

# Hvorfor evalueres så få lovendringer?

Professor Eivind Smith,  
Universitetet i Oslo

Evalueringskonferansen 2015

# «Evaluering av politiske reformer»

vs.

# «Evaluering av lover»

- Lover er jo politiske vedtak
- Lovvedtak er ofte nødvendig som ledd i arbeidet med å realisere politiske reformer
- Men likevel:
- Tendens til å betrakte lovvedtak som mer tekniske («jus») og mindre politiske enn den «egentlige» politikken

# Sammenhengen mellom «politikk» og «lov»

- Noen eksempler:
  - Proposisjonen om nytt statsbudsjett bygger ofte på forutsetninger om etterfølgende lovendringer
  - Politiske reformer drives ofte frem ved å innhente Stortingets syn på aktuelle spørsmål gjennom stortingsmeldinger
    - I begge tilfelle foreslås og behandles lovendringene som resultat av den foregående politiske avklaringen
    - mens lovendringene i seg selv tiltrekker seg tilsvarende liten oppmerksomhet og debatt

# «Evaluering»

- Den implisitte påstanden i tittelen («Hvorfor så få ...?») er etter alt å dømme korrekt
- Den hviler likevel på et begrep om evaluering som ikke fanger helhet
- Uansett skjer erfaringsinnhenting og vurdering blant annet gjennom
  - direkte og indirekte (media) klientkontakt
  - løpende praktisering av regelverket
  - offentlige utredninger (NOU mv.)
  - retts- og forvaltningspraksis,
  - egenevaluering
  - rettsvitenskap ...
  - samt «egentlig» evaluering (i teknisk forstand)
- Men da er kanskje ikke tittelens påstand så riktig likevel?

# «LOV»

- Formalbegrep: Ordet betegner utelukkende en bestemt vedtaksform (2 x stortingsvedtak samt kgl. resolusjon)
  - Dessuten er det rimelig å ta med noen andre typer av vedtak
    - Eks.: Skattevedtak
- I seg selv sier det intet om vedtakenes innhold
  - Mer om dette i det følgende
- Dessuten står et lovvedtak aldri alene
  - Det må praktiseres innenfor rammene av overordnet rett (grunnlov, menneskerettigheter, EØS ...)
  - Det må praktiseres i lys av andre bestemmelser i samme og annen lov (om bl.a. institusjoner, håndheving og prosess)
  - Det vil regelmessig være utstyrt med forskrifter osv.
- I seg selv: Kilde til kompleksitet/vanskelig å evaluere

# Hva kan «lover» handle om?

- Først og fremst: Svært sammensatt bilde
- Svaret avgjør hvorvidt vedkommende lov overhodet egner seg for «evaluering»
- Noen utvalgte varianter:
  - Sovende lovgivning/Loven har mistet sin relevans
  - Lovvedtaket er sitt eget mål
    - Skal uttrykke politisk handlekraft (men uklokt å gi eksempler?)
  - Lovgivning som politisk er villet nærmest uansett virkning
    - Søndagsåpne butikker? Formuesskatt? Pensjon til par?
    - Ikke tid/vilje til å vente på «fakta»
  - Mer eller mindre selv-oppfyllende lover
    - Formaliserer slikt som de fleste av oss uansett mener
      - Eksempel: Straff for å berøve noen livet

Hva kan «lover» handle om?

## *Fortsettelse*

- Lovvedtak nødvendig for å realisere reform som allerede er politisk klarert
  - Skattelovendringer som er nødvendige følger av statsbudsjettet
  - Lovendringer som blir vedtatt for å iverksette tiltak som er presentert og akseptert gjennom forutgående behandling av en stortingsmelding
- Forvaltningsintern eller eksternt rettet lovgivning?
- Bred institusjonell lovgivning
  - «Juristlover»
  - Eksempel: Tvisteloven (37 kapitler + +)
  - Oppfattes ofte (feilaktig) som lite politisk interessant
- Lovregulering av adferd som i mindre grad er moralsk styrt
  - Mye nærings-, trafikk- eller skattelovgivning
- Genuin reformlovgivning
  - Mulige eksempler:
    - Straff for å slå barn eller for kjøp av sex
- Er det sentrale virkemiddelet
  - negativt (pisk – forbud, påbud) eller
  - positivt (gulrot – tillatelser, tilskudd ...)

# Når det er aktuelt med «evaluering»

- Virkninger utenfor loven selv
  - På kort sikt: Velpublisert, nærliggende mulighet for å bli oppdaget (skatt), «sjokkeffekt»
    - Men: Virkningen kan avta over tid
  - På lengre sikt: Holdningspåvirkning, bedre håndheving/kontroll
    - Men er det loven eller holdningsendringen som kom først?
  - Hvordan var situasjonen før loven ble implementert?
  - Er det loven eller håndhevingen av den som «virker»?
- Bildet er ofte komplekst
  - Sammensatte regelverk (se ovenfor)
  - Mangetydige eller innbyrdes motstridende mål
    - Evaluering av verdier, ikke av tall?
- Hva mer sideeffekter eller perverse effekter?
  - Eiendomsskatt gir flere inntekter til kommunen, men også prisstigning på boliger som omfattes av bunnfradraget?



# Så hvorfor blir ikke flere lover «evaluert»?

- Mange årsaker
- Begrepet «lov» er substansielt mangetydig
  - Ofte ikke noe meningsfylt skille mellom evaluering av «politiske reformer» og av «lovvedtak»
  - En rekke lovvedtak egner seg overhodet ikke for selvstendig «evaluering»
- Solnedgangslovgivning?
  - Vakker tanke – kanskje. Men
    - hva med hensynet til stabilitet?
    - hva med behovet for å husholdere med ressurser?
    - hva med hensynet til effektiv lovgivning?
      - «bestemmelsen blir vel snart endret likevel ...»
  - Som oftest altså: Fullstendig apolitisk tanke
- Og hvilken rolle spiller det hvem som har makt til å iverksette en «evaluering» og til å (ut)definere dens problemstillinger?