempel som ble nevnt av informanter på pensjonsområdet, er pensjonsregelverket. Både selve pensjonssystemet og regelverket er svært vanskelig tilgjengelig for vanlige folk. Sånkalte pensjonskalkulatorer skal gi publikum mulighet til å beregne sin egen pensjon og sende inn søknad på bakgrunn av dette resultatet. Mange vil likevel ha problemer med å kontrollere om kalkulatoren beregninger er riktig, fordi de ikke forstår reglene som ligger

²⁴ <http://www.sprakradet.no>

bak. Den samme usikkerheten vil også være til stede når det gjelder ordinær saksbehandling. Selv om man kan klage over vedtak, kan det være vanskelig å forstå begrunnelsen som gis av forvaltningen. Det krever stor tillit til forvaltningen, og man er «prisgitt» at saksbehandler beregner pensjonen riktig.

Uklart språk i lover og forskrifter kan føre til at folk går glipp av rettigheter eller overser plikter. Det gjelder spesielt når språket i regelverket gjenbrukes direkte i skjemaer, brev og andre henvendelser fra myndigheter for eksempel forsikringsselskaper, banker, inkassobyråer. I det sentrale prosjektet «Klar språk i staten» er det avdekket følgende eksempler på manglende rettsikkerhet: En undersøkelse fra Forbrukerrådet i 2011²⁵ viser at 31 av 33 unge voksne ikke forstår språket i inkassobrev. Inkassobrevene inneholder gjerne uttrykk fra regelverket som mange – også godt voksne – kan ha problemer med å forstå, for eksempel: *betalingsoppfordring*, *rettslig inndrivning*, *hovedkrav* og *tilleggskrav*. Ordene kan virke så fremmedgjørende at mange gir opp å forstå brevet og legger det bort. Dermed vokser saken, og den får et helt annet utfall enn den ville ha fått dersom mottakeren hadde forstått det første brevet og fulgt oppfordringene i det. Forbrukerrådets undersøkelse viser også at det er både i skyldners, kreditors, inkassators og samfunnets felles interesse å forenkle og tydeliggjøre innholdet i de brevene som sendes folk med betalingsvansker.

«Foreldrepengeordningen» som følger av Folketrygdloven kapittel 14, «Ytelser ved svangerskap, fødsel og adopsjon» er et annet eksempel. Både innholdet og språket i dette regelverket framstår som svært komplisert for brukerne. På grunnlag av klager fra fedre som har gått glipp av sine rettigheter, blant annet fordi de ikke har forstått fristreglene, arbeider Nav nå for å klargjøre rettighetene.

5.2.2 Unødig ressursbruk og fare for omdømmet?

Uklare regler fører til at forvaltningen må legge mye arbeid i å skrive kommentarer til enkeltbestemmelser i lover og forskrifter og ulike typer veilednings- og informasjonsmateriell. Dette er ressurskrevende. Selv om et klart formulert regelverk ikke nødvendigvis kan erstatte veiledninger på alle områder, kunne en del arbeid antakelig ha vært unngått dersom språket i regelverket hadde vært klarere og mer forståelig. Undersøkelsen som Synovate gjorde for Difi i 2011 (se omtale under kapittel 2.2), viser at nærmere 90 prosent av respondentene mener at både de selv og staten kunne ha spart tid og penger dersom teksten i lover og forskrifter hadde vært enklere å forstå.

Uklart språk i regelverket forplanter seg også til saksbehandlingen. Det følger av *lov 1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)* § 25 at forvaltningen skal vise til aktuelle lover og forskrifter når det treffes vedtak. Brev fra forvaltningen inneholder derfor gjerne sitater fra lov- og/eller forskriftstekster. I mange saker benyttes standardbrev der disse tekstene allerede er skrevet inn. Informanter i regionene sier at det ikke er uvanlig at det

²⁵ *Det håndgripelige gjort uforståelig*. Forbrukerrådet, juli 2011

i friteksten også forekommer ord og uttrykk som stammer fra regelverket. Vanskelige ord og uttrykk kan føre til at mange ikke forstår, eller misforstår, avgjørelser som gjelder dem. Behandlingen av en sak kan dermed ta unødige lang tid, fordi saksbehandler må bruke ressurser på å forklare. Dette kom også fram i vår undersøkelse: Enkelte saksbehandlere nevnte at det spesielt i klagesakene kom fram at brukeren ikke hadde forstått vedtaket, og når vedtaket ble forklart for dem, var det ikke lenger behov for å klage. Mange henvendelser kunne vært unngått dersom språket i regelverket hadde vært klarere. Unødig tidsbruk som skyldes «språkproblemer», kan dermed slå tilbake på forvaltningen og bidra til å gi den et dårlig omdømme.

På vegne av Statens vegvesen har Opinion Perduco AS undersøkt om det hadde noen effekt at et purrebrev om EU-kontroll var blitt skrevet i et mer lettfattelig språk.²⁶ Undersøkelsen viser at tidsbruken hos gjennomsnittsleren har gått ned med 40 prosent. Hele 98 prosent av de spurte mener at de trenger under 2 minutter for å lese og forstå brevet. Det er 40 prosent færre enn tidligere som henvender seg til Vegvesenet fordi de ikke skjønner innholdet. Vegvesenet gjennomførte også en intern undersøkelse blant de ansatte. 41 prosent av de ansatte sier at antall henvendelser har gått ned.²⁷

5.3 Kjennetegn på klart språk i lover og forskrifter

At en tekst er skrevet i klarspråk, betyr ikke nødvendigvis at teksten er lettest. Prosjektet «Klart språk i staten» definerer *klarspråk* slik:

Et dokument er skrevet i klarspråk dersom mottakerne

- *finner det de trenger*
- *forstår det de finner*
- *kan bruke det til å gjøre det de skal*

Denne definisjonen kan ikke umiddelbart overføres til lov- og forskriftstekster. I mange tilfeller er regelverket så generelt at det ikke gir svar på de spørsmålene den enkelte bruker måtte ha i en gitt situasjon. Dette må vi antakelig leve med. Det samme gjelder regelverkets fragmentariske karakter – det at flere regler virker sammen, og at man ikke kan finne løsningen på et problem i én regel. Språklige endringer kan neppe endre dette.

I NOU 1990:20 Forenklet folketrygdlov, kapittel 0.8 gis eksempler på hvordan en uklar tekst kan omformuleres til klart språk:

- Eksempel: *det foreligger rett til sykepenges*
Forslag: *den trygdede har rett til sykepenges*
- Eksempel: *hvis rimelighet tilsier det*
Forslag: *hvis det er rimelig*
- Eksempel: *før krav om stønad settes fram*
Forslag: *før han eller hun setter fram krav om stønad*

²⁶ <http://klarsprakvegvesen.wordpress.com/2012/02/22/forstar-brukerne-brevet/>

²⁷ <http://klarsprakvegvesen.wordpress.com/2012/02/28/far-vi-faerre-unodvendige-henvendelser/>

- Eksempel: *Departementet kan bestemme at det ved helseinstitusjon for langtidspasienter, herunder ved avdeling eller annen gruppering innen slik institusjon skal opprettes obligatorisk felles trivselsordning for pasientene.*
Forslag: *Departementet kan bestemme at det skal opprettes en obligatorisk felles trivselsordning for pasientene ved en helseinstitusjon for langtidspasienter, herunder ved en avdeling eller en annen gruppering i en slik institusjon.*
- Eksempel: *Til arbeidstaker som er unntatt etter første punktum, yter trygden feriepenger av sykepenger som arbeidsgiver får refundert fra trygden.*
Forslag: *Til en arbeidstaker som er unntatt etter første punktum, yter trygden feriepenger av sykepenger som arbeidsgiveren får refundert fra trygden.*
- Eksempel: *I tillegg ytes feriepenger*
Forslag: *I tillegg ytes det feriepenger*

Kapittel 6 i heftet *Lovteknikk og lovforberedelse* omhandler terminologi og språkføring (se også vedlegg 3.2.1). God struktur, presist språk og ikke for lange setninger anbefales. Ifølge anbefalingene i dette heftet heter det at man bør unngå følgende:

- «inkonsekvent ordbruk
- flertydige og uklare ord
- overflødige sondringer (eks: *fysiske og juridiske personer* kan erstattes med *alle*)
- fremmedord og faguttrykk (eks: *implementere* kan erstattes med *gjennomføre*)
- gammeldagse ord og uttrykksmåter
- forkortelser, talluttrykk og tegn»

Kjennetegn på gode regler:

- God setningsbygning
- Riktig tegnsetting
- Hensiktsmessig og forståelig ordbruk
- Ord og faguttrykk betyr det samme i hver regel og i samlingen av regler
- God struktur i hver regel og samlingen av regler
- Enklest mulig materielt innhold
- Begrenset volum

5.4 Forslag til tiltak

Difi mener at lover og forskrifter som gjelder folk flest, bør kunne skrives på et klart og forståelig språk. Å få dette til krever først og fremst en holdningsendring – både hos dem som initierer regelverket (politisk ledelse), hos dem som utvikler det (forvaltningen) og hos dem som vedtar reglene (Stortinget). Holdningsendringer kommer ikke av seg selv. Det må legges til rette for at klart språk er et tema tidlig i lovarbeidet, og at det legges vekt på det i hele prosessen. Det er også viktig at de som jobber med regelverket til daglig, er oppmerksom på at ord og uttrykk som er selvfølgelige for dem, ofte er vanskelig å forstå for andre som ikke har den samme bakgrunnskunnskapen. Ulike virkemidler kan tas i bruk for å endre holdninger og iverksette nye rutiner. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen, blant annet forslag og innspill fra informanter, har Difi kommet fram til følgende tiltak som bør vurderes:

Juridiske tiltak - endringer i utredningsinstruksen

- vedta en bestemmelse om at klart regelspråk skal tas med i mandat for lovutvalg
- vedta bestemmelser om kvalitetssikring av lover og forskrifter *før* saken sendes Justisdepartementet, for eksempel at en språkkonsulent skal delta i lovutredningsarbeidet og/eller at lovtekster skal legges fram for en språkkonsulent
- vedta en bestemmelse om at lover og forskrifter skal brukertestes før eller parallelt med at saken sendes på alminnelig høring
- vedta en bestemmelse om etablering av en kvalitetssikringsenhet for regelverk, jf. punkt under

I Difi-rapporten *Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene* foreslås en full gjennomgang av utredningsinstruksen med sikte på regelforenkling, strukturendring og klart språk. Flere av de materielle forslagene der kan sees i sammenheng med de forslagene som foreslås i denne rapporten om lovspråk.

Organisatoriske tiltak

- Etablere en egen kvalitetssikringsenhet for regelverk
eller
- Formalisere Språkrådets rolle i forbindelse med kvalitetssikring av nytt regelverk
og
- Etablere et nettverk eller en gruppe med kvalifiserte språkvitere som kan bli bedt om å delta i regelverksarbeidet allerede når utredningsarbeidet starter

Kompetansehevede tiltak

- Utarbeide en ny veileder om språk og struktur i regelverk. Veilederen bør blant annet inneholde anbefalinger om bruk av normerte faguttrykk som går igjen i mange regelverk
- Innlemme veilederen om språk og struktur i regelverk (punktet over) i *Lovteknikk og lovforberedelse*

- Utvikle og tilby kurs om språk og struktur i regelverk, jf. pilotkurset som prosjektet «Klart språk i staten» har gjennomført høsten 2012
- Utvikle et e-læringsprogram om språk og struktur i regelverk
- Vektlegge betydningen av klart språk i statlige lederopplæringstiltak
- Etablere kurs i språk og struktur i regelverk for lovutvalgssekretærer
- Etablere innføringskurs i språk og struktur i regelverk ved oppstart av lovutvalg og arbeid med lovproposisjoner
- Etablere et fag om lovteknikk og klart og forståelig lovspråk på jusstudiet, jf. tiltak i USA, der 200 universiteter har innført «legal writing» som et årsstudium tidlig i utdanningen for jurister

Språklig gjennomgang av utvalgte lover og forskrifter

Disse eksemplene er valgt på grunnlag av innspill fra informantene:

- lov 1997-02-28-19 om folketrygd (folketrygdloven), kapittel 4 «Dagpenger under arbeidsløshet»
- forskrift 1998-09-16-890 om dagpenger under arbeidsløshet
- lov 1997-02-28-9 om folketrygd (folketrygdloven). Hele kapittel 8 (om sykepenger). Del II §§ 8-15 flg. nevnes spesielt
- lov 1973-12-14-61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv (lønnsgarantiloven)
- lov 1988-04-29 - 21 om ferie (ferieloven)
- lov 1957-07-06-26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven)
- lov 1948-12-03-7 om pensjonstrygd for sjømenn (sjømannspensjonstrygdloven)
- lov 1977-04-29-34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder
- tekniske forskrifter til plan- og bygningsloven
- lov 1999-03-26-17 om husleieavtaler (husleieloven), kapittel 3 § 3-5 om depositum
- lov 1996-12-20-106 om tomtfeste
- lov 1988-05-13-26 om inkassovirksomhet og annen inndrivning av forfalte pengekrav (inkassoloven)

5.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Denne undersøkelsen er en kartlegging av hvordan utvalgte informanter opplever språket i regelverket, og hvilke konsekvenser språket i regelverket får for saksbehandlingen. I analysen av funn beskrives mulige årsaker til at språket ikke er klart og forståelig for dem som skal lese reglene.

Difis forslag innebærer at prosjektet «Klart lovspråk» beslutter å gå videre med forslagene og eventuelt fremme dem for FAD.

Flere av forslagene forutsetter at det nedsettes arbeidsgrupper, og at det etableres samarbeid på tvers av departementer og etater. Det betyr at det må avsettes ressurser til dette formålet.

Målet med våre forslag er blant annet å etablere bedre rutiner og heve kompetansen hos ledere og saksbehandlere, slik at lover og forskrifter får et klart og forståelig språk. I tillegg er det et mål å gjennomgå flere lover med sikte på språklig forbedring. Vi mener at disse tiltakene på lengre sikt kan bidra til å redusere arbeidsbelastningen i forvaltningen ved at det kommer færre henvendelser fra personer som ikke forstår regelverket. Når reglene i utgangspunktet er klare og forståelige, vil det også bli mindre behov for rundskriv og veiledninger som skal forklare hva reglene betyr.

Ut over disse betraktningene er det etter vår mening vanskelig å vurdere konkrete økonomiske og administrative konsekvenser på dette stadiet.

Vedlegg

1 Oversikt over regelverk og informanter fra myndigheter innenfor de utvalgte sektorer

Tema	Regelverk	Dep.avd.	Direktorat	Regionsnivå
Arbeid	<p>Lov 1997-02-28 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)</p> <p>Lov 2006-06-16 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)</p>	<p>Arbeidsdepartementet, velferdspolitisk avdeling</p> <p>Arbeidsdepartementet, arbeidsmarkedsavdelingen</p>	Arbeids- og velferdsdirektoratet	Nav spesialenhet
Arbeid	<p>Lov 2005-06-17 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)</p> <p>Lov 1973-12-14 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv. (lønnsgarantiloven)</p> <p>Lov 1988-05-06 nr. 22 om lønnsplikt under permittering (permitteringslønnsloven)</p> <p>Lov 1988-04-29 nr. 21 om ferie (ferieloven)</p>	Arbeidsdepartementet, arbeidsmiljø- og sikkerhetsavdelingen	<p>Direktoratet for arbeidstilsynet</p> <p>Arbeids- og velferdsdirektoratet</p>	Nav spesialenhet
Pensjon	<p>Lov 1997-02-28 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven) (utvalgte deler)</p> <p>Lov 1957-07-06 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser (samordningsloven)</p> <p>Lov 1958-12-12 nr. 10 om yrkesskadetrygd (yrkesskadetrygdloven)</p> <p>Lov 2010-02-19 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven)</p>	Arbeidsdepartementet, pensjonsavdelingen	Arbeids- og velferdsdirektoratet	<p>Nav spesialenhet</p> <p>Nav lokalkontor</p>

Pensjon	Lov 1949-07-28 nr. 26 om Statens pensjonskasse Lov 2010-06-25 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse	Arbeidsdepartementet, pensjonsavdelingen	Statens pensjonskasse	Nav spesialenhet Nav lokalkontor
Pensjon	Lov 1948-12-03 nr. 7 om pensjonstrygd for sjømenn (sjømannspensjonstrygdloven)	Arbeidsdepartementet, pensjonsavdelingen	Pensjonstrygden for sjømenn	Nav spesialenhet Nav lokalkontor
Pensjon	Lov 2011-12-16 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (stortings- og regjeringpensjonsloven)	Justisdepartementet, plan- og administrasjonsavdelingen		Nav spesialenhet Nav lokalkontor
Bolig og bygg	Lov 1997-05-23 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) Lov 2003-06-06 nr. 39 om burettslag (burettslagslova) Lov 2012-08-24 nr. 64 om bustøtte (bustøttelova) Lov 1977-04-29 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder.	Kommunal- og regionaldepartementet, bolig- og bygningsavdelingen	Husbanken	Oslo kommune, bygningsetaten Alta kommune, bygningsetaten Fylkesmannen i Buskerud Fylkesmannen i Hordaland
Bolig og bygg	Lov 1999-03-26 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven)		Husleietvistutvalget	
Bolig og bygg	Lov 2008-06-27 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)	Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging		Oslo kommune, bygningsetaten Alta kommune, bygningsetaten Fylkesmannen i Buskerud Fylkesmannen i Hordaland
Regel- teknikk	Lovteknikk og lovforberedelse (veileder)	Justisdepartementet, lovavdelingen og forskriftsenheten i lovavdelingen		

2 Spørsmålsguide

2.1 Departementene

Del A Om arbeidsrutiner, arbeidsformer og kvalitetssikring

I hvilken grad legger dere vekt på at språket i lover og forskrifter skal bli klart og forståelig for saksbehandlere og innbyggere?
I hvilken grad opplever dere at politisk ledelse er opptatt av at regelverket skal utformes i et klart og forståelig språk for innbyggerne?
Når dere utformer utkast til lov eller forskrift, hvilke kompetansekrav stiller dere til den eller de personene som får dette ansvaret? a) Stilles det krav om juridisk kompetanse? b) Kreves det spesielle kunnskaper om språk (språkregler, grammatikk og lignende)? c) Får de som utformer utkast til lover og forskrifter, kurs i å skrive klart og godt språk?
Har dere skrevne interne arbeidsrutiner i forbindelse med utforming av lover og forskrifter?
Kan dere beskrive arbeidsprosessen ved regelverksarbeidet (arbeidsform, hvordan oppgaven utføres (individuelt, teamarbeid), ledelsesinvolvering, avsatt tid, kvalitetssikring)?
Legges det vekt på å få god kvalitet i språket?
b) Bruker dere hjelpemidler som ordbøker og oppslagsverk? c) Bruker dere ekstern bistand? d) Kvalitetssikres teksten underveis i arbeidet, eller i slutfasen? e) Hvilke dilemmaer kan dere støte på i arbeidet med å sikre korrekt jus og et forståelig språk?
Hvilke forhold rundt språket diskuterer dere oftest? Eksempler: a) ord og begreper b) setninger og setningsbygning c) rettskrivning d) struktur e) forhold til annet regelverk f) lovteknikk g) annet
a) Har dere nylig (siste 5 år) gjennomført språklige forbedringer i en eller flere lover og forskrifter? b) Hvis ja, ble loven/forskriften revidert bare for å gjøre språklige forbedringer, eller ble det gjennomført språklige forbedringer fordi loven/forskriften likevel skulle endres?
a) Hvilke språklige utfordringer opplever dere når dere skal gjennomføre direktiver og andre EØS-rettsakter? b) Hva gjør dere for å løse dem? c) Gi eksempler på lover og forskrifter som har et direktiv eller en EØS-rettsakt som utgangspunkt og hvor dere er misfornøyd med språket.
Stiller dere krav i mandat for lovutvalg at et lovutkast skal utformes i klart språk? Eksempler?
a) Utarbeider underliggende virksomheter lover og forskrifter – enten som utkast eller som vedtaksmyndighet? b) Hvis ja, gir departementet føringer om at reglene som utformes, skal ha et klart og forståelig språk?

<p>Har dere erfaring med at Justisdepartementets lovavdeling foreslår språklige forbedringer når de får forelagt lovutkast? b) Hvis ja, hvordan håndterer dere eventuelt disse forslagene?</p>
<p>Benytter dere Justisdepartementets forskriftsenhet når dere utarbeider forskrifter? b) Hvis ja, har dere erfaring med at forskriftsenheten foreslår språklige forbedringer? c) Hvordan håndteres eventuelt disse forslagene?</p>
<p>Når et lov- eller forskriftsutkast sendes på offentlig høring, ber man spesielt om innspill til språket i teksten – om det er tydelig, klart og forståelig?</p>
<p>a) Får dere innspill om språklig utforming fra høringsinstanser? b) Hvis ja, hvordan håndteres eventuelt slike innspill?</p>
<p>a) I hvilken grad testes utkast til lover og forskrifter på aktuelle målgrupper? Kan dere si litt om nytteverdien? b) Hvis ja, tester dere både om målgruppen mener de forstår, og om de faktisk har forstått innholdet i reglene slik det skal forstås?</p>
<p>Hvordan fanger dere ellers opp eventuell misnøye med språket i lover og forskrifter?</p>

Del B Om årsaker, utfordringer og tiltak

<p>Synes du at lov- eller forskriftstekster generelt er skrevet i et klart og forståelig språk?</p>
<p>Hva tror dere er de viktigste årsakene til at lover og forskrifter eventuelt ikke skrives i et klart og tydelig språk? Eksempler: a) Kultur og tradisjon b) Tidspress c) Manglende språkkompetanse d) Manglende regelteknisk kompetanse e) Faglig usikkerhet om det materielle innholdet f) Manglende rutiner for kvalitetssikring g) Press fra politisk ledelse h) Lav/ingen prioritering av å skrive klart og tydelig i) Lav/ingen prioritering av å arbeide med utformingen som struktur j) Annet</p>
<p>Har dere eksempler på lover og forskrifter under deres ansvarsområde som er viktige for innbyggerne, og som dere synes er spesielt gode, rent språklig sett?</p>
<p>a) Har dere eksempler på lover og forskrifter under deres ansvarsområde som er viktige for innbyggerne, og som dere mener har behov for språklige forbedringer? Hvilke? b) Foreligger det noen konkrete planer om forbedring av disse reglene?</p>
<p>Hvilke utfordringer ser dere ved å gjennomføre språklige forbedringer?</p>
<p>a) Siteres lov- og forskriftstekster i klagesaker, eller forklares teksten? Har dere eksempler på at lov- eller forskriftstekster kan være vanskelige å forklare fordi de ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?</p>
<p>Har dere eksempler på at det er vanskelig å utforme veiledninger, retningslinjer, standardbrev fordi lover/forskrifter ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?</p>
<p>Når dere skal forklare lov- og forskriftstekster, har dere erfaring med at det kan oppstå dilemmaer mellom korrekt jus og et forståelig språk? Er det fordi tekstene ikke er skrevet i et</p>

klart og forståelig språk?
Hva mener dere skal til av interne tiltak for å sikre at lover og forskrifter som dere har ansvar for skal bli mer forståelige?
Hvilke sentrale tiltak mener dere kan gjennomføres for at lover og forskrifter som angår store deler av befolkningen, skal bli mer forståelige?

2.2 Direktoratene/etatene

Del A Om arbeidsrutiner, arbeidsformer og kvalitetssikring

I hvilken grad legger dere vekt på at språket i lover og forskrifter skal bli klart og forståelig for saksbehandlere og innbyggere?
I hvilken grad opplever dere at ansvarlig departement er opptatt av at lover og forskrifter skal utformes i et klart og forståelig språk for innbyggerne?
Når dere utformer utkast til lov eller forskrift, hvilke kompetansekrav stiller dere til den eller de personene som får dette ansvaret? a) Stilles det krav om juridisk kompetanse? b) Kreves det spesielle kunnskaper om språk (regler, grammatikk og lignende)? c) Får de som utformer utkast til lover og forskrifter, kurs i å skrive klart og godt språk?
Har dere skrevne interne arbeidsrutiner i forbindelse med utforming av lovutkast og forskrifter?
Kan dere beskrive arbeidsprosessen ved regelverksarbeidet (arbeidsform, hvordan oppgaven utføres (individuelt, teamarbeid), ledelsesinvolvering, avsatt tid)? a) Legges det vekt på å få god kvalitet i språket? b) Bruker dere hjelpemidler som ordbøker og oppslagsverk? c) Bruker dere ekstern bistand? d) Kvalitetssikres underveis i arbeidet eller i slutfasen? e) Hvilke dilemmaer kan dere støte på i arbeidet med å sikre korrekt jus og et forståelig språk?
Hvilke forhold rundt språket diskuterer dere oftest? Eksempler:
Har dere nylig (siste 5 år) gjennomført språklige forbedringer i én eller flere forskrifter? Hvis ja, ble forskriften revidert bare for å gjøre språklige forbedringer, eller ble det gjennomført språklige forbedringer fordi forskriften likevel skulle endres?
Hvilke språklige utfordringer opplever dere når dere skal gjennomføre direktiver og andre EØS-rettsakter? Hva gjør dere for å løse dem? Gi eksempler på lover og forskrifter som har et direktiv eller en EØS-rettsakt som utgangspunkt, og hvor dere er misfornøyde med språket?
Benytter dere Justisdepartementets forskriftsenhet når dere utarbeider forskrifter? Hvis ja, har dere erfaring med at forskriftsenheten foreslår språklige forbedringer? Hvordan håndteres eventuelt disse forslagene?
Når et forskriftsutkast sendes på offentlig høring, ber man spesielt om innspill til språket i teksten – om det er tydelig, klart og forståelig?
Får dere innspill om språklig utforming fra høringsinstanser?

Hvordan håndteres eventuelt slike innspill?
I hvilken grad testes forskriftsutkast på aktuelle målgrupper? Kan dere si litt om nytteverdien? Hvordan fanger dere ellers opp eventuell misnøye med språket i forskriftene?

Del B Om årsaker, utfordringer og tiltak

Synes du generelt at lov- eller forskriftstekster er skrevet i et klart og forståelig språk?
Hva tror dere er de viktigste årsakene til at lover og forskrifter eventuelt ikke skrives i et klart og tydelig språk? Eksempler: a) Kultur og tradisjon b) Tidspress c) Manglende kompetanse d) Utrygghet e) Manglende rutiner for kvalitetssikring f) Press fra politisk ledelse g) Lav/ingen prioritering av det språklige h) Annet
Har dere eksempler på lover og forskrifter under deres ansvarsområde som er viktige for innbyggerne, og som dere synes er spesielt gode, rent språklig sett?
Har dere eksempler på lover og forskrifter under deres ansvarsområde som er viktige for innbyggerne, og som dere mener har behov for språklige forbedringer? Hvilke? Hvis ja, foreligger det noen konkrete planer om forbedring av disse reglene?
Hvilke utfordringer ser dere ved å gjennomføre språklige forbedringer?
Siteres lov- og forskriftstekster i klagesaker, eller forklares teksten?
Har dere eksempler på at lov- eller forskriftstekster kan være vanskelige å forklare fordi de ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?
Har dere eksempler på at det er vanskelig å utforme veiledninger, retningslinjer, standardbrev fordi lover/forskrifter ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?
Når dere skal forklare lov- og forskriftstekster, har dere erfaring med at det kan oppstå dilemmaer mellom korrekt jus og et forståelig språk? Er det fordi tekstene ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?
Hva mener dere skal til av interne tiltak for å sikre at lover og forskrifter som dere har ansvar for, skal bli mer forståelige?
Hvilke sentrale tiltak mener dere kan gjennomføres for at lover og forskrifter som angår store deler av befolkningen, skal bli mer forståelige?

2.3 Regionene

Del A Om arbeidsrutiner

Hvilke typer saker behandler du?
Hva slags utdanning er vanlig for saksbehandlere på ditt arbeidsområde?

<p>a) Bruker du lov- og/eller forskriftstekster når du behandler saker? b) Hvis ja, synes du regelverket er klart og lett forståelig? c) Hvis det er svakheter, kan du gi noen eksempler?</p>
<p>a) Har du fått tilstrekkelig opplæring i forståelse av teksten i lov og/eller forskrift på arbeidsplassen? b) Hvis ja, hva slags opplæring? Av hvem?</p>
<p>a) Er det utarbeidet veiledninger, retningslinjer mv. for behandling av saker på ditt arbeidsområde? b) Hvis ja, synes du veiledningene beskriver lov- og forskriftstekstene på en god måte for deg?</p>
<p>a) Er det utarbeidet standardbrev for behandling av saker på ditt arbeidsområde? b) Hvis ja, synes du standardbrevene omtaler lov- og forskriftstekstene på en god måte for dem som mottar brevene?</p>
<p>Siterer du lov- og forskriftstekster i svarbrev (ikke standardbrev)?</p>
<p>a) Har du mulighet til å forklare/omskrive lov- og forskriftstekster med egne ord? b) Hvis ja, hvilke kilder bruker du for å forklare lov- og forskriftstekster?</p>
<p>Har du eksempler på at lov- eller forskriftstekster kan være vanskelige å forklare fordi de ikke er skrevet i et klart og forståelig språk?</p>

Del B Om årsaker, utfordringer og tiltak

<p>Hva tror dere er de viktigste årsakene til at lover og forskrifter eventuelt ikke skrives i et klart og tydelig språk? Eksempler: a) Kultur og tradisjon b) Tidspress c) Manglende kompetanse d) Utrygghet e) Manglende rutiner for kvalitetssikring f) Press fra politisk ledelse g) Lav/ingen prioritering av det språklige h) Annet</p>
<p>Er det eksempler på lover og forskrifter under deres ansvarsområde som du synes er spesielt gode, rent språklig sett?</p>
<p>Kjenner du til noen eksempler på lover og forskrifter på ditt arbeidsområde som er viktige for innbyggerne, og som du mener har behov for språklige forbedringer? Hvorfor? Hvis ja, kjenner du til om det foreligger noen konkrete planer om endring av disse reglene?</p>
<p>Hvilke utfordringer ser du ved å gjennomføre språklige forbedringer i lover og forskrifter?</p>
<p>Hva mener du skal til av interne tiltak for å sikre at regelverket på deres område blir skrevet på en klar og forståelig måte?</p>
<p>Hvilke sentrale tiltak mener du burde gjennomføres for at regelverk som angår store deler av befolkningen, skal få et mer forståelig språk?</p>

3 Politiske føringer, større regelendringer, instruksjer og veiledninger

3.1 Stortingsmeldinger, NOU mv.

Stortingsmelding nr. 57 (1984–1985) *Arbeidet med regelreform i forvaltningen* førte til at det ble utarbeidet en regelverksinstruks som senere ble erstattet av utredningsinstruksen, se under i kapittel 3.2.1.

St.meld. nr. 4 (1987–88) *Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken*, presenterer regjeringens fornyingsprogram «Det nye staten». Her settes blant annet søkelys på lovspråk. På s. 42 i vedlegget heter det blant annet: «*Mange lover og forskrifter er formulert på en slik måte at de er unødig vanskelige å forstå.*»

I **St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk***, kapittel 2.4.6 «Utvikling av statleg regelverk» var lovstruktur, regelstyring og regelreform et viktig tema.

NOU 1992:32 *Bedre struktur i lovverket* (Lovstrukturutvalget) gjennomgikk alt lovverk for å forenkle og få bort unødvendig lovverk og få fram tiltak for bedre styring med framtidig regelproduksjon. Hovedutfordringen for utvalget var å gjøre regelverket mer tilgjengelig. På side 15 står følgende:

«Den overordnede målsetting må være av lover og forskrifter er utformet på en slik måte at budskapet i disse når frem til brukerne

- *Borgerne, næringsdrivende, rådgivere og den offentlige forvaltning*
- *På en mest mulig presis og normativ måte, og med minst mulig omkostninger i form av tid og arbeidsinnsats både for forvaltningen og den enkelte. Språklig klarhet, god meningsmessig sammenheng i reglene og en regelsystematikk det er lett å finne frem i og forholde seg til, er de viktigste kravene som må stilles til regelverket. Det som er viktig for den enkelte er hvor lett eller vanskelig det er å finne frem til og finne frem i og forstå de regler som han eller hun har behov for kunnskap om i en konkret situasjon eller i forbindelse med en bestemt type virksomhet.»*

Utredningen førte til at en rekke lover ble opphevet. I de følgende årene var spørsmål om lovstruktur tema i flere NOU-er og lovproposisjoner.

Forskriftsdugnaden – *Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket* ble gjennomført i 1999–2001. Formålet med forskriftsdugnaden var å gjøre forskriftsverket mer oversiktlig og brukervennlig. Antallet landsdekkende forskrifter gikk i treårsperioden ned med om lag 10 prosent, det vil si en reduksjon på omtrent 420 forskrifter. I tillegg ble en rekke statlige forskrifter med lokalt virkeområde opphevet eller slått sammen. Mange enkeltforskrifter ble forenklet.

Innst. S. nr. 101 (2002–2003) *Vedlegg 1*: Brev fra Statsministerens kontor v/statsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. juni 2002, punkt 2. Generelt om kvalitetssikring av forskrifter heter det:

«Regjeringen legger stor vekt på kvalitetssikring i regelverksarbeidet
[...]

Regjeringen er meget tilfreds med at forskriftsdugnaden har gitt konkrete resultater. Den har ført til et enklere regelverk på en rekke områder og vært til nytte for både næringsliv og folk ellers. Forskriftsdugnaden har dessuten gitt forvaltningsansatte økt kunnskap om regelverksarbeid og økt forståelse for at regelverket bør være brukervennlig. For at gevinsten skal bli varig, er det viktig at prosjektet følges opp på en effektiv måte. Regjeringen er nå i gang med dette oppfølgingsarbeidet. Det er blant annet besluttet at forvaltningen – som ledd i utredningen av de administrative og økonomiske konsekvensene – skal pålegges å vurdere behovet for etterkontroll når lover og forskrifter vedtas eller endres. Dette skal bidra til at de reglene som til enhver tid gjelder, er oppdaterte og gir uttrykk for reelle behov. Det er videre bestemt at det skal utarbeides en egen veiledning om forskriftsarbeid. Det tas dessuten sikte på å forbedre kurstilbudet for forvaltningsansatte som arbeider med regelutvikling. En vil også vurdere organisatoriske tiltak for å styrke kvaliteten i regelverksarbeidet.»

Stortingsmelding 35 (2007–2008) Mål og mening har et eget kapittel om språket i det offentlige. Punkt 8.6.5.5 dreier seg om språket i lover og forskrifter. Her heter det:

«Eit spørsmål av særleg interesse er språket i lover og forskrifter. [...] Forskriftene er monaleg meir omfattande enn lovverket, og kvaliteten er også gjennomgåande dårlegare. Forskriftsarbeidet må ofte skje raskare, fleire personar er involverte i arbeidet, og det kan ikkje alltid leggjast like mykje arbeid i forskriftsarbeidet som i det meir overordna og mindre omfattande lovarbeidet.

På den andre sida har forskriftene på mange område mykje meir å seia reint praktisk enn lovgjevinga. Difor er det også her om å gjera at den språklege utforminga er slik at forskriftene er forståelege for dei som er avhengige av å setja seg inn i dei. I tillegg må ein sjølvstøtt leggja vekt på at språket er formelt korrekt.

Det er også behov for å arbeida systematisk for å få ein betre balanse mellom målformene i lover og forskrifter.»

Stortingsmelding nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap peker på at regelverket må ha en god struktur og god retts teknisk kvalitet. I kapittel 4.1 heter det blant annet:

«Gode reglar som er lette å følgje: Lover og reglar er blant dei viktigaste verkemidla i styringa av samfunnsutviklinga. Reglane må vere utforma slik at dei gir det resultatet dei er meinte å ha, og slik at dei er enkle å forstå for dei som skal følgje dei. Forenkling av regelverket er

derfor ei viktig politisk oppgave, som forvaltninga skal prioritere. Nytt regelverk skal vere så enkelt og treffsikkert som mogleg, vere utforma teknologinøytralt og slik at det legg til rette for bruk av IKT i sakshandsaminga. Regelverk som har verka ei stund, bør vurderast med tanke på kor godt det fungerer.»

3.2 Instruksjer og veiledningar

3.2.1 Utredningsinstruksen

Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlege utredningar, forskrifter, proposisjonar og meldingar til Stortinget (utredningsinstruksen)²⁸, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000. I kapittel 7.1 heter det at utforming av lover og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder *Lovteknikk og lovforberedelse*.

Utredningsinstruksen kapittel 7.3 lyder slik:

«Ferdig utkast til odelstingsproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justisdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Lovteknisk gjennomgåelse foretas etter at foreleggelse for berørte departementar etter punkt 6.1 er gjennomført. Frist for gjennomgåelsen skal vere minst to uker. Avvik kan bare gjøres etter særskilt avtale med Lovavdelingen.»

Den lovtekniske gjennomgangen skjer blant annet med utgangspunkt i veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse*, se omtale under 3.2.2.

3.2.2 Lovteknikk og lovforberedelse

Veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse* ble utgitt av Justisdepartementet i 2000. Målet med veilederen er å gi råd til departementar, underliggende organer og utredningsutvalg i arbeidet med å utarbeide forslag til nye lover og forskrifter. Veilederen gir rene lovtekniske råd, og den tar også opp spørsmål som gjelder lovstruktur generelt. I denne sammenheng legges det også vekt på klart og forståelig språk.

Kapittel 6 omhandler terminologi og språkføring. I kapittel 6.1.1 heter det:

«Ved utforming av lovtekster må det legges vekt på at ordvalget og setningsbyggingen blir slik at de som skal bruke loven, lett kan lese og forstå den. Språket bør vere presist og setningene ikke for lange. Men ofte er det vanskelig å få til en enkel og lett forståelig lovtekst uten at det

²⁸ Fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000, revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005

skjer på bekostning av presisjon og entydighet. Da må man foreta en avveining mellom kryssende hensyn. Som utgangspunkt bør det stilles større krav til enkelhet og lettfattelighet i en lov som henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger for å forstå lovteksten.»

I kapittel 1.3.8 omtales Finn-Erik Vinjes veileder *Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk*. Se 3.2.6.

Veilederen *Lovteknikk og lovforberedelse* har også særskilt omtale av lovtekniske spørsmål som EØS-avtalen og menneskerettskonvensjonene gir opphav til.

3.2.3 Forskriftsarbeid for kommuner

Veiledningen *Forskriftsarbeid for kommuner* er beregnet på kommuner som utformer og fastsetter kommunale forskrifter. Om språket i forskriftene heter det:

«Ordvalg og setningsoppbygging i forskriftstekster må være slik at de som skal bruke forskriften, lett kan lese og forstå den. Språket bør være presist og setningene ikke for lange. Språkbruken må være mest mulig konsekvent, og man bør unngå å bruke flertydige eller uklare ord.»

Heftet er utarbeidet av Justisdepartementets lovavdeling i samarbeid med Statskonsult.

3.2.4 Statens kommunikasjonspolitikk

Retningslinjer for Statens kommunikasjonspolitikk er fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009.²⁹

Kommunikasjonspolitikken inneholder de sentrale mål og prinsipper for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv, organisasjoner og annen offentlig virksomhet.

Målene for den statlige kommunikasjonspolitikken er at innbyggerne skal

- få korrekt og klar informasjon om sine rettigheter, plikter og muligheter
- ha tilgang til informasjon om statens virksomhet
- inviteres til å delta i utformingen av politikk, ordninger og tjenester

²⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/lover-og-regler/retningslinjer/2009/statens-kommunikasjonspolitikk.html?id=582088>

3.2.5 Regelverkshåndbok

Håndbok i regelverksarbeid, Statskonsult, sist revidert 2007 Kapittelet «Et brukervennlig regelverk» inneholder råd om utforming av regelverket, blant annet språk og struktur.³⁰

3.2.6 Lovlig språk

Veiledningen *Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk* er utarbeidet av Finn-Erik Vinje og ble utgitt første gang av Justisdepartementet på slutten av 1980-tallet. Den nyeste utgaven er fra 1995.

3.2.7 Kansellisten

Språkrådet har utarbeidet heftet *Kansellisten*. Dette er en liste med foreldede ord og uttrykk som sjelden brukes i dagligspråket, men som ofte forekommer i brev og andre tekster fra det offentlige. Mange av uttrykkene brukes i juridiske tekster. *Kansellisten* inneholder forslag til alternative uttrykksmåter i vanlig prosa.³¹

3.3 Større regelendringer

3.3.1 Folketrygdloven

NOU 1990:20 *Forenklet folketrygdlov* er et eksempel på et større arbeid med forenkling av lovverket der man samtidig la vekt på at språket skulle være klart og forståelig for brukerne. Kapitlene 0.5–0.8 omhandler språklig forenkling. Dokumentet i sin helhet er bare tilgjengelig i papirutgave.

3.3.2 Vassdragsloven

NOU 1994:12 *Lov om vassdrag og grunnvann*

Innledningen til kapittel 30 «Lovtekniske overveielser» lyder slik (30.1):

«En lov kan utformes på forskjellige måter, noe det er mange eksempler på i vårt samlede lovverk. Et lovteknisk hovedsiktemål er å utforme en lovtekst som er presis og lett tilgjengelig for den adressatkrets loven har, og som gir et dekkende uttrykk for lovens innhold. Kravene til en god utforming av lover er dels uavhengig av hvilket innhold loven skal ha, men må til dels ses i sammenheng med innholdsmessige overveielser.

Kravene til en god utforming gjelder ikke bare den aktuelle lov isolert sett, men også loven sett i sammenheng med lovverket ellers. Dette reiser spørsmål om å harmonisere lovutkastet med det eksisterende

³⁰ http://www.difi.no/filearchive/regelverkshandbok_ua5x3.pdf

³¹ www.sprakradet.no

regelverk, og om fordelingen av regler på den aktuelle lov eller på andre lover.

En god lovteknisk utforming stiller krav til terminologi og ordbruk, setningsbygningen, og inndelingen i kapitler, paragrafer og ledd (avsnitt) i de enkelte paragrafer.

Valget av lovteknisk utforming vil ofte henge sammen med hvilke adressater loven retter seg til. For en lov om vassdrag og grunnvann er det tale om en omfattende og uensartet adressatkrets som omfatter jurister, forskjellige fagspesialister, og legfolk med ulik tilknytning til de vannressurser som loven skal gjelde for. Noen adressatgrupper vil arbeide nokså kontinuerlig og permanent med vannressursspørsmål, mens andre vil komme i kontakt med loven mer sporadisk. De forskjellige adressatgruppene har derfor varierende forutsetninger for å oppfatte innholdet i en lovtekst. Når enkelte bestemmelser i loven har en mer begrenset adressatkrets for øye, kan dette få betydning for hvordan disse bestemmelsene utformes. Men det bør samtidig oppnås at loven som helhet i rimelig grad får en enhetlig utforming.»

Videre i dette kapitlet omtales regelforenkling, forholdet til annet regelverk og forholdet mellom lov, forskrift og instruks.

3.3.3 Straffeloven

NOU 1997:23 Seksuallovbrudd. Straffelovkommisjonens delutredning VI kapittel 3.3 omhandler språklig modernisering og forenkling. I innledningen heter det:

«I mandatet for Seksuallovbruddsutvalget er det bedt om at utvalget legger frem forslag til språklig modernisering og forenkling i den utstrekning det vurderes som naturlig.

I et tilleggsmandat for Straffelovkommisjonen uttaler Justisdepartementet at det anses som særlig viktig at kommisjonen tilstreber en modernisering og forenkling av lovspråket. Spørsmålet om modernisering og forenkling av lovspråket har således også en side til spørsmålet om tilpasningen til Straffelovkommisjonens arbeid, se punkt 3.2 foran. I delutredning I (NOU 1983: 57) har Straffelovkommisjonen gitt uttrykk for noen grunnleggende synspunkter på den språklige utforming av straffebudene. I sammenfatningen er det bl.a. uttalt (s. 124):

*«[...] Mange ord og uttrykk mangler en tydelig avgrensning. Andre ord i moderne straffelovgivning er det også nødvendig å bruke ord som viser til andre normer i og utenfor straffeloven (koblingsord). Det kan innvendes mot å bruke koblingsord at den som bare leser straffebudet, ikke får klar beskjed om dets rekkevidde. Men i praksis synes ikke koblingsordene å ha skapt store vanskeligheter.
[...]*

De fleste sentrale straffebud retter seg mot enhver. Straffeloven bør derfor kunne forstås av folk flest. Straffelovkommisjonen vil legge stor vekt på dette hensynet ved utformingen av den nye straffeloven. Loven bør bruke kjønnsnøytrale uttrykk overalt hvor det siktes til personer av begge kjønn.»

Når det spesielt gjelder forenkling av lovspråket, uttaler Straffelovkommisjonen bl.a. (s. 123–124):

«[...] Ideelt sett bør straffeloven [...] skrives slik at den kan forstås av alle.

Men lovgiveren må også legge vekt på andre hensyn når loven skal utformes. Skal straffebud skrives i et folkelig språk, vil det ofte kreve flere ord enn om det brukes faguttrykk. Popularisering vil også kunne gå ut over presisjonen. Det gjelder her som ellers å finne en middelvei.

En ny straffelov bør gå lenger i å ta pedagogiske hensyn enn den nåværende straffeloven gjør. Det er lite oppnådd ved presisjon dersom folk flest ikke forstår loven. Det er særlig viktig med en lettfattelig lovtekst under et straffeprosesssystem som vårt, hvor skyldspørsmålet i lagmannsrettssaker avgjøres av en jury, og hvor legfolk også ellers ofte deltar som dommere (meddommere) i straffesaker.»

3.3.4 Grunnloven

Et utvalg oppnevnt av Stortingets presidentskap har utarbeidet utkast til nye versjoner av Grunnloven på tidsmessig bokmål og nynorsk. I utvalgets mandat heter det blant annet:

«Det skal tas sikte på å utforme grunnlovsbestemmelsene i et mest mulig forståelig språk etter gjeldende rettskrivningsnormer for bokmål og nynorsk.»

I mandatet heter det videre at et overordnet hensyn skal være at de språklige endringene i minst mulig grad skal berøre meningsinnholdet i de enkelte bestemmelsene, og at de to språkversjonene i minst mulig grad skal kunne tolkes ulikt. Samtidig skal det være et siktemål å endre grunnlovsbestemmelsene i den någjeldende teksten så lite som mulig.

Dersom det ikke lar seg gjøre å omskrive en grunnlovsbestemmelse i et tidsmessig språk uten at det kan ha konsekvenser for meningsinnholdet, eller bestemmelsen må omformuleres for at den skal gi korrekt uttrykk for meningsinnholdet, kan arbeidsgruppen utarbeide alternative versjoner av bestemmelsen, eventuelt bare for én av målversjonene. I slike tilfeller bør fortrinnsvis minst én versjon ligge tettest mulig opptil den språklige utformingen av originalteksten, og minst én versjon gi mest mulig dekkende uttrykk for meningsinnholdet i den originale teksten. De språklige og juridiske

vurderingene arbeidsgruppen gjør i slike og andre tilfeller, bør begrunnes i den medfølgende rapporten til presidentskapet.

Utvalget overleverte sin rapport til Stortinget 17. september 2012.

Arbeidsgruppen og mandatet er omtalt på Stortingets nettsider.³² Der er også utvalgets rapport lagt ut.

3.3.5 Arveloven

Ved kgl.res. 15. april 2011 har Regjeringen oppnevnt et utvalg som skal revidere arveloven. I mandatets punkt 4 heter det:

«Det er en utstrakt privat rettshåndhevelse av arveretten. De fleste arvinger gjør opp boet seg imellom uten profesjonell bistand. Det er derfor viktig at en revidert arvelov så langt som mulig er tilpasset lekfolks egen bruk av reglene. Et vesentlig siktemål ved revisjonen er derfor å oppnå brukervennlige regler. Lovforslaget bør videre ha en god systematikk og et enkelt og klart språk.»

Regjeringens pressemelding om arveloven (15. april 2011) er lagt ut på regjeringen.no.³³ Også mandatet³⁴ for utvalget som skal revidere arveloven, er lagt ut der.

3.4 Planer

3.4.1 Regjeringens digitaliseringsprogram (2012)

Kapittel 5.4 «Forvaltningen skal skrive klart og tydelig» lyder slik:

«Lov- og forskriftstekst er ofte vanskelig tilgjengelig for dem som skal bruke regelverket. Hvis vi gjør lov- og forskriftstekster mer forståelige, vil det bli enklere for innbyggerne og næringslivet å forstå hva de må forholde seg til. Det kan spare ressurser både i privat og offentlig sektor og styrke rettssikkerheten for innbyggere og næringsliv. Derfor skal lover som er spesielt viktige for innbyggerne, identifiseres. Deretter vil det bli vurdert hvordan regelverket kan bli mer forståelig. I tillegg vil det vurderes hvordan språkarbeidet kan bli en naturlig del av arbeidet med nye lover og forskrifter.»

³² www.stortinget.no

³³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2011/regjeringen-vil-ha-ny-arvelov.html?id=641020>

³⁴ http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/mandat_arvelov.pdf

4 Fra Sivilombudsmannens uttalelser

Informasjon i dette kapitlet er hentet fra Sivilombudsmannens hjemmeside.³⁵

4.1 Utforming av helsepersonelloven § 48 tredje ledd om autorisasjon for helsepersonell (sak 2010/102)

Etter helsepersonelloven § 48 tredje ledd gis autorisasjon blant annet til helsepersonell som har utenlandsk eksamen som anerkjennes som jevn god med tilsvarende norsk eksamen (bokstav a), eller utenlandsk eksamen som er anerkjent etter avtale om gjensidig godkjenning etter § 52 (bokstav b). Eksamen fra EØS-området faller inn under dette alternativet. Det fremgår av lovforarbeidene at for søkere med utdanning fra utlandet følger vilkårene for autorisasjon av lovens annet ledd «bokstavene b-d og tredje ledd», jf. departementets høringsbrev 18. oktober 2006 s. 2. Loven har imidlertid ikke fått en utforming der dette kommer klart frem. Språklig sett fremstår alternativene i tredje ledd som uttømmende vilkår for autorisasjon. Dette ble påpekt herfra i brev til Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet opplyste i svarbrevet at det ville «vurdere å foreta en retts teknisk justering av helsepersonelloven § 48 andre og tredje ledd i forbindelse med annet fremtidig lovarbeid». Departementet mente at lovteksten bør «gi en så utfyllende veiledning som mulig slik at behovet for å konsultere forarbeidene reduseres».

4.2 Refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tidligere utbetalt sosialstønad (sak 2009/2874)

Ved behandlingen av en klagesak om refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tidligere utbetalt sosialstønad, ble det avslutningsvis gitt noen generelle kommentarer om ordningen. Reglene om refusjon etter sosialtjenesteloven § 5-9 (nå lov om sosiale tjenester i Nav § 26) og folketrygdloven § 22-7 etterlater vanskelige, uavklarte spørsmål. Det er gitt særskilte regler for når og hvordan det offentlige kan kreve refusjon i etterbetaling av trygd. I flere saker som har vært til behandling hos ombudsmannen, har det vist seg at forvaltningen ikke har fulgt saksbehandlingsreglene for disse sakene. Det ble særlig vist til ombudsmannssak 2007/555, inntatt i årsmeldingen for 2008 side 370 (Somb-2008-95) og ombudsmannssak 2008/713. Arbeids- og velferdsdirektoratet ble derfor bedt om å vurdere regelverket, med sikte på å skape større klarhet, både med hensyn til den formelle fremgangsmåten og de materielle følgene dersom reglene ikke blir fulgt, jf. ombudsmannssak 2007/555.

³⁵ www.sivilombudsmannen.no

4.3 Krav til dokumentasjon av identitet i familiegjenforeningssak (sak 2008/198)

Utlendingsmyndighetene praktiserer et krav om notoritet (krav til kvalitet) for utlendingers identitetspapirer. Dette kravet er ikke synliggjort i utlendingsloven eller utlendingsforskriften, noe som er uheldig. Den rettslige reguleringen er uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig og gir liten forutsigbarhet for en økende gruppe av søkere. Utlendingsdirektoratets generelle informasjon om kravet til dokumentert identitet er også mangelfull (se hele uttalelsen som sak nr. 65 i meldingens kapittel V).

4.4 Prøveløslatelse av utenlandske innsatte med forbehold om effektivering av utvisningsvedtak (sak 2007/1063)

Kriminalomsorgen fattet vedtak om prøveløslatelse av en utenlandsk innsatt med vilkår om samtidig iverksetting av et tidligere fattet utvisningsvedtak. På bakgrunn av en klage fra den innsattes advokat fant ombudsmannen grunn til å ta opp flere spørsmål på generelt grunnlag med Justis- og politidepartementet, herunder forholdet mellom straffegjennomføringslovens løslatelsesregler og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 5, som regulerer når personer lovlig kan frihetsberøves. Departementet erkjente i svaret til ombudsmannen at frihetsberøvelse ut over 2/3 tid, som bare er begrunnet i manglende effektivering av utvisningsvedtak, står i et tvilsomt forhold til kravene om årsakssammenheng mv. som følger av EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav a. Det ble videre gitt uttrykk for at straffegjennomføringslovens regler om gjeninnsettelse på grunnlag av manglende effektivering av utvisningsvedtak vanskelig lar seg forene med EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav f. Ombudsmannen sa seg enig i disse konklusjonene og fant det positivt at departementet ville ta initiativ til nødvendige endringer av regelverket for å bringe dette i samsvar med EMK artikkel 5 og klargjøre forholdet mellom straffegjennomføringslovens løslatelsesregler og utlendingslovens fengslingsbestemmelser. Ombudsmannen forutsatte at departementet ville vurdere nødvendigheten av å iverksette midlertidige tiltak i påvente av endringer i regelverket (se hele uttalelsen som sak nr. 64 i meldingens kapittel V).

Referanser

Offentlige dokumenter

St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-19-2008-2009-.html?id=552811>

St.meld. nr.35 (2007–2008) Mål og mening,
<http://www.regjeringen.no/pages/2090873/PDFS/STM200720080035000DDD/PDFS.pdf>

St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk,
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/Forvaltningsmelding/Forvaltningsmelding_gml.pdf

St.meld. nr. 4 (1987–88) Perspektiver og reformer i den økonomiske politikken, vedlegg: Om fornyelse av statsforvaltningen s. 42

St.meld. nr. 57 (1984–1985) Arbeidet med regelreform i forvaltningen

Innst. S. nr. 101 (2002–2003) Vedlegg 1: Brev fra Statsministerens kontor v/statsministeren til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 7. juni 2002, punkt 2,
<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-101/7/>

NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor – Om Norges avtaler med EU (Europarapporten),
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2.html?id=669368>

NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket (Lovstrukturutvalget)

NOU 1990:20 Forenklet folketrygdlov

Forskriftsdugnaden – Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket
http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/prosjektrapportoppnydding-og-forenkling-.html?id=277875

Det håndgripelige gjort uforståelig, Forbrukerrådet, juli 2011

Plattform for ledelse i staten - bokmål,
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/ledelsesplattformen_bm.pdf

Plattform for leiing i staten - nynorsk,
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Lønns-%20og%20personalpolitikk/Ledelsesplattformen_nn.pdf

Ledelsesplakaten – bokmål,
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/ledelsesplakat_bokmal.pdf

Leiingsplakaten – nynorsk,
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/L%C3%B8nns-%20og%20personalpolitikk/ledelsesplakat_nynorsk.pdf

Den statlige kommunikasjonspolitikken, vedtatt av regjeringen i 2009,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/statlig-kommunikasjonspolitik.html?id=86973>

Regjeringens digitaliseringsprogram, lansert april 2012,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/dan/pa-nett-med-innbygerne/54-forvaltningen-skal-skrive-klart-og-fo.html?id=677902>

Fornyingsstrategien for offentlig sektor, 2007,
<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Fornyning/fornyingsstrategien.pdf>

Et inkluderende språk, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, august 2007,
http://www.regjeringen.no/Upload/AID/publikasjoner/veiledninger_og_brosjyrer/2007/Veileder_inkluderende_sprak_2007.pdf

Artikler mv.

Nynorsk inn i lovboka, artikkel av Ingvild Nilssen

På høyden (nettavis for Universitetet i Bergen) 29.5.2012,
http://nyheter.uib.no/?modus=vis_nyhet&id=51188

Språk uten forandring, artikkel av Hans Petter Graver (pdf)
Morgenbladet 4.11.2011, <http://gambler.no/nyheter/lotteri/sprak-uten-forandring-4512>

Vil ha mer humor i jussen, intervju med Hans Petter Graver (pdf)
VG 14.11.2011,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%c3%a5k/Dokumenter/Humor%20i%20jussen.pdf>

Når lovteksten truer rettsikkerheten, artikkel av Ole-Martin Gangnes (pdf)
Juristkontakt 9/2011,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%c3%a5k/Dokumenter/Gangnes%20i%20Juristkontakt.pdf>

Klarspråk og juristers identitet, prosjektoppgave ved Handelshøyskolen BI
1.6.2012 (forfatter ikke oppgitt)

Juridisk oversettelse – hvorfor så vanskelig?, masteroppgave av Jan Erik
Bangsund
UiO 2010

Diskriminering på tvers, rapport av Tina Nordstrøm
Rapport fra et oppsøkende rettighetsinformasjonsprosjekt
UiO 2009

Å gjøre lovtekster klarere, artikkel av Ruth Vatvedt Fjeld
(side 17–28 i rapport fra Nordisk klarspråkskonferanse 2004)

Når språket skaper problemer – informasjonskløfter og språkkjøfter, artikkel av
Helge Omland, professor ved Høgskolen i Agder
Språknytt nr. 2 1998

Komplisert forenkling, artikkel av Henrik Pryser Libell (pdf)
Juristkontakt 9/2011,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%c3%a5k/Dokumenter/Libell%20i%20Juristkontakt2011.pdf>

Slakter den nye pensjonsloven, intervju med professor Asbjørn Kjøenstad
Dagens Næringsliv 25.4.2012,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%c3%a5k/Dokumenter/Libell%20i%20Juristkontakt2011.pdf>

Vanskeleg juss, innlegg av Olav Randen (pdf)
Dag og tid 27.2.1997,
<http://www.sprakradet.no/upload/Klarspr%c3%a5k/Dokumenter/Vanskeleg%20juss.pdf>

Lover, instruksjoner og veiledninger som styrer regelverksarbeidet

Lov 1967.02.10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven),
Justis- og beredskapsdepartementet,
<http://www.lovdato.no/all/hl-19670210-000.html>

Lov 1980.04.11 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (målbrukslova),
Kulturdepartementet,
<http://www.lovdato.no/all/hl-19800411-005.html>

*Lov 1987.06.12 nr. 56 om Sametinget og andre samiske rettsforhold
(sameloven)*, Arbeidsdepartementet,
<http://www.lovdato.no/all/hl-19870612-056.html>

Lov 1990.05.18 nr. 11 om stadnamn, Kulturdepartementet,
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19900518-011.html>

Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, utgitt 2005,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2007/veileder-i-utredningsarbeid-2.html?id=446164

Lovteknikk og lovforberedelse. Rettleiing om lov- og forskriftsarbeid, Justis- og beredskapsdepartementet, utgitt 2000,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2000/veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid.html?id=87536

Regelverkshåndbok, Difi/Statskonsult, ny utgave utgitt 2007,
http://www.difi.no/filearchive/regelverkshandbok_ua5x3.pdf

Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, utgitt 2006,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2002/retningslinjer-for-fremtidig-statlig-reg.html?id=87874

Næringsøkonomiske konsekvensvurderinger – en veileder i arbeidet med offentlige reformer, regelverk og tiltak, Nærings- og handelsdepartementet, utgitt 2000), http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/veiledninger_brosjyrer/2000/naringsokonomiske-konsekvensvurderinger.html?id=87674

Veileder i forskriftsarbeid for kommuner, Justis- og beredskapsdepartementet, utgitt 2002), http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/retningslinjer/2002/forskriftsarbeid-for-kommuner.html?id=278722

Retningslinjer for departementenes arbeid med EØS-saker, Statsministerens kontor, utgitt 2008,
<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/eu/retningslinjer12jan.pdf>

Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (pdf) (Finansdepartementet, utgitt 2005), http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fin/reg/2005/0029/ddd/pdfv/266324-veileder_i_samfunnsok_analyse_trykket.pdf

Veileder til gjennomføring av evalueringer, Finansdepartementet, utgitt 2006,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statlig_ekonomistyring/veileder-i-statlig-budsjettarbeid.html?id=438827

Forenklingsguiden, Nærings- og handelsdepartementet 2008,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/kampanjer/forenklingsguiden/om-forenklingsguiden.html?id=503697>

Veileder i evaluering av lover, Justis- og beredskapsdepartementet og
Direktoratet for økonomiforvaltning, utgitt 2009,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2009/evaluering-av-lover.html?id=545551

Lovlig språk, utarbeidet av Finn-Erik Vinje og utgitt av Justisdepartementet,
revidert 1995

Kansellisten, Norsk språkråd,
<http://www.sprakradet.no/nb-NO/Toppmeny/Aktuelt/Ny-publikasjon-til-hjelp-for-statsansatte-Kansellisten/>

Lover som er omfattet av undersøkelsen

Lov 1997-02-28 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven),
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19970228-019.html>

Lov 2006-06-16-20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven),
<http://www.lovdatab.no/all/hl-20060616-020.html>

Lov 2005-06-17 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.
(arbeidsmiljøloven), <http://www.lovdatab.no/all/hl-20050617-062.html>

*Lov 1973-12-14 nr. 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv.
(lønnsgarantiloven)*,
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19731214-061.html>

*Lov 1988-05-06 nr. 22 om lønnsplikt under permittering
(permitteringslønsloven)*,
<http://www.lovdatab.no/all/tl-19880506-022-0.html>

Lov 1988-04-29 nr. 21 om ferie (ferieloven),
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19880429-021.html>

*Lov 1997-02-28 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven)
(utvalgte deler)*,
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19970228-019.html>

*Lov 1957-07-06 nr. 26 om samordning av pensjons- og trygdeytelser
(samordningsloven)*,
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19570706-026.html>

Lov 1958-12-12 nr. 10 om yrkesskadetrygd (yrkesskadetrygdloven),
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19581212-010.html>

Lov 2010-02-19 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven),
<http://www.lovdatab.no/all/nl-20100219-005.html>

Lov 1949-07-28 nr. 26 om Statens pensjonskasse,
<http://www.lovdata.no/all/hl-19490728-026.html>

Lov 2010-06-25 nr. 28 om avtalefestet pensjon for medlemmer av Statens pensjonskasse,
<http://www.lovdata.no/all/hl-20100625-028.html>

Lov 1948-12-03 nr. 7 om pensjonstrygd for sjømenn (sjømanns-pensjonstrygdloven),
<http://www.lovdata.no/all/hl-19481203-007.html>

Lov 2011-12-16 nr. 60 om pensjonsordning for stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer (stortings- og regjeringpensjonsloven),
<http://www.lovdata.no/all/hl-20111216-060.html>

Lov 1997-05-23 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven),
<http://www.lovdata.no/all/hl-19970523-031.html>

Lov 2003-06-06 nr. 39 om burettslag (burettslagslova),
<http://www.lovdata.no/all/hl-20030606-039.html>

Lov 24. august 2012 nr. 64 om bustøtte (bustøttelova),
<http://www.lovdata.no/all/nl-20120824-064.html>

Lov 1977-04-29-34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder,
<http://www.lovdata.no/all/nl-19770429-034.html>

Lov 1999-03-26 nr. 17 om husleieavtaler (husleieloven),
<http://www.lovdata.no/all/hl-19990326-017.html>

Lov 2008-06-27 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven),
<http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html>

Fotnoter

Note 1: Regelverksforum
<http://www.ptil.no/regelverksforum/category132.html>

Note 2:
http://www.faf.no/euobs/sosial_dialog/index.html

Note 3: <http://sprakrad.no/nb-NO/Klarsprak/prosjekthjelp/Laer-av-andre/Fylkesmannen-kartlegging/>

Note 4: <http://www.arbeidstilsynet.no/seksjon.html?tid=206797>

Note 5: www.planlegging.no

Note 6: Språkrådet

<http://www.sprakrad.no>

Note 7: Clarity

<http://www.clarity-international.net/Sweden/index.html>

Note 8: Stortingsmelding nr. 57 (1984–1985) Arbeidet med regelreform i forvaltningen.

Note 9: St.meld. nr. 35 (1991–1992) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/Forvaltningsmelding/Forvaltningsmelding_gml.pdf

Note 10: NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket.

Note 11: Forskriftsdugnaden – Prosjekt for opprydding i og forenkling av forskriftsverket (publ. nr. G-0335 B).

Note 12: Kapittel 2.4.6 «Utvikling av statleg regelverk»

Note 13: Lovdata

<http://www.lovdata.no/>

Note 14: Språkrådet

<http://www.sprakrad.no>

Note 15: Innbyggerundersøkelsen

<http://www.difi.no/artikkel/2009/11/innbyggerundersokelsen-2009-2010>

Note 16: Finnmarksloven

http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20050617-085.html&emne=FINNMARKSLOV*&

Note 17: Arveloven

http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19720303-005.html&emne=ARVELOV*&

Note 18: Helsepersonelloven

http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19990702-064.html&emne=HELSEPERSONELLOV*&

Note 19: <http://www.efta.int/eea/eu-programmes.aspx>

Note 20: Forskrift om arbeid ved dataskjerm

<http://www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92935>

Note 21: Mållova

http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19800411-005.html&emne=m%E5llova*&&

Note 22: Forskrift om målbruk i offentlig teneste
<http://www.lovdatab.no/for/sf/ku/ku-19801205-4938.html>

Note 23 og 24: Språkrådet
<http://www.sprakrad.no>

Note 25: Det håndgripelige gjort uforståelig. Forbrukerrådet, juli 2011

Note 26: Ekstern undersøkelse for Statens vegvesen
<http://klarsprakvegvesen.wordpress.com/2012/02/22/forstar-brukerne-brevet/>

Note 27: Intern undersøkelse i Statens vegvesen
<http://klarsprakvegvesen.wordpress.com/2012/02/28/far-vi-faerre-unodvendige-henvendelser/>

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Kan lovspråk temmes? En undersøkelse om klart språk i lover og forskrifter
Difis rapportnummer:	1:2013
Forfatter(e):	Seniorrådgiver Margaret Hagevik Seniorrådgiver Anne Kristine Hanevold
Ev. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	106005
Prosjektnavn:	Lovspråk og offentlig saksbehandling
Prosjektleder:	Seniorrådgiver Margaret Hagevik
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdelingsleder Eivor Nebben
Oppdragsgiver(e):	Prosjektet «Klart lovspråk», jf prosjektet «Klart språk i staten» i regi av «Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra delprosjektet «Klart lovspråk» har Difi søkt å belyse hvorfor lover og forskrifter ikke er skrevet i klart språk. Blant annet har vi undersøkt om forhold som kultur og tradisjon, og tid og kompetanse kan være medvirkende årsaker. Vi har undersøkt hvordan de som utvikler lover og forskrifter (ledere og saksbehandlere i departementer og direktorater), oppfatter den språklige kvaliteten i de tekstene de arbeider med.</p> <p>Difis inntrykk er at det gjennomgående er mangelfull kompetanse på å skrive klare og forståelige lov- og forskriftstekster. Vi har også registrert at klart lovspråk vektlegges i liten grad hos medarbeidere og ledere. Det er ingen faste rutiner på kvalitetssikring når det gjelder klart språk i regler som utformes.</p> <p>På bakgrunn av funnene i undersøkelsen, foreslår Difi at det vurderes gjennomført enkelte konkrete juridiske, organisatoriske og kompetansehevende tiltak</p>
Emneord:	Klarspråk, lovspråk
Totalt antall sider til trykking:	86
Dato for utgivelse:	Januar 2013
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no