

KUNNGJØRINGENS BETYDNING FOR LOVERS RETTSKRAFT

Kandidatnr:436

Veileder: Jon Bing

Leveringsfrist: 25 april 2006

Til sammen 14720 ord

25.04.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1 INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1 TEMA	1
1.2 AVGRENSNING	2
1.3 DEFINISJON	2
1.4 OPPBYGNING	2
1.5 METODE	3
<u>2 HISTORIKK</u>	<u>4</u>
<u>3 DE NASJONALE RETTSKILDENE</u>	<u>7</u>
<u>4 GRUNNLOVEN</u>	<u>9</u>
4.1 GRUNNLOVSTOLKING	9
4.2 EIDSVOLD, 1814	10
4.3 FORHANDLINGENE	11
GÅR MAN TIL FORHANDLINGS PROTOKOLLEN FRA GRUNNLOVSFORHANDLINGENE ER DET FLERE TING SOM SLÅR EN.	11
4.3.1 REDAKSJONSKOMITEENS OPPDRAG	11
4.3.2 PARAGRAFENES INTERNE SAMMENHENG	12
4.3.3 REGELENS REALITET	14
4.3.4 RETTSTILSTANDEN I 1814.	15
<u>5 LOVTIDENDELOVEN</u>	<u>19</u>
5.1 ORDLYDEN	20
5.2 OT.PRP.NR.29, 1968-1969.	20
5.3 LOVTIDENDELOVEN AV 1876	21
5.4 OTH. PRP. NO. 9, 1876	22
5.4.1 KUNNGJØRINGSKRAVETS VIRKNING	23
5.4.2 KUNNGJØRINGSKRAVETS OMFANG	28

<u>6</u>	<u>DOMMER</u>	<u>30</u>
6.1	RT 53.1386	30
6.2	RT.53.965	31
6.3	RT-1919-307	32
6.4	RT 1918 II-287	33
6.5	RT 1945.26	35
6.6	RT 1937.42	37
6.7	SAMLET VURDERING	38
<u>7</u>	<u>TILGRESENDE LOVGIVNING</u>	<u>41</u>
7.1	FORSKRIFTER	41
7.2	RETTSVILLFARELSE	42
<u>8</u>	<u>EMK ART 7</u>	<u>44</u>
<u>9</u>	<u>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</u>	<u>46</u>
<u>10</u>	<u>LITTERATURLISTE:</u>	<u>48</u>
10.1	BØKER:	48
10.2	ARTIKLER:	49
10.3	FORARBEIDER:	49
10.4	LOVER:	49
10.5	DOMMER	50

1 Innledning

1.1 Tema

Tema for denne oppgaven er som tittelen indikerer den rettslige virkningen av kunngjøring av formelle lover, slik denne har blitt forstått gjennom retthistorien fra før 1814 og frem til i dag. Spørsmålet er hvorvidt tidspunktet for en lovs ikrafttreden faller på tidspunktet for kunngjøringen, tidligere eller senere.

Bakgrunnen for dette oppgavevalget er at jeg ville skrive om informasjonskrav, spesielt allmennhetens krav på offentlig informasjon. Når jeg tok opp dette ønsket med professor Jon Bing nevnte han en serie dommer han hadde kommet over under arbeidet med sin avhandling ”Rettslige Kommunikasjonsprosesser” fra 1982 hvor Høyesterett hadde utviklet en praksis som tilsa at man kunne dømme etter lover som ikke var kunngjort på handlingstidspunktet. Altså at allmennheten ikke har krav på å ha informasjon og kunnskap om lover som de kan dømmes etter. Dette så jeg som prinsipielt interessant fordi det syntes å stride mot både prinsippene lex superior og legalitet og som sådan sende prinsipielle sjokkbølger gjennom hele rettsstrukturen. Skal man, slik man gjør i bl.a. forvaltningsloven¹, etablerer rettigheter for allmennheten om å motta informasjon av betydning fra det offentlige, ville et godt sted å starte være informasjon om de regler de risikerer straff for å overtrede. Hensikten med oppgaven er å belyse og kritisere rettstilstanden på dette området.. Slik den har utviklet seg, befinner oppgaven seg i et landskap mellom forfatningsrett, rettshistorie, forvaltningsrett, strafferett og menneskerettigheter, med perspektiver for fremtiden i rettsinformatikk.

¹ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). 10 februar, 1967.

Underproblemstillinger jeg vil søke å finne svar på er;

Hva menes med kunngjøring? Innebærer begrepet formkrav? Fremstår slike formkrav som hensiktsmessige? Hvilke rettsvirkninger følger av kunngjøring? Hva må kunngjøres for å oppnå rettsvirkningene?

1.2 Avgrensning

Det har blitt nødvendig å avgrense oppgaven på en rekke punkter. Først ved at det kun er formelle lovers kunngjøring som blir behandlet i detalj. Forskrifter og andre regeltypen faller utenfor og de regler som gjelder for disse vil bli nevnt bare som belysning av reglene for lover. Fokuset vil videre være på straffebestemmelser, da disse dukker opp i praksis og på mange måter skaper det prinsipielle skillet mellom lover og andre regler, idet de brukes til å ilegge straff² jfr grunnloven § 96. Jeg vil også forsøke å holde behandlingen av rettsvillfarelse nede på et minimum, da dette strengt tatt er et annet spørsmål enn spørsmålet om en lovs ikrafttreden, som jeg vil komme tilbake til. Videre vil jeg heller ikke gå særlig inn på behandlingen av EMK, men fokusere på den norske rettstilstanden og utviklingen av denne. Likevel vil både forskrifter, sivile lover, rettsvillfarelse og EMK dukke opp i oppgaven som belysning av hovedtema; kunngjøring som vilkår for norske straffelovers ikrafttreden.

1.3 Definisjon

For enkelhets skyld vil jeg i resten av oppgave betegne ideen om at en lov må være kunngjort for å gjelde som *kunngjøringskravet*.

1.4 Oppbygning

Som nevnt var utgangspunktet for oppgaven en rekke høyesterettsavgjørelser, men for ordens skyld har jeg tatt utgangspunkt i den hittil siste avgjørelse i Rt 2004.357. Jeg tar for meg rettskildebruken i dommen, går igjennom og analyserer kildene fra høyest til nederst, dog med et unntak for EMK som jeg av hensyn til kronologien behandler til

² Jfr Grunnloven 17 mai, 1814 § 96.

slutt. Jeg har forsøkt å få til en så vidt mulig kronologisk fremstilling av rettstilstanden fram til i dag. Til slutt vil jeg oppsummere og gi noen perspektiver for fremtiden.

1.5 Metode

Oppgaven i all hovedsak er skrevet ut fra juridisk metode, men da det er en perspektivoppgave som kun søker å belyse visse tendenser i lovgivningen over tid, vil den ha elementer i seg av samfunnsvitenskapelig essay.

2 Historikk

”Med lov skal landet bygges” heter det i et gammelt ordtak som er kjent og kjært for jurister. Mest av alt kanskje fordi det fremhever dem selv som viktige forvaltere og byggere av samfunn, men antagelig også fordi det gir assosiasjoner til det ønskelige ved å ha et ordnet samfunn basert på demokratiske prosesser. I et mer historisk perspektiv beskriver det også den realitet at samfunn har oppstått og utviklet seg i takt med de til enhver tid herskendes evne til å få befolkningen til å underkaste seg de regler de har utstedt. Det er på mange måter det som utgjør et samfunn, en nasjon – felles normer og verdier. Rettsnormer er det skjelett resten av samfunnet er festet til, og etter hvert som samfunnet utvikler seg, vokser skjelettet og vise versa.

I den prosessen det er å bygge et land med lov er det steg som innebærer å formidle reglene fra lovgiver til borger av stor betydning. En regel får bare betydning i den grad den blir etterlevd, og den blir bare etterlevd i den grad den er kjent. I mange tilfeller har nasjoners tilblivelse vært bestemt og begrenset av den fysiske muligheten for å nå ut til befolkningen med sentralmaktens regler. Fra vår egen historie kan vi se at samlingen av riket sammenfalt noenlunde med kristningen av landet. Med kirkens nettverk av kirkehus og skriftlærde geistlige spredt over hele landet og i alle dalføre fikk sentralmakten en infrastruktur for kommunikasjon av regler til befolkningen som samlet seg til gudstjeneste. Til trykkpressens tid var fremdeles kirketrappen det sentrale stedet for formidling av informasjon til landets borgere, og da først og fremst lovene. Det kan hevdes at de første nettverk for massekommunikasjon tvang seg fram til formidling av lover, som da må ha vært ansett som den viktigste informasjon, med et mulig forbehold for Guds lover.³

Opprinnelsen til det grunnprinsipp oppgaven tar for seg er også å finne lenge før kristningen av Norge og opprettelsen av en rettstat her hos oss. Tilbake i oldtiden, i spennet mellom Hellenisk rett og Romersk rett, oppsto det et skille i rettsfilosofien mellom naturretten og den verdslige retten. Naturrettsfilosofien går ut fra at all rett er skapt av Gud og kan forstås av hver enkelt ved å selv observere naturens balansegang. Fra dette kunne man også ilegge alle et moralsk ansvar for overholdelse av disse

³ Erik Anners: ”Den Europeiske rettens historie”. Oslo 1983. s. 151-152 og s. 159-162.

normene, som hver enkelt kunne ta til seg, og derfra var det lett å plassere moralsk skyld. Enhver kunne antas å vite bedre. Siden straffelover til alle tider har vært en formalisering av folks til en hver tid rådende rettferdighetsfølelse⁴, har det vært maktpåliggende for respekten og derav virkningen av lover at man kunne argumentere for den moralske skylden til folk som brøt med dem. Imidlertid utviklet samfunnslivet seg, og på et tidspunkt ble reglene mer avanserte og forfattet med henblikk på hele samfunnets beste, ikke kun en kodifisering av individuell moral. Denne verdslige retten var det umulig for hver enkelt å forstå seg til, idet enkeltmennesker ikke kunne ha oversikt over de spesielle hensyn som lå til grunn for sentralmaktens lovgivning.⁵ Dette skapte et behov for å formidle kunnskap fra sentralmakten ut til borgerne for å kunne pålegge moralsk skyld og ansvar for overtredelse av lover.

Det var i denne perioden prinsippet om *Publicatio legis* oppsto. I kronikken ”Fra Kirkebakken til Lovdata”⁶ sier Jon Bing følgende om hvordan prinsippet *Publicatio legis* overføres til vårt rettsystem;

”Det latinske fyndord *Publicatio legis!* karakteriserer det ideal at lover skal publiseres. Så lenge vi lever i et samfunn som bygger på den forutsetning at alle har plikt til å kjenne gjeldende rett, og at en rettsvillfarelse ikke kan unnskyldes, så er det også en *minimumsbetingelse* at alle kan gjøre seg kjent med innholdet av lover og forskrifter. Helt fra romerretten har det derfor vært en forpliktelse for staten å gjøre lovene tilgjengelige for allmennheten. I Norge foregikk dette tradisjonelt ved opplesing på kirkebakken, men i 1876 ble det bestemt at dette skulle skje ved hjelp av et trykt kunngjøringsblad - *Norsk Lovtidend*. Dette kunngjør fremdeles offisielt lover og forskrifter i Norge.”

Spørsmålet om hvordan prinsippet om *publicatio legis* kommer til uttrykk i norsk rett vil være gjenstand for det neste avsnittet. Det mest hensiktsmessige stedet å søke det

⁴ som man vel må anta er en medfødt egenskap hos mennesker gjennom den evne til å føle empati som de fleste innehar, på tross av ideen om det onde menneske som til stadighet blusser opp.

⁵ Anners s. 42-43 og s. 77

⁶ Kronikk i Dagbladet 07.05.1996 jfr. også Bing (1982 .s.202 flg.) og Jon Bing; ”Regulations: Map or Mould? The Need of the Legislator for Information on the Industry and the Need of the Industry for Regulatory Information. <http://www.jus.uio.no/iri/forskning/lib/papers/regulations/regulations.html> s.2

nasjonale kildegrunnlaget kan trolig være den hittil siste høyesterettsavgjørelsen om kunngjøring av lover, Rt 2004.357.

3 De nasjonale rettskildene

I Rt 2004.357 kom det en avgjørelse som kan antas å gi uttrykk for rettstilstanden. Saksforholdet var at en mann hadde blitt dømt etter en straffebestemmelse som ikke var kunngjort på tidspunktet for handlingen, og denne straffebestemmelsen medførte at straffen ble hardere for tiltalte enn den som var kunngjort på handlingstidspunktet. Spørsmålet var derfor hvorvidt det stred mot norsk lov å gi den nye bestemmelsen anvendelse på forholdet som fant sted etter dens vedtakelse, men før kunngjøringstidspunktet - med andre ord hvorvidt norsk lov har noen regel som tilsvarer kunngjøringskravet.

Førstevoterende Coward;

”For Det første spørsmålet saken reiser, er om det var en feil å anvende den nye bestemmelsen i straffeloven §192 første ledd bokstav b før lovendringen var kunngjort i Norsk Lovtidend. ”

”Forsvareren har for det første vist til forbudet i Grunnloven §97 mot tilbakevirkende lover og til uttalelser i eldre juridisk statsrettsteori om at det avgjørende i forhold til Grunnloven §97 bør være om loven er kunngjort på tidspunktet for handlingen. Som det er redegjort for i Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 9. utgave, 2004 side 402-404, er imidlertid standpunktet i rettspraksis, blant annet i en plenumsdom fra 1945, at Grunnloven §97 ikke er til hinder for at en lov kan virke allerede fra vedtakelsen. Det heter i Andenæs' drøftelse av §97: « Rettspraksis har tatt det standpunkt at loven kan virke allerede fra vedtakelsen, ikke først fra kunngjøringen (se Rt-1937-42, Rt-1945-26, Rt-1953-965 og Rt-1953-1386). For forskrifter som er gitt i kraft av delegasjon, har man i forvaltningsloven §39 regler om at forsømt kunngjøring leder til at forskriften som regel ikke kan påberopes overfor den enkelte, med mindre han likevel har fått kjennskap til forskriften. Noen tilsvarende regel har man ikke for lover, og en slik regel kan ikke innfortolkes i grl. §97. »

”Jeg ser det som klart at det fortsatt må legges til grunn at krav om at loven skal være kunngjort, ikke kan utledes av Grunnloven §97.”

Det fremgår altså at verken Lovtidendeloven selv, grunnlovens § 97 eller rettspraksis hjemler kunngjøringskravet, og at vi står uten noen nasjonal regel om dette, på tross av prinsippets tilsynelatende grunnleggende karakter. Spørsmålet som melder seg er hva

som har skjedd i norsk rett og hvorfor kunngjøringkravet ikke har fått noen klar lovhjemmel. For å komme til bunns i dette går jeg løs på rettskildene som ligger til grunn for kjennelsen i Rt 2004.357. Først grunnloven, så lov om norsk lovtidende og til slutt tidligere rettspraksis.

4 Grunnloven

I Rt 2004. 357 kommer det fram at kunngjøringskravet ikke kan utledes fra grunnloven, og til støtte for dette siteres Andenæs (1998)⁷; ”For forskrifter som er gitt i kraft av delegasjon, har man i forvaltningsloven §39 regler om at forsømt kunngjøring leder til at forskriften som regel ikke kan påberopes overfor den enkelte, med mindre han likevel har fått kjennskap til forskriften. Noen tilsvarende regel har man ikke for lover, og en slik regel kan ikke innfortolkes i grl. §97”.

Jeg går til grunnloven og dens regler om legalitetsprinsippet og ser om det ikke er grunnlag for å nyansere dette kategoriske syn noe.

Grunnloven 17 mai, 1814 §97 lyder kort og godt: ”Ingen Lov må gives tilbakevirkende Kraft”.

Ordlyden sier ikke noe tydelig om kunngjøring, men er det mulig å tolke kunngjøringskravet inn i regelen?

4.1 Grunnlovstolking

Grunnlovskonservatismen vi har her i Norge stiller spesielle krav til tolkingen av grunnloven, samtidig som lex-superior-prinsippet tilsier at resultatet av denne tolkingsprosessen vil være avgjørende for rettsstilstanden overalt i rettsystemet for øvrig. Fordi svært få endringer blir gjort til den originale ordlyden i grunnloven, er vi henvist til å søke grunnlovsfedrenes intensjon med ordene. Det er med andre ord ikke strengt tatt det som står i reglene som er deres betydning, men den intensjon ordene representerer. Fraværet av det parlamentariske system i grunnloven er et godt eksempel på dette. Hentydninger til grunnlovsfedrenes intensjon kan finnes i forarbeidene til loven, i situasjonen på tidspunkt for loven, i sammenligning med den eksisterende lovgivning på tidspunktet for lovens tilblivelse og i etterarbeider og uttalelser fra lovgiver, for å nevne noen kilder.⁸

⁷ Johs. Andenæs: ”Statforfatningen i Norge”, 9. utg, Oslo 1998

⁸ Erik Boe: ”Innføring i juss. 2 bind – statsrett og forvaltningsrett”. Oslo 1993. s. 518-521. og NOU-1992-32. Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II. S. 22-23

I tillegg er det viktig å ta høyde for den språklige usikkerhet forbundet med all tolking av eldre rettskilder, ikke bare grunnloven og dens forarbeider. Mange kilder fra før 1900-tallet er skrevet på riksmål, som atpåtill stadig utviklet seg og fremstår som uensartet. Derfor svekkes kildene noe i sin presisjon, da det til tider vil være vanskelig å fastslå sikkert hva som menes med et bestemt uttrykk.

4.2 Eidsvold, 1814

Det er 11 mai, 1814 på Eidsvold, og Constitusjonskomiteen har nettopp lagt frem sitt andre og endelige utkast til en grunnlov for Norge til enstemmig bifall av Riksforsamlingen. § 105 i det endelige forslaget lyder, som det har gjort i to foregående forslag,

”Ingen Lov maa gives tilbakevirkende Kraft, eller gjælde førend den er bekjendtgjort”.

Nå gjenstår kun finanskomiteens tillegg, så har landet en grunnlov. En komite blir nedsatt for å redigere loven, og stortingsmennene justisråd Diriks, professor juris Sverdrup og sorenskriver Weidemann får oppdraget. For å forstå hva som skjer videre og hvorfor, må man antagelig forestille seg hvilken stemning som råder i forsamlingen: Svenskekongen Karl Johan var ventet hjem til Sverige med sin hær og forsamlingsmennene kunne ikke forutse hva som ville skje, så de ville få gjort så mye som mulig før kongen rakk å reagere. Det var derfor hastverk i luften, samtidig naturligvis høytidelig stolthet og ærefrykt for hva man holdt på med. Uansett kom komiteen tilbake 6 dager senere med sin reviderte grunnlov, som ble vedtatt av forsamlingen uten debatt. Imidlertid inneholdt den reviderte utgaven ved siden av en del endringer i paragrafenes rekkefølge og ordlyd, også noen endringer i form av setninger som helt var fjernet. Blant disse var forbudet mot tilbakevirkende lover flyttet fra § 105 til §97 og setningen ”eller gjælde førend den er bekjendtgjort” fjernet.

Dette er opphavet til en rettskildemessig usikkerhet som strekker seg helt frem til den nevnte dommen Rt 2004.357 og for så vidt fortsetter videre så lenge det ikke synes å finnes noen klar nasjonal regel om dette. Det store spørsmålet blir derfor: Hvorfor foretok redaksjonskomiteen denne forandringen, og hvilken betydning har den for tolkningen av loven?

4.3 Forhandlingene

Går man til forhandlingsprotokollen fra grunnlovsforhandlingene er det flere ting som slår en.

Det ene er alt som ikke står der. Hvis det var meningen at prinsippet om kunngjøringskravet skulle fjernes fra grunnloven, ville en tro det foranlediget noe debatt i forsamlingen. Ordlyden hadde blitt vedtatt enstemmig og uten innsigelse ved 2 tidligere anledninger, først som §108 i konstitusjonskomiteens første utkast, og senere i § 105 i komiteens andre utkast. Likevel er dette hvordan redaksjonskomiteens fremstilling av den endrede grunnloven ble mottatt av riksforsamlingen;

”Den 16de Mai blev Constitusjonen af redactionscomiteen oplæst og fremlagt saaledes som den af samme var bragt i Orden og Stil. Rigsforsamlingen bifaldt aldeles Comiteens Arbeide.” (Jæger. Storthings Efterretninger 1916 s. 87)⁹

Altså ingen debatt, men ”aldeles bifald” hva gjaldt den nye ordlyden, hvor flere setninger var helt fjernet.

4.3.1 Redaksjonskomiteens Oppdrag

Det andre som jeg biter meg merke i er hvilket oppdrag komiteen fikk. I Constitusjonscommiteens Indstilling kommer ideen om et redaksjonskommite opp for første gang;

”- Det vilde være lidet gavnligt, om Comiteen havde forsøgt at tilveiebringe fuldkommen Eenhed i Stilen og streng Orden i paragraphernes Følge. Udeladelser, Forandringer eller Tillæg, som Forsamlingen maatte finde hensigtsmæssige, vilde tildeels nedbryde denne Eenhed og Orden. – Om Statens Pengevæsen udfordres bestemmelser, og visse ville ikke kunne indføres i Constitutionen, førend Finants-

⁹ Tycho C. Jæger: ”Storthings Efterretninger . Riksforsamlingen på Eidsvold (1814). Finants-Comiteen, Riksforsamlingens forhandlinger. Bind 3. Grundlovsutkast.” Kristiania 1916

Comiteens Forslag ere fremsatte og prøvede. - Commiteen tillader sig derfor det forslag, at Stilen og Materiens Form maae vorde undtagne fra Debatterne. – naar Forsamlingen har tilendebragt sine Forhandlinger om det hele Udkast og de §§ angaaende Pengevæsenet, som deri bør indlemmes, vil Stilens Eenhed og §§s rigtigste Orden beqvæmmest fastsættes ved 2 eller 3 dertil udvalgte Mænd.” (Jæger s. 34)

”I henhold til Comiteens Forslag besluttedes nu valgt 3 Mænd til som redactører at sætte Constitutionen i Stil og Orden. Hertil valgtes Diriks, Sverdrup og Weidemann.”(Jæger s. 87)

Oppdraget var altså å sette grunnloven ”i stil og orden”. Begrunnelsen var at selve forhandlingsarbeidet ville bli vanskeliggjort og forsinket hvis man brukte tid på å diskutere rekkefølge og formulering i detalj før hele lovens innhold var klargjort. Som det tidligere arbeidet med utkastene viser, har reglene til stadighet blitt flyttet rundt, og forsamlingen var som nevnt under stort tids- og arbeidspress. Formuleringene ”Stilen og Materiens Form” og ”Stilen Eenhed og §§s rigtigste Orden beqvæmmest fastsættes” henspiller i min forståelse oppmerksomheten mot at det var grunnlovens form, rekkefølgen av reglene og et konsekvent språk som skulle bearbeides, ikke dens materielle innhold, og at dette var et rent praktisk virkemiddel for å få fremdrift i arbeidet. Ingenting i komiteens oppdrag indikerer at de var tiltenkt en annen rolle enn korrekturlesere og organisatorer.¹⁰

4.3.2 Paragrafenes interne sammenheng

I Ivar Arctanders bok "Statsmonopoler" (1928)¹¹, foretar han en grundig analyse av redaksjonskomiteens endringer. Han presenterer fire potensielle grunner til at redaksjonskomiteen skulle ha fjernet kunngjøringskravet fra ordlyden i § 97.

¹⁰ Jfr. Arctander, Ivar: ”Statsmonopoler – tilblivelsen av grunnlovens § 101 og paragrafens betydning som vern mot statsmonopoler” Oslo 1928. s. 81-83

Den første er at det ville oppstå kollisjon med andre grunnlovsregler om lovers ikrafttredelse.

Grunnlovens § 78; ”Billiger Kongen beslutningen, forsyner han den med sin underskrift, *hvormed den vorder lov*” kunne forstås som en angivelse av tidspunkt for ikrafttredelse. Spørsmålet diskuteres og avslås av F. Stang i ”Norges konstitusjonelle eller grunnlovsbestemte rett” (s. 403-404)¹², så vel som av Peder Krabbe Gaarder i ”Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges riges offentlige Ret” (s. 304 – 307)¹³, som begge mener at en slik fortolkning ville utelukke muligheten for å fastsette et annet tidspunkt for lovens ikrafttreden, og det ville være en utenkelig begrensning av lovgivers handlefrihet.

”...saa kunde det dog aldrig være hensigtsmæssigt gennem Grundloven at fastsætte, at denne bindende Kraft ubetinget skal have Sted, hvorved privatlovgivningen var afskaaret al Adgang til for Eftertiden at bestemme, hvorvidt bekjendtgjørelse skal høre med som nødvendig betingelse for at give en Lov nogensomhelst Virksomhed i Forhold til Statsborgerne.”(Stang s.404)

”...Hiint begreb om en Lov eller Konsekvensen av den Paastand, som man dermed egentlig, for ei at sige udelukkende, har for øie, at enhver Lov efter dens eget Begreb uden nogen Bekjendtgjørelse maa gjælde eller have Virksomhed som saadan for enhver vedkommende, fra det Øieblik, den er bleven til, fører derimod til den aabenbare Urimelighed, at ingen Lov kunde indeholde den bestemmelse, at den først ved en vis Tids eller Begivenheds indtræden – f. er. ved dens Thinglæsning – skal træde i Virksomhed, thi Grundl. siger, at Beslutningen, ved at forsynes med Kongens Sanction bliver Lov, og skulde den blive dette, maatte den efter Paastanden ogsaa i samme Øieblik være gjeldende Norm for alle Vedkommende. Dette har dog aldrig været paastaaet og kan ikke paastaaes.” (Gaarder s. 305)

¹² Stang, Friederich. ”Systematisk Fremstilling af kongeriket Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte ret”. Christiania 1833.

¹³ Gaarder, Peder Krabbe. Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret. Kristiania 1845.

Arctander antar at forhold ved tilblivelsen og paragrafenes interne sammenheng også taler imot en slik kollisjon som begrunnelse for sløyfingen.. I konstitusjonskomiteens første utkast inneholdt loven tre forskjellige paragrafer som etter ordlyden kunne tenkes å fastsette tidspunkt for ikrafttreden: Den nevnte § 85, ved Kongens sanksjon - ”hvormed den vorder Lov”, § 90; ved utferdigelse av loven - ”hvorefter den skal gjælde som Lov”, og i § 108; ved kunngjøringen - ”eller gjælde førend den er bekjentgjort”. Her oppfattes ikke kollisjon som noe problem. I den påfølgende andre utkastet er ”hvorefter den skal gjælde som Lov” sløyfet fra § 90, mens de to andre formuleringene er beholdt. Dette beviser ifølge Arctander at komiteen så en mulig kollisjon mellom tidspunkt for utferdigelse og tidspunkt for bekjentgjørelse, og signaliserer med sløyfingen at det er bekjentgjørelsestidspunktet som skal gjelde.

” Deri kan imidlertid ikke ligge at loven i enhver henseende skulde bli lov fra og med sanksjonen, for utkastet hadde beholdt den tidligere bestemmelse, nu i § 105, om bekjentgjørelse som nødvendig ledd for at loven skal bli gjeldende. Bestemmelsen kan derfor kun være sløifet, fordi loven slett ikke skulde gjelde fra og med utferdigelsen, men først fra bekjentgjørelsen.” (Arctander s.122-123)

4.3.3 Regelens realitet

Den andre mulige grunnen Arctander angir for at redaksjonskomiteen sløyfet kunngjøringskravet i § 97, er at de ikke var enige i regelens realitet. Det syntes å foreligge gode grunner til å ikke fastsette kunngjøringstidspunktet som det tidligste tidspunkt for rettskraft ved alle anledninger. Kort tid før 1814 hadde danske myndigheter fått problemer med en lignende regel når de så seg nødt til å foreta en devaluering av sin valuta. Mange fikk vite om planene i avisen, erklærte seg ubundet av regelen så lenge den ikke var formelt kunngjort ved tinglysning, og krevde å få veksle inn sine fordringer etter den gamle kursen. Dette foranlediget at danske myndigheter måtte gå til det pinlige skritt å utferdige en særlig kongelig resolusjon¹⁴ som erklærte, at det ikke kunne stilles noen særlige krav til kunngjørelsesmåte, og at enhver med kunnskap om loven var bundet av den. Frykt for en lignende situasjon i Norge kunne

¹⁴ res.27.mai, 1813, i kanc. skr. 3 juni 1813

foranlediget redaksjonskomiteens uvilje mot å nagle ikrafttredelsen til en formell kunngjøringshandling.

Det var imidlertid flere forhold ved situasjonen i Norge som i følge Arctander utelukket en slik fortolkning. Den første var at situasjonen i Danmark knapt hadde blitt kjent i Norge, hvor devalueringen gikk smertefritt for seg. Det virker som mange nordmenn hadde fordringer som ville bli rammet, og selv om noen av dem ble varslet av bekjente i Danmark, fikk den norske almenheten først vite om devalueringen ved den alminnelige kunngjøringen, ikke ved avisoppslag som kunne skape en lignende situasjon i Norge. Konflikten i Danmark var derfor ikke allment kjent i Norge. Videre hadde man ved finanskomiteens innstilling foretatt særlige forholdsregler, den såkalte Eidsvollsgarantien, for å unngå en fremtidig devaluering i Norge, og når riksforsamlingen inkludert redaksjonskomiteens medlemmer hadde gitt denne sin tilslutning, virker det med Arctanders ord; ”utenkelig at komiteen vilde foreta forandringer i grunnloven for å lette gjennomførelsen av en senere pengereduksjon”(s.125) ¹⁵

At redaksjonskomiteens leder Weidemann ved flere anledninger, både under grunnlovsforhandlingene og behandlingen av den senere devalueringen, hadde vist seg som en sterk tilhenger av kunngjøringskravet¹⁶, utelukker desto mer at han ville ha ansett kravets plass i grunnloven som uheldig etter sitt innhold.

4.3.4 Rettstilstanden i 1814.

”Det ser ut til å være stridende mot vår lovgivnings tankegang på den tid å gjøre en lov gjeldende før den var bekjentgjort” (s. 126)

¹⁵ Her følger jeg ikke helt Arctanders resonnement. Selv om en devaluering kanskje fortonet seg som usannsynlig for riksforsamlingens medlemmer, ville det være direkte uansvarlig å la denne vurderingen påvirke arbeidet med grunnloven i den grad at man ikke engang tok forholdsregler for den eventualiteten, som at på til skulle vise seg å inntreffe allerede i 1816 da Norge fikk en devaluering av valutaen. Dessuten kunne det jo finnes andre situasjoner hvor lover burde tre i kraft øyeblikkelig

¹⁶ Under forhandlingene la Weidemann frem et forslag til § 77 som krever at også sivile lover må kunngjøres i underretten for å oppnå rettskraft (forh.I.s.154), og under behandlingen av loven om

Denne uttalelsen innleder en lang rekke henvisninger til forfatningsrettslig litteratur fra tiden før, under og etter grunnlovforhandlingene som tyder på en ensartet oppfatning om at kunngjøring var nødvendig for lovers ikrafttredelse¹⁷. De eneste som synes å bestride dette grunnsyn, er Arctanders samtidige Morgenstjerne og Castberg, som ”med bred penn” har hevdet at en lov kan tre i kraft ved utferdigelsen¹⁸. Dette er foranlediget av at det politiske liv etter hvert hadde blitt så omfattende at det krevde en raskere inngripen fra lovgiverne enn tidligere, og dette var man helt ukjent med i 1814. (s.131)

Når samtidig grunnloven fikk en regel om utferdigelse av lover i § 81, hvor som tidligere nevnt formuleringen ”hvorefter den skal gjælde som lov” ble fjernet slik at man sto igjen med ”utferdiget” som ikke språklig indikerer at loven med det er rettskraftig, synes det naturlig å anta at kunngjøringskravet lå implisitt i § 81 som en konstitusjonell sedvanerett som i hensyn til språklig klarhet kunne sløydes fra § 97.

Endelig mener Arctander å ha en ”positiv opplysning om at tillegget er strøket som overflødig” via et anonymt skrift som han med sikkerhet kan tilskrive Aschehoug¹⁹. I denne ”Innledning til den norske rettsvidenskap”²⁰ heter på s. 121-122:

”Hertil kommer endnu den omstændighed at i grundlovens § 97 i det af rigsforsamlingen antagne udkast fandtes en passus, der bestemte at ingen lov skulde gjælde førend den var bleven publiceret, *men denne udgik efter redaktionskomiteens beslutning som overflødig*”(Arctanders utheving).

Det er ikke uten betydning at dette stammer fra Aschehoug, som arbeidet med denne artikkelen ved biblioteket i Oslo hvor tidligere medlem av redaksjonskomiteen Sverdrup

pengereduksjon av 14. juni 1816, §§ 35 og 36, var han svært aktiv, men unnlot å dissentere, selv om begge inneholder krav om kunngjøring for rettskraft.

¹⁷ L.M.B. Aubert: ”De norske rettskilder og deres anvendelse”, Kristiania 1877, s. 283, S. Blom: ”Natur og Folkeretten”, Kjøbenhavn 1781, s. 3, L.Nørregaard: ”Naturrettens første grunde”, Kjøbenhavn 1784, ss. 42, 110, 328-329, F.T. Hurtigkarl: ”Den danske og norske private rets første grunde”, første del, s. 39, A.S. Ørsted: Juridisk arkiv nr. 27 og 28, 1811; ”Ang. loves tilbakevirkende kraft”, s. 257-300, H. Steenbuch: ”Bemerkninger over Norges grundlov af 4. november 1814”, Trondhjem 1814, s. 153-154, F. Stang: ”Kongeriget Norges konstitutionelle eller grundlovsbestemte ret”, Christiania 1833, s. 403, P.K. Gaarder: ”Fortolkning over grunnloven”, Kristiania 1845, s. 304 og T.H. Aschehoug: ”Norges nuværende statsforfatning”, III bind, Christiania 1893, kap 60 § 3.

¹⁸ B. Morgenstjerne: ”Lærebok i den norske statsforfatningsrett”, III utg., II bind, Oslo 1927, s. 136 og F. Castberg: ”Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft”, Kristiania 1919, s. 38.

¹⁹ Oppgitt som forfatter i ”Halvorsens norske forfatterleksikon”.

²⁰ Kristiania 1845.

var bibliotekar. Arctander ser det som overhengende sannsynlig at Aschehoug har denne opplysningen fra Sverdrup, og at den derfor er å anse som sikker.

”Da alle de øvrige tilgjengelige opplysninger går i samme retning, støtter også denne opplysning det her funne resultat.

Man må derfor kunne legge til grunn, at tillegget utelukkende blev sløifet fordi det ansåes overflødig, og at man således ikke har tilsiktet nogen realitetsforandring.”

(Arctander s.132)

Sammenfattende gir Arctander en overveldende mengde argumenter som taler for at kunngjøringskravet var å regne som implisitt i grunnloven.

Når vi legger til at Castberg endret oppfatning i 1935 med den første utgaven av ”Norges statsforfatning” og holdt fast på det standpunkt til den siste utgaven av ”Norges statsforfatning” fra 1964, og så vidt vites aldri ombestemte seg og at Morgenstierne dermed blir nokså alene om det motsatte syn, er jeg så godt som klar til å dele Arctanders overbevisning.

Men likevel ikke før jeg ser på Morgenstiernes argumentasjon i ”Lærebok i den norske statsforfatningsrett”, III utg., II bind, 1927, s. 136. Morgenstierne antar at lovens ikrafttredelse er en materialrettslig avgjørelse som loven selv kan fastslå. Generelle lovregler om ikrafttreden gjelder kun i den grad loven ikke selv angir ikrafttredelsestidspunktet. Til støtte for dette syn nevner Morgenstierne Lov om Lovtidenden av 1 april 1876 § 2²¹, som sier at lover som ikke selv bestemmer noe annet ikrafttredelsestidspunkt, trer i kraft 4 uker etter at loven har kommet ut i Lovtidene, og lov om arbeidstidens forkortelse o.s.v. av 14 august 1918 som i § 4 bestemmer at den skal gjelde ”saa lenge den naaværende krigstilstand varer, og 12 maaneder, efterat en almindelig fred er sluttet”.

Argumentasjonen til Morgenstierne er alt annet enn overbevisende. Lovtidendeloven av 1876 sier riktignok at den er deklatorisk, men det kan etter ordlyden være så vel med hensyn til tidsfristens lengde som kunngjørings virkning. Dette må avklares ved

²¹ heretter Lovtidendeloven av 1876

tolkning som jeg skal foreta i det neste avsnittet. Den andre loven om arbeidstid er avfattet under krigstilstand, som i seg selv svekker dens overføringsverdi til andre forhold, og den angir heller ikke fra hvilket tidspunkt den trer i kraft, kun hvor lenge den skal være i kraft. Dette kan uansett ikke anses i strid med det syn Arctander m.fl. har.

Inntil videre holder jeg en knapp på Arctanders argumentasjon, og det fortøner seg derfor stadig merkeligere at rettspraksis har tolket grunnloven annerledes.

Det ville imidlertid også være interessant å se hvilken formell kunngjøringsordning man hadde på riksforsamlingens tid. Ting tyder på at en unntaksregel om at faktisk kunnskap erstattet kunngjøring hele tiden har vært praktisert og ligget innbakt i den festede regelen, og dette ville på mange måter eliminere de innvendinger man kunne ha mot kunngjøringskravet ved at det uansett ikke lett ville la seg gjøre å misbruke kunnskap om en ikke kunngjort lov. Imidlertid er det likevel den reservasjon at bevisbyrden for kunnskap ville ligge på myndighetene, og det kan tenkes at man anså det vanskelig å bevise kunnskap om en regel. Trolig kunne man presumere kunnskap også her, slik man i nyere praksis har gjort ved å relativisere kravet, slik at folk som forutsettes å ha spesiell fagkunnskap, for eksempel forskjellige yrkesgrupper, ikke slipper unna selv om regelen ikke er kunngjort i henhold til de formkrav som måtte gjelde.

5 Lovtidendeloven

Den formelle lov som påbyr kunngjøring og regulerer den rettslige virkningen av kunngjøringen er Lov om Norsk Lovtidende m.v. 19 juni, 1969. Nr. 53.²²

Den lyder;

§1. Norsk Lovtidend utgis for offentlig regning og skal inneholde:

a) grunnlovsbestemmelser,

b) lover og vedtak om lovers ikrafttredelse, oppheving og virksomhetsområde,

c) provisoriske anordninger og vedtak om oppheving av slike anordninger,

d) Stortingets skattevedtak,

e) det som ved lov eller med hjemmel i lov er påbudt kunngjort i Norsk Lovtidend Forvaltningsavgjørelse som ikke er påbudt kunngjort, uttalelse, rundskriv m.m. samt overenskomster med fremmed stat kan kunngjøres i Norsk Lovtidend dersom det finnes hensiktsmessig. Kongen kan fastsette regler om kunngjøring etter denne bestemmelse. Kongen kan bestemme at en lov som er blitt endret, skal tas inn i Norsk Lovtidend i sin helhet med den nye ordlyd.

§2. Kongen kan bestemme at Norsk Lovtidend skal utkomme i flere avdelinger, og fastsetter i så fall hva som skal kunngjøres i de ulike avdelinger.

§3. Enhver lov som ikke selv bestemmer noe annet, skal tre i kraft en måned etter den dag da det nummer av Norsk Lovtidend ble utgitt som inneholder kunngjøringen av loven. Det samme gjelder for kunngjøring etter §1 først ledd bokstav c og d for kunngjøring av forskrifter etter bestemmelser som omfattes av bokstav e. Om beregning av fristen gjelder domstollovens §148 annet ledd tilsvarende.

Hvert nummer av Norsk Lovtidend skal være påført datoen for utgivelsen.

§4. Kongen kan gi nærmere regler om utgivelse av Norsk lovtidende og om andre måter for staten til å formidle kunnskap om innholdet av lover og forskrifter. Det kan fastsettes at databaser og lignende det slikt lov- og forskriftsmateriale inngår som en

²² heretter Lovtidendeloven

vesentlig del, ikke skal være gjenstand for utlegg eller arrest og ikke skal kunne overdras eller pantsettes uten departementets samtykke.

§5. Loven trer i kraft 1 januar 1970.

5.1 Ordlyden

Det er § 1 b) som påbyr innførsel i Lovtidend for lover, og § 3 som regulerer virkningen.

Regelen er at lover trer i kraft en måned etter at de blir publisert og utgitt i Lovtidend. Men det viktig å bemerke at loven er deklarasjonsregulering, og viker tilbake for andre lover som bestemmer noe annet jfr ”som ikke selv bestemmer noe annet”. Med dette fremstår regelen som en oppsamlingsregel, og ikke en absolutt betingelse for ikrafttreden. Spørsmålet er imidlertid om hensikten var å gi helt frie hender med hensyn til tidspunkt for ikrafttredelse, altså selv før kunngjøring, eller om det var forstått implisitt at lovgiver kunne bestemme selv når loven skulle tre i kraft *etter* kunngjøringstidspunktet. Således at ”ikke selv bestemmer noe annet” simpelthen henspeiler på månedsfristen, og ikke noe annet. Ordlyden kunne minne om det, men ikke klart nok til å si noe definitivt. Sikkert er i hvert fall at lovgivningen selv i mange tilfeller har tolket bestemmelsen annerledes ved å angi tidspunkt for ikrafttreden til ”straks”²³, og som vi har sett har høyesterett fulgt opp denne fortolkningen i sin praksis.

5.2 Ot.Prp.Nr.29, 1968-1969.

Leter vi i forarbeidene til loven, Ot. Prp. Nr. 29, 1968-69, ser vi at den nye loven er en tilpasning av den eldre Lovtidendloven av 1876.

Tilpasningen og istandbringelsen av en ny lov var begrunnet i ikrafttredelsen av forvaltningsloven. Utkastet til ny lov, som senere ble vedtatt uten endringer av betydning for vår sak, innebar ingen andre realitetsendringer i den originale loven om lovtidend enn de som følger av tilpassingen til forvaltningsloven. Ot.prp. nr. 29. s. 1; ”Forvaltningslovens § 38 inneholder regler om kunngjøring av forvaltningsforskrifter som ikke harmonerer med kunngjøringsreglene i lov 1. april 1876 angaaende Udgivelse

²³ jfr for eksempel Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) 21 mai, 1999, nr. 30

af en lovtidende og bekendtgjørelse af love m. V. Departementet har *derfor*²⁴ funnet det nødvendig å endre loven av 1876, og har valgt å gjøre dette ved å foreslå en helt ny lov til erstatning av loven fra 1876". Dette er endringer av lovens påbud om kunngjøring av forskrifter, hvilke forskrifter som skal kunngjøres, og hvorledes, og berører i det hele tatt ikke spørsmålet om lovers kunngjøring eller tidspunkt for ikrafttredelse.²⁵

Det er derfor å anta at den nye loven ikke innebar noen materiell forskjell fra den gamle med hensyn til vår problemstilling.

5.3 Lovtidendeloven av 1876

Hva kan vi så utlede fra Lovtidendeloven av 1876? Loven lyder;

"Lov angaaende udgivelse af en lovtidende og bekendtgjørelse af Love m. V. 1 April, 1876.

§ 1

Paa offentlig bekostning udgives en lovtidende, i hvilken bliver at indføre:

Grunlovsbestemmelser,

Love,

provisoriske Anordninger og Kundgjørelser om disses Ophævelse,

af Kongen eller et Regjeringsdepartement givne eller approberede Anordninger og bestemmelser, hvis Overtrædelse kan paadrage private Ansvar eller tab af Rettigheder, og

Beslutninger om Skattepaalæg.

Naar der ved en Tillægslov gjøres Forandring i eller Tillæg til en ældre Lovs Text, kan efter Kongens Bestemmelse ogsaa den ældre Lov i den derved forandrede Lydelse indrykkes i Lovtidende.

§ 2. Den hidtil foreskrevne thinglæsning af Love og andre i foregaaende § omhandlede Bestemmelser bortfalder. Enhver Lov træder, forsaavidt den ikke selv bestemmer noget andet, i Kraft overalt i Riget 4 Uger efter den Dag, da det Nummer af Lovtidenden, hvori den bekendtgjøres, er udgivet. Det Samme gjælder de i § 1 litr. c, d og e

²⁴ min utheving

omhandlede Anordninger og Beslutninger. Ethvert nummer af Lovtidende skal betegne den Dag, da det udgives.

§ 3. Saafremt en Lov foreskriver, at den skal gjælde, forsaavidt en tilsvarende Bestemmelse er i Kraft i et andet Rige, bliver ved bekjendtgjørelse i Lovtidende angaaende dette Vilkaars Indtræden eller Ophør tillige at kundgjøre, fra hvilket Tidspunkt Loven i Norge skal træde i eller du af Virksomhed.....”

Som det kommer fram, er § 1 b) og § 2 i denne loven for alle praktiske formål identiske med § 1 og § 3 i den senere Lovtidendeloven fra 1969 hva gjelder påbudet om å kunngjøre lover i Lovtidend, og rettsvirkningene av slik kunngjøring, med den endring som ligger i at ”4 Uger” er erstattet med ”en måned” i den nye loven. Det er derfor grunn til å anta at hensikten med bestemmelsen skulle forbli uendret og videreføres i den nye bestemmelsen.

Men siden ordlyden er så vidt lik, er også den materielle usikkerhet den samme i denne loven som i den nye, og jeg går på ny til forarbeidene for å finne lovgivers hensikt med loven. Oth. Prp. No. 9, 1876.

5.4 Oth. prp. No. 9, 1876

Det fremkommer av denne at systemet med Lovtidende var foranlediget av at systemet for samling og utgivelse av lovene som var blitt brukt siden 1814 var blitt for upålitelig, og det ble derfor foreslått en annen utgivelsesmåte skulle tre istedenfor denne.²⁶ For offentlig regning skulle det utgis lovhefter fortløpende og kronologisk som skulle kunne erstatte de enkeltvis trykte lovene (s.2, første spalte).

10 februar 1875 kom professor Aschehoug med sin bemerkning. Denne er så vidt oppklarende med tanke på rettstilstanden og hensikten med den resulterende loven, at jeg inntar store deler av den nedenfor med mine kommentarer. Oth. Prp. No. 9, 1876, s. 3-5;

²⁵ Jfr. Ot. prp. 29 s. 1-2

²⁶ Tidligere hadde det private Chr. Grøndahls Forlag stått for utgivelsen av lovene i en årlig utgitt lovsamling, den Vogt.Arntzenske. Problemer ved forlaget hadde forårsaket forsinkelser

5.4.1 Kunngjøringskravets virkning

”Lovbogens 1 – 3 – 10 paabyder, at Kongelige Forordninger eller befalinger, som fremskikkes og befales at skulle læses, blive at lyse til thinge. Heraf har den retsregel udviklet sig, at ingen Lov i Almindelighed antages at træde i Kraft i nogen Juristktion, førend fra den Dag, paa hvilken thinglysningen der har fundet Sted.”

Rettstilstanden synes å være regulert av denne ”Lovbogens 1-3-10”, som ble vedtatt 5 mai, 1797 og som var i kraft under riksforsamlingen. Dette styrker ytterligere antagelsen om at dette var festet praksis som ble ansett så selvsagt at det ikke ble ansett nødvendig å innta den skriftlig i § 97. Videre kan det være nyttig å bemerke at Aschehoug som tidligere nevnt også var av denne oppfatning.

”Denne Regel er øiensynligt uhensigtsmæssig. Det fortjener her allerede at anmærkes, at den gjør det fornødent for Regjeringen at føre Control med, at Thinglysningen finder Sted, og at kræve Indberetning om, naar dette skeer, hvilket foranlediger en Del Arbeide. Dernæst, at det i Jurisdiktioner, hvor Thing sjeldent holdes, kan tage lang Tid, inden en ny Lov træder i kraft. Fremdeles, hva der danner den væsentligste indvending mod den omhandlede Bekjendtgjørelsesmaade, at nye Love træde i Kraft til temmelig forskjellige tider i de forskjellige jurisdiktioner, hvilket kan medføre ikke ubetydelige vanskeligheder”

Altså er innvendingene mot den eksisterende ordningen med tinglesning ikke at loven tar til å gjelde fra tidspunktet etter, men selve *måten* tinglesningen foregår på.

”Den baade i Omfang og Hurtighed altid voxende Samfærdsel gjør det ønskelig, at all Love træde i Kraft samtidig over det hele Rige. Dette er almindelig anerkjendt i andre Lande, hvor man derfor ogsaa dels allerede har vundet frem, dels arbeider til dette Maal. Den samme Erkjendelse har ogsaa ved forskjellige leiligheder gjort sig gjældende hos vor lovgivende Magt. Navnlig var dette Tilfældet med istandbringelsen af kriminalloven af 1842. for at den skulde blive gjældende fra samme Dag over det hele Rige, foreslog Storthingskomiteen (Storth. Forh. 1842, III, 622) at Loven skulde træde i Kraft fra 1ste januar 1843, hvilket blev bifaldt. Exemplet er fulgt i flere senere Love.”

Det var altså en internasjonal tendens til å fornye kunngjøringsmåten. Her ser vi også utgangspunktet til den senere utbredte praksis med å gi lover en

ikraftredelsesbestemmelse hvor datoen var angitt, som etter hvert utviklet seg til at lovgiver ga lover anvendelse ”straks” eller ”umiddelbart” og som senere viste seg å skape det problem jeg behandler. Om hvordan denne praksisen ble ansett skriver Aschehoug;

” Det er imidlertid anset tvilsomt, om en saadan bestemmelse er tilstrekkelig til at sikre øiemedet. Den kan nemlig forstaaes saaledes, at den alene gjælder i de jurisdiktioner, i hvilke Loven virkelig bliver thinglæst inden den fastsatte Dag, og denne Tvivl er saaledes støttet af anseede Autoriteter, at den angivne udtryksmaades Betydning ingenlunde tør ansees praktisk sikker, se Schweigaards kriminallovskommentar 2den udgave I, Side 64-65, jfr. Storth. Forh. 1851, V, U, Side 142 anden Spalte.”

Tolkningen av slike ikraftredelsebestemmelser i selve loven er altså at den bare kan angi et tidspunkt for ikraftredelse som ligger *etter* tidspunkt for kunngjøring, og hvor det angitte tidspunkt faller før kunngjøringstidspunktet, benyttes kunngjøringstidspunktet, og lovens bestemmelse ignoreres helt. Dette gir en indikasjon for at kunngjøringskravet ble ansett som konstitusjonell sedvanerett av grunnlovs rang, siden den ble anvendt i direkte motstrid med en formell lov.

”Men selv om det var fuldkommen sikkert, at en Lov, som fastsætter, fra hvilken Tid den skal træde i Kraft, kommer til at gjælde fra dette Tidspunkt, ogsaa i de Jurisdiktioner, hvor den ei forinden er bleven thinglyst, vilde der være Opfordring til at forandre denne Bekjendtgjørelsesmaade. Den skriver sig fra en Tid, da man ingen bedre kjendte, men dette er nu ikke længere Tilfældet. Det Middel gjennem hvilket Loven nu kommer til almindelig Kundskab, er Bogtrykkerpressen, og derefter bør den officielle Bekjendtgjørelsesmaade rettes. (s.3)”

Det kan virke som om Aschehoug viser usikkerhet med hensikt til kunngjøringskravet med den første formuleringen, og at den festede praksis kun forårsaket tvil om spørsmålet, imidlertid tror jeg dette i stor grad kan tilskrives språklige forskjeller mellom da og nå. I vår tid ville muligens Aschehoug formulert seg mer reservert, muligens i tråd med; ”Uansett når loven skal tre i kraft, er det all grunn til å forandre kunngjøringsmåte”. Dette blir ren spekulasjon. Imidlertid er det klart at formuleringen vitner om en viss usikkerhet, siden han utvilsomt kunne formulert seg mer bastant hvis han ville utrykke absolutt sikkerhet.

Her kommer imidlertid hovedbegrunnelsen for lovendringen frem, nemlig at tinglysningsinstituttet er utdatert og upraktisk, at samfunnet har forandret seg, mange flere har lært seg å lese og boktrykkerpressen har gjort det trykte ord til den primære informasjonskilden til folk flest, og da kunngjøringens formål er å skaffe almenheten kunnskap om lovene, burde den mest praktiske og benyttede kommunikasjonsmåte anvendes.

Hensikten med loven er altså ikke å endre på kunngjøringskravet, men å endre på de formelle krav til kunngjøringens form.

”Dette kan ske ved at paabyde, at der ved Regjeringens Foranstaltning skal udgives en Lovtidende, samt at enhver ny Lov snarest mulig skal indtrykkes i denne og træde i Kraft over hele landet paa en vis Dag derefter. Saaledes er Tingen nu ordnet i England, Italien og ved lov af 25de Juli 1870 tillige i Danmark, og paa dette grundlag har jeg udarbejdet et nedenfor indtaget Lovudkast.”

Igen gir formuleringen ”træde i Kraft over hele landet paa en vis Dag *derefter*”²⁷ utrykk for Aschehous oppfatning om at kunngjøringstidspunktet setter en tidligste grense for rettskraft, at dette også er systemet internasjonalt og at hans lovutkast er grunnlagt på dette syn.

”Det er ikke min hensikt at afskaffe paabudet i 1-3-10 om, at Love skulle thinglyses. I alt Fald i en Del landdistrikter skal det være i Brug, at Sorenskriveren ved Thinglæsning giver den tilstedeværende Almue en Oversig over Lovens vigtigste indhold. Saadant tør være nyttig, og nogen grund til at foranledige det afskaffet er der ikke.”

Dette henspeler antagelig på at tinglysning fremdeles kunne fremstå som den mest praktiske informasjonskanalen på landsbygda, hvor lesekyndigheten trolig var noe lavere enn i tettbygde strøk, samtidig som befolkningstettheten i byene gjorde det mer sannsynlig at informasjon ble brakt videre fra skriftlig til muntlig form.

”Den Tid, der bør levnes Almenheden til at gjøre sig bekendt med Loven, antages at kunne sættes til en Maaned. Den er i Italien og England 14 Dage, i Danmark kun 8 Dage, men kan hos os ikke sættes kortere end ovenfor nævnt. Eftter hva der er mig

²⁷ min utheving

forklaret af Mænd, der ere bekjendte med Finmarkens Forhold, antages en Maaned at være tilstrækkelig ogsaa for dette Distrikts vedkommende.”

Dette er det artikkelens klareste utrykk for at hensikten med loven var å gi allmennheten sikker kunnskap om en lov før den ble tatt i bruk. Grunnlaget for en så lang frist i Norge sett i forhold til de andre landene synes å være den spredte bebyggelse i deler av landet, og den forsinkede kommunikasjon dette medførte. Loven skulle altså ikke tre i kraft noe sted før alle i landet hadde fått en god mulighet til å gjøre seg kjent med den, jfr. formuleringen ”kan hos os ikke sættes kortere”. Det er igjen mulig at ordet ”kan” brukes i en noe annen betydning her enn i vår dagligtale, og ikke gir utrykk for like stor sikkerhet som vi kan forstå den. Likevel er det en klar indikasjon på intensjonen.

”Det forstaar sig selv, at den lovgivende Magt i hvert enkelt Tilfælde kan foreskrive, at den Lov, som den beslutter, skal træde i Kraft fra et andet Tidspunkt. Grundloven gjør i saa henseende ingen anden innskærnkning i den lovgivende Magts Komptence, end den, som flyder af § 97. Hvis det i en enkelt Lov bestemmes, at den skal træde i Kraft fra en anden Tid end Maanedsdagen, efterat den er indført i Lovtidende, saa maa dette gjælde uafhængigt af thinglysningen. Udkastets § 2 er affattet saaledes, at det maa afskjære al Tvivl desangaaende” (s.3-4)

Her er det igjen mulighet for flere tolkninger. Mener Aschehoug med dette at på tross av alt han tidligere i artikkelen har sagt om hensikten med kunngjøring, kan lovgiver uansett fritt fastsette når loven skal tre i kraft, eller er det med den begrensing som følger av kunngjøringen? Det vil i så fall være en merkelig måte å utrykke seg på, å først oppstille en hel argumentasjonsrekke, for så å si at den bare kan ignoreres. Den andre forståelsen er derfor å foretrekke. Det virker også trolig etter sammenhengen, da denne setningen følger direkte etter den foregående, svært klare formuleringen om den passende tidsrammen, og formuleringen ”en annen tid end Maanedsdagen”, at det er med hensyn til den passende tidsramme *etter* kunngjøring at lovgivningen står fritt. Det kan også tenkes at henvisningen til månedsdagen kun refererer til kravet om tinglysning, som ikke lenger skulle ansees nødvendig for rettskraft. Det er imidlertid klart at formuleringen i utkastets § 2 skulle komme til å forårsake tvil, på tross av Aschehougs beste intensjoner.

Utkastets § 2 lyder;

”Enhver Lov, som ikke for sit Vedkommende bestemmer andet, træder i Kraft overalt i riget Maanedsdagen efter den, paa hvilken den er indført i Lovtidenden.

Thinglysningstiden bliver i ethvert tilfælde uden Indflydelse paa Lovens Virksomhet.”

Den endelige formuleringen i Lovtidendeloven av 1876, § 2 lyder;

”Den hidtil foreskrevne thinglæsning af Love og andre i foregaaende § omhandlede Bestemmelser bortfalder. Enhver Lov træder, forsaavidt den ikke selv bestemmer noget andet, i Kraft overalt i Riget 4 Uger efter den Dag, da det Nummer af Lovtidenden, hvori den bekjendtgjøres, er udgivet.”

Aschehousgs forslag ble øyensynlig lovfestet uten endringer av betydning for innholdet og dette gir i seg selv grunn til å anta at Aschehousgs bemerkninger med hensyn til hvordan loven er å forstå er av stor betydning. Dette støttes ytterligere av at Aschehoug fremstår som den dominerende kilden i Oth. Prp. No. 9. Den videre behandlingen av lovforslaget besto i å gå igjennom de internasjonale lovgivning, samt å samstille justisdepartementets lovforslag med Aschehousgs.²⁸

Er det Lovtidendens mening ikke blot at bringe Kundskab om Lovgivningen ud over landet, men ogsaa at fastsætte Tiden for Lovbestemmelsernes ikrafttræden, saaledes at denne Termin beregnes ikke efter Thinglæsningen, men efter Indrykningen i Lovtidenden, saa synes allerede heraf at følge, at Thinglæsningen, som ikke længere betegner tiden, da Loven træder i Kraft og som efter sin Beskaffenhed i og for sig lidet skikket i videre kredse at utbrede kjendskab til Lovene, bør bortfalde” (s. 11)

”Departementets Udkasts § 4 og § 5 om tiden for Loves og Anordningers træden i kraft svarer væsentlig til hva i saa Maade er foreslaaet i professor Aschehousgs udkast i §§ 2, 3, 5 og 6.”....”Selve Terminen for vedkommende Bestemmelseres gyldighed har Departementet med Professor Aschehoug, dog under nogen Tvivl om man ikke herved vælger en for lang frist, foreslaaet sat til 1 Maaned eller 4 uger efter Indførelsen i Lovtidenden.”(s. 13)

²⁸ Oth.Prp.No. 9. s.7-14

5.4.2 Kunngjøringskravets omfang

Hva gjelder omfanget av kunngjøringsplikten, hva som ble ansett nødvendig å kunngjøre og hvorfor, setter Aschehoug og departementet grensen på følgende måte.

”Sådanne beslutninger ere ifølge sin natur egentlig Love, idet de paalægge private Personer forpligtelser.....Den regel, man har udledet af 1-3-10 burde egentlig gives Anvendelse paa alle Forskrifter, der udgaa fra Statsmagterne og gjælde med Lovs Virkning, altsaa navnlig de Bestemmelser kongen udfærdiger efter bemyndigelse i nogen Lov, og som skulle tjene til rettesnor ikke blot for offentlige Autoriteter, men ogsaa for private Personer.” (s.4)

”I Almindelighed anseer nok ikke thinglysning af Kongelige resolutioner, undtagen provisoriske Anordninger, nødvendig.....Og selv med Hensyn til Kongelige resolutioner, der skulle blive gjældende for private Personer, er det neppe sædvanlig, at de thinglyses. I alt Fald synes dette at være Lovgivningens Forudsætning.....Det er ikke engang sædvanlig at deslige Forskrifter indtages i vore Samlinger af Love, kongelige Resolutioner og Departementsskrivelser. Denne Tingenes Stiling er langt fra hensigtsmæssig. Det er som bekjendt i den senere Tid blevet sædvanlig at tillægge enten Kongen eller Kommunebestyrelsen med Approbation af ham eller af et regjeringsdepartement ret til at ordne Forhold af speciel eller lokal natur ved almindelige forskrifter, der i Virkeligheden komme til at gjælde som Love. Det er allerede mange og vigtige Gjenstande, der reguleres paa denne Maade og rimeligvis vil deres tal i Fremtiden forfleres. Borgerne have billigt Krav paa, at deslige bestemmelser, hvilke de ere pligtige til at efterleve, blive saa tilgjængelige, at enhver med lethed kan forvise sig om deres Tilværelse og Indhold.....det foreslaaes derfor, at Forskrifter, der gives aller approberes af Kongen eller af et Regjeringsdepartement, og som skulle tjene til efterlevelse af private Personer, saaledes at Overtrædelse deraf kan paadrage dem Straf, Erstatningsansvar eller tab af rettigheder, skulle indføres i Lovtidenden”(s.4-5)

Departementet (ved Falsen) sier;

”Efter de gjældende Bestemmelser (L.1-3-10, Forordn. 5te Mail 1797 §7 og kanc. Cirk. 25de September 1802) er det blot med hensyn til Kongelige forordninger, Anordninger og befalinger – altsaa nu Love og provisoriske Anordninger (som. T. ex. I formandskabslovene resp. §§ 42 og 57 stilles lige med Love), at der haves paabud om deres Thinglæsning”(s.11)

”Forsaavidt i professorens (Aschehoug, red.) til Departementet indsendte Lovforslag ikke udtrykkelig nævnes anordninger og Bestemmelser, udfærdigede i henhold til Konngen eller regjeringen ved Lov given bemuyyndigelse, men derimod (i §6) Forskrifter givne af kongen eller regjeringsdepartement, hvis overtrædelse kan paadrage private Straf, Erstatningsansvar eller tab af rettigheder, har Departementet troet at burde foreslaa optaget (i Lovtidende, red.) begge disse betegnelser...fordi det er mulig at den sidste 8i prof. Aschehougs Forslag indeholdte) betegnelse omfatter Tilfælde, der ikke indeholdes i den første:”(s. 13)

Grensen for kunngjøringskravet utvides fra den tidligere ordning og settes ved regler som forbinder private personer da disse har ”Lovs virkning”, selv om den formelle formen ikke er lov. Dette henspeler naturligvis til hvordan legalitetsprinsippet har blitt forstått. For det første kreves det lovhjemmel for å gripe inn i privatpersoners rettsfære. Samtidig kan denne lovhjemmel være delegert i en lov, slik at forvaltningen kan gi slike bestemmelser i en annen form enn formell lov. Imidlertid forblir hensynet det samme, og derfor skal burde alle disse bestemmelsene være underlagt samme rettsikkerhetsgarantier som formelle lover. Dette må inkluderer kunngjøring.

Også med hensyn til dette synes Aschehoug å få nær totalt gjennomslag for sitt syn jfr. § 1 d) i Lovtidendeloven av 1876 og videreført og ytterligere utvidet i Lovtidendeloven av 1969 § 1 b) til også å gjelde for forskrifter med virkning kun for forvaltningen, såfremt disse er gitt ved delegert lovgivning (jfr. Ot. prp.nr. 29, 1968-1969, s. 3. kap. III, § 1)

Det fremgår altså av dette at hensynet bak den endelige Lov om Lovtidend av 1969 var å endre bekjentgjørelsesmåte, samt utvide omfanget av hva som skulle kunngjøres, men ikke å endre på kunngjøringskravet.

At Høyesterett har tolket det annerledes i Rt 2004.357, foranlediger videre undersøkelser. Nå i de høyesterettsavgjørelser det henvises til i Rt 2004.357.

6 Dommer

Står vi overfor et rettsprinsipp som har utviklet seg i praksis, må vi se hen til høyesteretts rettskildebruk for å komme til bunns i dens argumentasjon. Som det fremgår av Rt 2004.357, har dommeren støttet seg på Andenæs, som synes å ha tatt et annet standpunkt enn det som fremkommer av min tidligere analyse av så vel grunnlovens § 97 som Lov om Norsk Lovtidend §3 jfr. §2. Andenæs støtter seg i sin tur på tidligere rettspraksis i dommene i Rt-1937-42, Rt-1945-26, Rt-1953-965 og Rt-1953-1386. Med hva som tidligere er nevnt om det hjemmelsgrunnlag som undertiden har vært gjeldende i Norge i mente, er det på tide å ta en nærmere titt på disse dommene og spørre hvilket rettslig grunnlag de er tuftet på.

6.1 Rt 53.1386

Rt 53.1386 omhandler en rekke mindre skraphandlere som i to herredsrettsdommer ble frifunnet for inndragning av ulovlig merpris de hadde tatt ved salg av skrapjern, med den begrunnelse at maksimalprisene ikke var tilstrekkelig kunngjort, hverken i Pristidende, Lovtidend eller dagspressen, men bare ved utsendelse til en rekke forhandlere, organisasjoner og institusjoner - og at de saksøkte ikke hadde vært kjent med dem.

Høyesterett opphevet dommene på grunnlag av at deres oppfatning om at det ikke forelå noe bestemt kunngjøringskrav for prisbestemmelsene, som dermed var lovlig vedtatt og gjeldende.

Det var dissens i domstolen fordi en dommer mente prisbestemmelsene var omfattet av Lovtidendeloven, siden den resulterte i inndragning av verdier fra private, som selv om det ikke er definert som straff, faller inn under dagjeldende Lov om Lovtidende av 1876 § d).

Flertallet var uenig med ham i det, og antok desto mer at skraphandlerne hadde en utvidet undersøkelseplikt hva gjaldt bransjebestemmelser som de uaktsomt hadde forsømt.

Et viktig skille her er ved spørsmålet om kunngjøring som absolutt krav for rettskraft. For det første mener domstolen at reglene ikke var av en slik art at de falt inn under

kravet om kunngjøring for rettskraft. Et annet er hvorvidt man likevel kunne presumert kunnskap på grunn av annen bekjentgjørelse. M.a.o. om man er bundet til en bestemt form for bekjentgjørelse. Dette antar også domstolen i den grad at ikke bare kunne skraphandlerne fått rede på bestemmelsene på annet vis enn kunngjøring, men de *burde* ha tatt til seg informasjon aktivt. Det fremgår ikke av dommen hvordan retten har kommet frem til et slikt prinsipp. Det synes å finnes få tegn til den i det lovgrunnlaget jeg har presentert, som i hvert fall for prisbestemmelsenes vedkommende synes å tyde på at disse burde være omfattet av lovtidendelovens kunngjøringskrav. Imidlertid er det også på det rene at så vel bransjehensynet som diskusjonen om prisbestemmelsene gjør at ganske andre hensyn gjør seg gjeldende for avgjørelsen i denne saken, enn i Rt 2004.357, som utvilsomt omhandlet straff overfor et medlem av almenheten.

6.2 Rt.53.965

I Rt.53.965 gjaldt Prisdirektoratets kunngjøring nr. 1210 av 27. oktober 1948 om prisutjevningsavgift på « ervervsdrivende som fremstiller baker- og konditorvarer, kjeks, flatbrød og knekkebrød for salg ». Eieren av en kavringsfabrikk påstod seg ubundet av denne bl.a. fordi den ikke var lovlig kunngjort. Finansdepartementet hadde etter anmodning gitt Prisdirektoratet samtykke til å pålegge avgiften, men hadde ikke godkjent selve avgiftsvedtakets ordlyd. Fremgangsmåten var mindre heldig, men tilstrekkelig etter §6 i den midlertidige prislov av 30. juni 1947. Vedtaket var ikke som foreskrevet i §1 d i lov av 1. april 1876 kunngjort i Norsk Lovtidende, men dette medførte ikke at vedtaket ble uforbindende etter loven eller etter prinsippet i Grunnloven §97.

I denne saken er det igjen snakk om prisforskrifter, nærmere bestemt en prisutjevningsavgift, og det er ubestridt at denne skulle inntas i Lovtidende etter bestemmelsen i Lovtidendeloven § 1 d). Spørsmålet er hvilken konsekvens manglende innførsel får overfor den enkelte.

Her går domstolen med henvisning til en tidligere dom i Rt 1919-307 ut fra at Lovtidendeloven §1 d9 jfr. § 2 ikke anses som en angivelse av tidspunkt for ikrafttredelse, men simpelthen et påbud til administrasjonen om å innta lover og forskrifter i Lovtidende. Videre går domstolen til å si at grunnlovens §97 heller ikke er

overtrådt da tiltalte, i dette tilfellet en baker, beviselig kjente til bestemmelsen, men hadde misforstått dens anvendelighet overfor han. Det antas at verken grunnloven eller lovtidendeloven stiller formkrav for rettskraft. Den faktiske rettsvillfarelsen anslås ikke til å være unnskyldelig, igjen med henvisning til profesjonsansvaret, og bakeren holdes ansvarlig.

Det er nok et tilfelle som avgjøres ved å ta i bruk unntaksbestemmelsen om utvidet profesjonsansvar og hvor det gjelder prisforskrifter helt på grensen for legalitetsprinsippets kjerneområde. Overføringsverdien til saker om straff er derfor begrenset.

Hva gjelder antagelsen om at Lovtidende bare er et påbud til administrasjonen, ser jeg grunn til å gå til Rt-1919-307 på leting etter grunnlaget for denne antagelsen.

6.3 Rt-1919-307

Dommen gjaldt nok en gang prisforskrifter, denne gang inneholdende straffebud, som ikke var inntatt i Lovtidende i henhold til §1 d). Igjen opphevet høyesterett underrettens dom under henvisning til at bestemmelsen i Lovtidende ikke gjelder for den enkelte, men kun er et påbud til forvaltningen.

”Kundgjørelsen av 22 mars 1918 bestemmer selv, at den træder i kraft fra og med onsdag den 27 mars 1918. Som følge herav var det ikke nødvendig at indrykke kundgjørelsen i Lovtidenden i medhold av lov av 1 april 1876 §2 av hensyn til ikrafttrædelsestidens beregning. Og nu er det ganske vist saa, at kundgjørelsen er av den slags bestemmelser, som skal indføres i Lovtidenden i henhold til nævnte lovs §1 litra d. Men denne forskrift kan efter min mening blot opfattes som et paabud til administrationen, hvis overtrædelse utsætter de skyldige for ansvar. Derimot anser jeg ikke overholdelsen av forskriften som en betingelse for bestemmelsens forbindende kraft. Jeg henviser herom til Høiesterets kjendelse av 17 december 1918 i offentlig straffesak mot Olaus Klemetsen Fjellby.”

”Der er fra tiltaltes forsvarers side for Høiesteret reist spørsmåal om, hvorvidt tiltalte ikke bør frifindes paa grund av retsvildfarelse, uanset om man forkaster meddomsrettens lovanvendelse i den foran omhandlede henseende. Forsvareren har forsaavidt henvist til bemerkningerne i meddomsrettens dom om, at der ikke er ført noget bevis for, at tiltalte er blit gjort bekjendt med kundgjørelsen av 22 mars 1918. Jeg finder, at anken efter sakens stilling ikke kan forkastes av denne grund. De nævnte bemerkninger av meddomsretten er fremkommet under behandlingen av spørsmålet om, hvorvidt kundgjørelsen overhodet var bindende for tiltalte i dette tilfælde. Derimot har retten ikke behandlet spørsmålet om tiltaltes frifindelse paa grund av retsvildfarelse. Særlig uttaler meddomsretten intet om, hvorvidt den finder, at det kan lægges tiltalte tillast, at han ikke har kjendt de ved kundgjørelsen fastsatte maksimalpriser paa sirup. Der foreligger heller ikke for Høiesteret saadanne opplysninger, at der efter min mening kan bli tale om at frifinde tiltalte paa dette grundlag”.

Det var dissens i dommerkollegiet også i denne dommen, men avgjørende ble altså at oppføring og utgivelse i Lovtidende ikke ble ansett som avgjørende for lovens forbindende kraft, men kun som et påbud til forvaltningen. Igjen er en tidligere høyesterettsavgjørelse i Rt-1918 II-287 benyttet til støtte for denne antagelsen, og jeg går på ny løs på den på jakt etter grunnlaget for denne fortolkningen.

6.4 Rt 1918 II-287

Denne saken omhandler også forskrifter. En mann som hadde handlet brød uten rasjoneringsmerker i strid med en ikke kunngjort anordning, ble først frikjent, så opphevet høyesterett frifinnelsen.

Førstevoterendes argumentasjon i denne kjennelsen kan deles opp i tre deler. Først fastslås det at legalitetsprinsipper tillater delegasjon, og at det ikke ville være noe prinsipielt i veien for at man kunne dømmes til straff i en forskrift, så fremt denne forskrift har hjemmel i lov.

”For det første er det gjort gjældende, at tiltalte ikke direkte har overtraadt bestemmelser, som er git ved den i tiltalebeslutningen nævnte kongelige resolution av 21 december 1917, og at han ikke kan dømmes for overtrædelse av de regler, som er fastsat av statens rationeringsdirektorat i henhold til den ved provianteringsdepartementets skrivelse av 3 januar 1918 givne bemyndigelse, fordi

loven av 14 december 1917, alene inneholder bemyndigelse for Kongen til at gi nærmere regler for rationeringen. Jeg kan imidlertid ikke tiltræde denne meddomsrettens opfatning. Det har av vore statsretlige forfattere været lært, at den myndighet, som tilligger Kongen, bortset fra det, som kan henregnes til viktigere saker, kan delegeres til et av regjeringsdepartement eller andre administrative myndigheter, og at det saaledes egentlig er til overflod, at i forskjellige love visse avgjørelser henlagt til "Kongen eller den han dertil bemyndiger". Overenstemmende hermed har der ogsaa været forholdt i praksis, og jeg finder, uten at gaa nærmere ind paa spørsmålet om det begrundede i denne teori og praksis i dets fulle bredde, at kunne indskrænke mig til at uttale, at den efter min opfatning har de bedste grunde for sig."

Den andre delen av argumentasjonen omhandler hvorvidt man kan dømme på grunnlag av en forskrift som ikke er inntatt i Lovtidende, og hvis delegasjonslov heller ikke er inntatt i Lovtidende. Til dette sier dommeren;

" Herved er imidlertid at merke, at paabudet i lov av 1 april 1876, § 1, litra d, om indtagelse i Lovtidende, alene gjelder de av Kongen eller regjeringsdepartement givne eller approberte anordninger eller bestemmelser, hvis overtrædelse kan paadrage private ansvar eller tap av rettigheter. Paabudet gjelder altsaa ikke forskrifter, som er git av underordnede myndigheter, og den bestemmelse av provianteringsdepartementet, hvorom der her er tale, gaar heller ikke ind under paragrafen, da den alene inneholder en bemyndigelse for rationeringsdirektoratet til at gi nærmere bestemmelser."

Her kommer altså dommerens fortolkning av Lovtidend 1876 og den oppfatning at påbud til forvaltningen ikke krever kunngjøring for å tre i kraft, selv når denne bemyndigelsen gir forvaltningsorganet hjemmel til å foreta slike inngrep overfor private som krever oppførelse og utgivelse i Lovtidende.. Denne fortolkning må være direkte feil etter hva tidligere jeg tidligere har nevnt Aschehoug presenterte som lovens hensyn i Oth. Prp. No. 9, 1876²⁹ og legalitetsprinsippet for øvrig. Etter § 96 kreves det lov for å idømme straff. Lovbegrepet forstås som myndighet gitt ved formell lov eller avledet av formell lov, og da må i så fall både den lov som gir bemyndigelsen og den regel som anvender bemyndigelsen og ilegger straffen være kunngjort. Dette kommer tydelig til uttrykk i forarbeidene så vel til Lov om Norsk Lovtidend og grunnloven § 97.

²⁹ s.4-5

Det tredje ledd i argumentasjonen er at kunngjørelse i Lovtidende uansett ikke er en betingelse for rettskraft, og det er mulig å gi lover rettskraft straks ved egen bestemmelse om dette i loven.

”Hertil kommer, at selv om de overtaadte bestemmelser var av den art, at de burde vært indtat i Lovtidende, kunde neppe undlatelse herav, medføre , at de blev ugyldige eller uforbindende, da de efter bestemmelseenes eget indhold skulde træde i kraft straks.”

Dette stemmer også dårlig med den som tidligere er nevnt om hensynene bak loven og forarbeiden, og da det ikke er henvist til noen andre kilder i denne kjennelsen, går jeg ut fra at det er dommerens egen fortolkning som ligger til grunn.

Endelig tar dommeren opp hvorvidt manglende kunnskap kunne lede til frikjennelse for unnskyldelig rettsvillfarelse. Dette avslås kategorisk, og det antas at tiltalte var klar over ulovligheten ved hans handlinger, som gikk ut på å handle brød uten rasjoneringsmerker.

Kjennelsen var enstemmig.

6.5 Rt 1945.26

Den neste dommen Andenæs henviser til er plenumsdommen i Rt.1945.26. Denne dommen var en del av landsvikoppgjøret etter krigen, og omhandlet et tidligere medlem av Nasjonal Samling som hadde ytt okkupasjonsmakten assistanse som sjef i Aker forsyningsnemnd fra 16. februar 1943 til kapitulasjonen. Han ble dømt etter landsvikanordningen. Manglende kunngjøring medfører ikke anordningen uvirksomhet.

Selv om anordningen ikke var kunngjort, var det heller ikke mulig å kunngjøre den å bringe den til almenhetens kunnskap under krigens gang. Førstevoterende henviser til høyesterettsavgjørelsene i Rt-1918-II 287, Rt-1919-307, Rt-1937-42, og fastslår at det ikke er noen grunnlovsbestemmelse som gjør en lovs gyldighet avhengig av kunngjøring eller annen bekjentgjørelse. Til støtte for dette syn nevner førstevoterende at mange lover i årenes løp har bestemt at de skulle tre i kraft straks.

”Dette må bety at de får anvendelse på alle senere handlinger som omfattes av lovens bestemmelser, uansett om kunngjøring eller annen bekjentgjørelse har funnet sted på handlingstiden”.

Førstvoterende mener at grunnlovens § 97 ikke kan være til hinder for det;

” Den forbyr alene at loven virker tilbake på tidligere handlinger, ikke at den virker framover på senere handlinger, selv om de måtte være begått før den handlende har hatt anledning til å gjøre seg bekjent med loven.”

For øvrig nevner han også kjennelsen i Rt-1919-307 hvor det er uttalt at bestemmelsen i lov av 1 april 1876 §1 d om kunngjøring av anordninger og bestemmelser hvis overtredelse kan pådra private ansvar eller tap av rettigheter, bare kan oppfattes som et påbud til administrasjonen og ikke som en betingelse for bestemmelsens bindende kraft.

Det var også anført at det forelå tilbakevirkning, men dette avfeiet førstevoterende siden tiltaltes handlinger også var straffbare etter regler som var trådt i kraft før handlingene. At den faktiske regel som ble anvendt ikke var ved kraft på handlingstidspunktet, kunne ikke medføre brudd på grunnloven § 97 så lenge den ikke var til ugunst for tiltalte i forhold til loven som gjaldt på handlingstidspunktet.

Det var dissens i dommerkollegiet. Dissenterende dommer Hanssen anfører at hensynene bak grunnloven § 97 - å beskytte borgere mot uforutsigbarhet, tilsier at de uansett ikke skal holdes ansvarlig etter regler de ikke hadde mulighet til å vite om, ved kunngjøring eller annen informasjon.

”Den tilsikter å beskytte borgerne mot vilkårlighet fra lovgivernes side, idet den bl.a. er til hinder for at en lov setter straff eller en strengere straff for en eldre handling. Etter min mening vil en ny straffelov imidlertid virke tilbake i Grunnlovens forstand ikke bare når den gis anvendelse på en handling foretatt før dens utferdigelse, men også når den anvendes på en handling, som er foretatt før loven er blitt kunngjort, så fremt den handlende heller ikke på annen måte hadde anledning til å bli bekjent med den”.

Dette hensyn gjør seg også gjeldende for Lovtidendeloven, ifølge dommer Hanssen.

”At tanken med påbudet i loven av 1 april 1876 om innrykkelse i Norsk Lovtidende av lover m.v. har vært, at almenheten skal ha anledning til å bli kjent med dem, anser jeg ikke tvilsomt”....

”Den oppfatning jeg her har framholdt, stemmer med hva der har vært lært av våre statsrettslige forfattere, se Aschehoug: Norges nåværende statsforfatning (2. utg.) III 87-88 og Castberg: Norges Statsforfatning I 377-379 og II 256-258 og 292. Derimot lar den seg vistnok vanskelig forene med den av førstvoterende nevnte dom i Rt-1937-42. I voteringen i denne sak er imidlertid spørsmålet ikke gjort til gjenstand for noen virkelig drøftelse. Begrunnelsen av resultatet består bare i en henvisning til de to også av førstvoterende nevnte kjennelser i Rt-1918-II 287 og Rt-1919-307. Disse kjennelser

angikk imidlertid særegne tilfeller og kan ikke anses avgjørende for den foreliggende sak.” (s. 32)

Saken ble avgjort i tråd med førstevoterendes syn.

Denne saken bærer preg av at situasjonen i Norge under landsvikoppgjøret var opphetet og at hensynet til den alminnelige rettsfølelse medførte at Høyesterett strakk seg langt. Det er naturligvis slik at de ekstraordinære forhold under krig tilsidesetter en del av de alminnelige rettsikkerhetsgarantiene, men da er det like sikkert at avgjørelser som er fattet med den begrunnelse, ikke er av like stor vekt når de anvendes på forhold som finner sted under normale omstendigheter. Overføringsverdien av denne dommen er sterkt svekket og den egner seg som sådan heller dårlig som prejudikat eller grunnlag for en domstolskapt rettsnorm.

6.6 Rt 1937.42

Avgjørelsen i Rt 1937.42. gjaldt et tilfelle av fyllekjøring etter motorvognloven som ikke var kunngjort på handlingstidspunktet. Spørsmålet var igjen hvorvidt dette medførte at loven ikke kunne anvendes overfor tiltalte.

Førstevoterende dommer Motzfeldt henviser først til Morgenstjerne, Aschehoug, Castberg og Arctander for rettslærens syn på spørsmålet om kunngjøring som betingelse for rettskraft³⁰.

Som jeg tidligere har nevnt er det kun Morgenstjerne av disse som forfekter det syn at lover kan få rettskraft før de er kunngjort³¹. Både Aschehoug, Castberg og spesielt Arctander er tilhengere av kunngjøringskravet..³²

Imidlertid finner Motzfeldt det ”tilstrekkelig” å henvide til tidligere nevnte Rt-1918-II 287 og Rt-1919-307 for å komme til det motsatte resultat.

³⁰ T.H. Aschehoug: ”Norges nuværende Statsforfatning”, II. utg, III bind. Christiania 1893, s. 85-87, Bredo. Morgenstjerne: ”Lærebok i den norske statsforfatningsrett”, III utg., II bind. Oslo 1927, s. 136 Frede Castberg: Norges statsforfatning II bind. Oslo 1935 s. 256-258 og s.292, jfr. I, side 376,

Ivar Arctander: ”Statsmonopoler – tilblivelsen av grunnlovens § 101 og paragrafens betydning som vern mot statsmonopoler”.Oslo 1928. s. 122-132

³¹ overfor under 4.3.4, to sider ned.

³² overfor under 4.3.4, andre avsnitt

”Jeg anser det ikke tvilsomt at disse avgjørelser bygger på den antagelse at forbudet i grunnlovens §97 ikke her er anvendelig”

Motzfelt avviser også uvitenhet som straffriende, da tiltalte uansett hadde inntatt en så vidt stor mengde alkohol at det uansett ville medføre straff etter den gamle loven. Det var dissens i domerkollegiet, men etter voteringen ble mannen dømt etter den nye loven med overvekt 4-2 i favør førstevoterende.

6.7 Samlet vurdering

Under ett kjennetegnes disse avgjørelsene for det første av mangel på andre rettskilder enn hverandre. Rt 2004.357 henviser til Andenæs som henviser videre til avgjørelsene i Rt-1937-42, Rt-1945-26, Rt-1953-965 og Rt-1953-1386. Rt 53.1386 avgjøres på grunnlag av dommernes egen lovtolkning. Rt-1953-965 henviser videre til Rt-1919-307 som for sin del henviser videre til Rt-1918-II 287. Rt-1945-26 henviser til Rt-1918-II 287, Rt-1919-307 og Rt-1937-42. Rt 1937.42 er den eneste av avgjørelsene med et fyldig rettsteoretisk grunnlag, men det er paradoksalt nok stort sett fundert på bøker som ved synes å bestride avgjørelsens konklusjon. Morgenstjerne er den eneste rettsteoretiker som synes å støtte opp under avgjørelsens konklusjon, og praksis i det hele tatt. Også Rt 1937.42 avgjøres ved en henvisning til Rt-1918-II 287 og Rt-1919-307. Slik sirkelargumentasjon kan vitne om manglende rettsgrunnlag i eksterne kilder. For det andre er det dissens i 4 av 7 kjennelser. Disse kjennelsene omhandler opphevelse av underrettsdommer. Det er med andre ord uenighet så vel blant høyesterettsdommerne som blant dommere i underrettene, som igjen vitner om en rettsoppfatning som er usikker.

For det tredje omhandler avgjørelsene vidt forskjellige regeltyper og innebærer ulike inngrep. Noen omhandler kunngjøring av straffelover som hjemler langvarige fengselsstraffer, mens andre omhandler prisforskrifter og avgiftsvedtak som hjemler inndragning av fortjeneste.

For det femte avgjøres flere av dommene på grunnlag av særskilte forhold som krigstilstand, og utvidet undersøkelsesplikt på grunn av yrkesutøvelse.

Disse gjensidige forskjellene gjør at overføringsverdien fra en bestemmelse til en annen svekkes, og med det også grunnlaget for å etablere et ulovfestet ulovfestet prinsipp.

Når også kjennelsene avgjøres på grunnlag av disse forskjellene, synes det lite hensiktsmessig å konkludere som Andenæs gjør, at summen av avgjørelsene utgjør et ensartet rettsprinsipp.

Imidlertid er det utvilsomt visse likhetstrekk. Det første er oppfatningen om at kunngjøringskravet i Lovtidende ikke kommer til anvendelse overfor regler som ikke direkte hjemler inngrep i den private rettsfære, det vil si: ilegger private straff, erstatningsplikt eller rettighetstap. Med andre ord at delegasjonslover ikke må være kunngjort for å gjelde. Denne oppfatning kom opp i Rt-1918II-287, og går som en rød tråd gjennom avgjørelsene under henvisning til at kunngjøringskravet ikke gjelder ”påbud for administrasjonen”.

Dette kan være feil tolking av Lovtidendeloven av 1876, jfr. Oth.Prp.No.9 s.4-5.

Hensynet bak regelen er klart at man skal kunne forutse sin rettstilling, og da må det uansett være en omgåelse av denne regelen når delegasjonsloven eller den forskrift som ilegger tiltaket ikke kunngjøres. For øvrig er Lovtidendeloven gjennomgående tolket som en prosesuell regel for forvaltningen, og ikke som en i kraft tredelsesregel. Den angir med andre ord primært *hvordan* det skal kunngjøres og *hva* som skal kunngjøres, ikke hvilken *virkning* slik kunngjøring skal ha. Dette må også være feil etter forutsetningene i Oth. prp. No. 9.

Den andre regelen som synes å ha festet seg ved avgjørelsene er at grunnlovens § 97 ikke innebærer krav om at man må ha kommet til kunnskap om en lov før man kan dømmes etter den. Man anvender regler som bevisst er holdt hemmelige og man presumerer kunnskap ved å ilegge undersøkelsesplikt og stille aktsomhetskrav. Dette synes uforenlig med hensynet bak grunnlovens § 97, som i likhet med Lovtidendeloven var forutberegnelighet.

Videre er det klart at kunngjøringskravet er relativisert slik at både subjektive forhold som yrkestilhørighet og hensyn til regelens form og inngrepets art tas når man vurderer hvorvidt regelen var tilstrekkelig kunngjort i forkant av inngrepet. Dette synes å være i tråd med hensynene bak så vel Lovtidendeloven og Grunnlovens § 97, men er ikke konsekvent gjennomført i praksis. Den relativt inngripende anordningen i Rt 1945.26 er for eksempel overhodet ikke kunngjort mens det langt mindre inngripende prisforskriften i Rt 1953.1386 riktignok ikke er kunngjort i henhold til formelle regler, men likevel er i sirkulasjon i lengre tid, og likevel avgjøres saken ved å pålegge undersøkelsesplikt.

Ubalansen blir trolig enda klarere når jeg i neste avsnitt går over til å se på tilgrensende lovgivning.

7 Tilgrensende lovgivning

7.1 Forskrifter

Kunngjøringskravet for forskrifters vedkommende er regulert av Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). 10 februar, 1967, § 38 og § 39 som lyder;

§ 38. (formkrav og kunngjøring).

En forskrift skal:

inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften;

b) nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften;

c) kunngjøres i Norsk Lovtidend;

d) i kunngjøringen betegnes som forskrift.

Når praktiske hensyn gjør det hensiktsmessig, kan kunngjøringen begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor teksten kan fås eller finnes.

Knytter en forskrift seg til en bestemt hendelse eller skal den ellers gjelde for bare kort tid, og kunngjøring som nevnt i første ledd bokstav c ikke er formålstjenlig, kan kunngjøring i stedet foregå på en annen måte. Det samme kan Kongen bestemme for saksområder eller tilfelle for øvrig der kunngjøring er

§ 39. (virkning av forsømt kunngjøring).

En forskrift kan ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort som fastsatt i § 38, med mindre det påvises enten at forvaltningsorganet på annen forsvarlig måte har gjort forskriften kjent for offentligheten eller for vedkommende erverv, fag, interessegruppe eller for den forskriften påberopes overfor, eller at vedkommende har fått kjennskap til forskriften.

Det fremgår av § 38 c) og § 39 at kravet til kunngjøring for forskrifters vedkommende er strengere enn for lovers vedkommende, idet loven utvetydig angir kunngjøringstidspunktet som avgjørende for forskriftens rettskraft. Imidlertid er det

ikke et like strengt formkrav som etter Lovtidendeloven, idet også andre forsvarlige bekjentgjørelsesmåter og faktisk kunnskap erstatter kunngjøring i Lovtidend.³³

Det virker uhensiktsmessig at rettsikkerhetgarantien som ligger i kunngjøringskravet er bedre ivaretatt for forskrifter enn for lover.

Desto mer inngripende en regel er, desto større behov har borgerne for rettsikkerhetgarantier. Dette følger av så vel lex-superior-prinsippet som legalitetsprinsippet³⁴.

7.2 Rettsvillfarelse

Som vi har sett i rettspraksis flyter spørsmålet om kunngjøringskravet for domstolens vedkommende til tider over i et spørsmål om det foreligger unnskyldelig rettsvillfarelse etter Almindelig borgerlig Straffelov³⁵. 22 mai, 1902. Nr. 10, §57, som lyder;

”For den, som ved Handlingens Foretagelse befandt sig i Vildfarelse med hensyn til dens retsstridige Beskaffenhed, kan, saafremt Retten ikke finder af denne Grund at burde frifinde ham, Straffen nedsettes under det for handlingen bestemt Lavmaal og til en mildere Strafart.”

Dette skjer gjennomgående i avgjørelsene.

selv om det egentlig er to spørsmål hvorvidt en regel har trådt i kraft og hvorvidt noen kan bebreides for ikke å kjenne til regelen. Det er en sammenheng mellom kunngjøring og rettsvillfarelse som går ut på at en regel må være forsvarlig kunngjort for at man ikke skal risikere at det foreligger unnskyldelig rettsvillfarelse, og forsvarligheten avhenger av at man ser an typen regler som skal bekjentgjøres og gruppen brukere man ønsker å nå.³⁶

³³ Arvid Frihagen: ”Forvaltningsloven: kommentarutgave”, 2.utg.,2.bind, Oslo.1986. s. 902-903, Ot.prp.nr.27(1968-1969) Ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover og Rt 1992.182 på s. 186.

³⁴ Jfr. Grunnloven §96 og Erik Boe: ”Innføring i juss. Bind II - Statsrett og forvaltningsrett”.Oslo 1993.s. 421-422

³⁵ Straffeloven

³⁶ Bing 82 s. 213

I utgangspunktet må det jo være slik at man ikke kan finnes å være i rettsvillfarelse med hensyn til en ikke rettskraftig regel, siden denne da ikke hadde blitt "rett". En ikke rettskraftig regel vil uansett ikke forbinde noen. "Hvis en bestemmelse ikke kan påberopes fordi den ikke er kunngjort på foreskreven måte, vil spørsmålet om rettsvillfarelse falle bort. Men selv om en bestemmelse *er* kunngjort på foreskreven måte, kan unnskyldelig rettsvillfarelse foreligge" (Bing 82 s.213) Imidlertid er det blitt antatt i praksis at en regel kan tre i kraft ved øyeblikket for kunnskap, da etter grunnloven § 97, og at man at på til kan bebreides for ikke å ha tilegnet seg slik kunnskap og dermed satt kraft i regelen. Derfor har man innført et aktsomhetskrav jfr. Rt. 1953.965.; "at han i stedet valgte å holde seg passiv, kan iallfall ikke gi ham noen rett etter Grunnloven § 97 ". Dette bidrar ytterligere til at prinsippet fremstår som relativisert og fleksibelt, når verken formell kunngjøringsmåte eller engang annen kunngjøring kan fastslås som nødvendig for rettskraft, såfremt den anses forsvarlig.

8 EMK art 7

Etter avgjørelsen i Rt 2004.357, er det klart at den nasjonale rettstilstanden ikke tilfredstiller kravene etter EMK artikkel 7.nr.1;

« Ingen skal bli funnet skyldig i en straffbar handling på grunn av noen gjerning eller unnlattelse som ikke utgjorde en straffbar handling etter nasjonal eller internasjonal rett på den tid da den ble begått. Heller ikke skal en strengere straff bli idømt enn den som gjaldt på den tid da den straffbare handling ble begått ».

Bestemmelsen gjelder som norsk lov etter Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), 21. mai.,1999.nr.30. § 2 og § 3.

Som det fremgår, regulerer artikkel 7 tilbakevirkning, som grunnlovens § 97, men det er EMD lovsbegrep som skaper konflikt med norsk lov. Lovsbegrepet gjelder overalt i EMK og innebærer krav om tilgjengelighet og forutsigbarhet. Det nærmere innholdet av kravet fremkommer av avgjørelsene i dommene 26. april 1979 i saken Sunday Times mot Storbritannia avsnitt 49³⁷, 25. mars 1983 i saken Silver mfl. mot Storbritannia ³⁸ og 26. mars 1987 i saken Leander mot Sverige avsnitt 53 ³⁹.

Kravet innebærer at loven må være klart og fullstendig formulert og kunngjort på en allment anerkjent og lett tilgjengelig måte, og altså at den ikke får rettskraft overfor noen før dette tidspunkt. Imidlertid er det også her antatt at beviselig faktisk kunnskap om regelen erstatter formell kunngjøring.⁴⁰

Bestemmelsen får likevel kun anvendelse på nye straffebestemmelser som er strengere enn de gamle, og som sådan favner den ikke like vidt som Lovtidendeloven.⁴¹

Det fastslås også i avsnitt 18 i Rt.2004-357, at kunngjøring etter EMK må forstås som kunngjøring etter Lovtidendeloven, da dette fremdeles er vår offisielle kunngjøringsmåte. Førstevoterende Coward tillegger;

”Dette er likevel selvsagt ikke til hinder for at norske myndigheter kan velge å vedta andre offisielle kunngjøringsmåter. Jeg gjør her oppmerksom på at fra og med år 2001 skjer kunngjøringen i Norsk Lovtidend først elektronisk, med kunngjøringsdato markert for hver kunngjøring. Kunngjøringene blir samlet og publisert i papirutgave senere med

³⁷ [EMD=REF00000169](#)

³⁸ [EMD=REF00000162](#)

³⁹ [EMD=REF00000104](#)

⁴⁰ Nicolai V. Skjerdal: Kvalitative hjemmelskrav side 40 flg. og Jørgen Aall: « Noen straffeprosessuelle tvangsmidler og menneskerettighetene », TfR 1994 side 592-593.

⁴¹ Rt 2004-357. avsnitt 17

angivelse av kunngjøringsdato for den enkelte sak. Det innebærer at det som ligger bak problemet i vår sak - tidsavstanden mellom vedtakelse og kunngjøring - må antas å være lite praktisk i dag. ”

Dette kan kanskje forstås som en oppfordring til å forandre den offisielle kunngjøringsmåte deretter.

9 Oppsummering og konklusjon

Rettstilstanden er klart avgjort ved Rt 2004. 357. Det er all grunn til å tro at rettspresis fra nå av vil tolke de norske bestemmelsene til å samsvare med lovskravet i EMD. For alle praktiske hensyn er dermed problemstillingen løst. Det er den for så vidt uansett etter at kunngjøringen siden 2001 først og fortløpende foretas i Lovdata, som for alle praktiske formål fjerner tidsrommet mellom vedtagelse og kunngjøring.⁴²

Imidlertid vedvarer en prinsipiell mangel ved lovverket som signal til befolkningen. Ser vi bort fra EMD, fremstår rettstilstanden slik den har vært frem til dommen i Rt 2004.357 som uoversiktlig og skjønnspreget. Man har ikke ansett formkravene i Lovtidendeloven som bindende, og lover har som sådan trådt i kraft før kunngjøring. Lovtidendelovens har funnet sted. Ved å erstatte kunngjøring etter Lovtidendeloven med faktisk kunnskap eller annen forsvarlig kunngjøringsmåte, har man i stor grad gått til anvendelse av en ordinær vurdering av hvorvidt det foreligger en unnskyldelig rettsvillfarelse. Dette er en sammensatt vurdering, som det er vanskelig å forutberegne. Hensynet til forutberegnelighet er som tidligere nevnt sentrale både for Lovtidendeloven og grunnlovens § 97

Spørsmålet om hvorfor Høyesterett i sin praksis synes å ha gått imot de fleste tilgjengelige rettskilder, forblir tildels svevende i lufta. Dette åpner i min bevissthet opp muligheten som jo alltid er der, for at Høyesterett har benyttet sin tolkningsfrihet også med hensyn til grunnlovens § 97 til å poengtere en mangel ved lovgivningen, uten derved å sette seg over lovgiver. Det er mulig dette er å legge for mye i Høyesteretts tankegang, men i alle tilfelle synes ikke førstevoterende Coward å beklage at Menneskerettsloven nå har brakt orden hvor det før var en viss grad av kaos;

”Etter min mening kan det også anføres gode reelle grunner for å forstå konvensjonsbestemmelsen i artikkel 7 som å inneholde et krav til kunngjøring - med modifikasjoner som nevnt - og jeg kan ikke se at en slik forståelse innebærer praktiske problemer av betydning for medlemslandene.”⁴³

Det er i hvert fall tilfredsstillende å forestille seg at Høyesterett i all sin kneblede visdom har sett sitt snitt til å bidra på sin måte i byggingen av landet ved å overprøve en

⁴² Rt.2004-357, avsnitt 18

⁴³ Rt 2004.357, avsnitt 16

kunngjøringslovgivning som, på tross av alle sine gode hensikter i forutberegnelighetens tjeneste, både var upraktisk og uhensiktsmessig i sin anvendelse, med sin sendrektige og lite publiserte formidlingsmetode i form av Lovtidende. Dermed presses det sakte men sikkert fram et stille krav om lovreformer som er mer tilpasset det samfunnet vi faktisk har og det samfunnet vi vil ha for fremtiden.

Kanskje vil det nå komme en bølge av nyskapende informasjonslovgivning, som på linje med nyskapende sosiallovgivningen fra 60-, 70- og 80-tallet sender hele det norske samfunnet hodestups opp i ledelsen – denne gang på området for kunnskap, deltagelse og demokrati.

Så får kanskje Bing endelig svar på det anmodende spørsmål han stilte på s.209 i sin bok fra 1982; ” Det er etter mitt skjønn et ruvende tankekors hvorvidt man i vårt rettsystem har funnet frem til bekjentgjøringssystemer som oppfyller de krav man bør kunne stille til rettsystemet for at allmennhetens forutberegnelighet ikke skal bli for mye av en fiksjon – har vi funnet ”det virksomste middel”, de best egnete ”Informationsinstrumente”, eller inneholder dagens situasjon utfordringer som ikke er blitt tatt opp?”.

Jeg deler i så fall hans begeistring, ikke bare med hensyn til at det nå finnes teknologi som kan virkeliggjøre prinsippet om publicatio legis til fulle og vel så det, men også med tanke på alle de andre rettigheter og informasjonstyper som nå effektivt kan formidles til befolkningen, til det beste for dem selv og samfunnet for øvrig. Det eneste som mangler er en mer visjonær lovgivning som kan stake opp kursen. Lovdatas inntreden i lovgivningen er naturligvis et stort steg i riktig retning, men etter min mening bare en sped begynnelse på hva som er mulig. Jeg leverte for eksempel selvangivelsen min med en tekstmelding for noen dager siden. ⁴⁴En av foreldregenerasjonens store hodepiner, i høyeste grad bestemmende for både rettigheter og plikter, nå redusert til noen få tastetrykk på mobiltelefonen! Tendenser til nytenkning er også synlig i lovgivningsammenheng. For eksempel i forbindelse med infrastrukturkravet i NOU-1999-27. ”Ytringsfrihed bør finde Sted . Forslag til ny Grunnlov §100” Dette lover bra for fremtiden.

⁴⁴ En av foreldregenerasjonens store hodepiner, i høyeste grad bestemmende for både rettigheter og plikter, nå redusert til noen få tastetrykk på mobiltelefonen!

10 Litteraturliste:

10.1 Bøker:

Andenæs, Johs.: *Statsforfatningen i Norge*, 9. utg. Oslo, 1998

Anners, Erik: *Den Europeiske rettens historie*. Oslo, 1983

Arctander, Ivar: *Statsmonopoler – tilblivelsen av grunnlovens § 101 og paragrafens betydning som vern mot statsmonopoler*. Oslo, 1928.

Aschehoug, T.H.: *Norges nåværende Statsforfatning*, 2. utg. III. Christiania, 1893

Bing, Jon : *Rettslige kommunikasjonsprosesser*. Oslo, 1982

Erik Boe: ”Innføring i juss. Bind II - Statsrett og forvaltningsrett”.Oslo 1993.

Erik Boe: ”Innføring i juss. 2 bind – statsrett og forvaltningsrett”. Oslo 1993

Castberg, Frede: *Norges statsforfatning II*. Oslo, 1935

Castberg, Frede: *Norges Statsforfatning I og II*. Oslo, 1947

Castberg, Frede: *Grunnlovens forbud mot å gi lover tilbakevirkende kraft*. Kristiania, 1919

Frihagen, Arvid: *Forvaltningsloven: kommentarutgave, 2.utg,2.bind*. Oslo.1986.

Gaarder, Peder Krabbe: *Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret*. Kristiania, 1845.

”Halvorsens norske forfatterleksikon”

Jæger, Tycho C.: *Storthings Efterretninger . Riksforsamlingen på Eidsvold (1814)*.

Finants-Commiteen, Riksforsamlingens forhandlinger. Bind 3. Grundlovsutkast.

Kristiania, 1916

Morgenstjerne, Bredo: *Lærebok i den norske statsforfatningsrett*. III utg., II bind. Oslo 1927

Skjerdal, Nicolai V.: *Kvalitative hjemmelskrav*. Oslo, 1998

Stang, Friederich: *Systematisk Fremstilling af kongeriket Norges constitutionelle eller grundlovsbestemte ret*. Christiania, 1833.

10.2 Artikler:

Bing, Jon : *Fra kirkebakken til Lovdata I* : Dagbladet 07.05.1996

Bing, Jon : Regulations: Map or Mould? The Need of the Legislator for Information on the Industry and the Need of the Industry for Regulatory Information.

<http://www.jus.uio.no/iri/forskning/lib/papers/regulations/regulations.html>

Aall, Jørgen: Noen straffeprosessuelle tvangsmidler og menneskerettighetene I: TFR 1994 side 592-593.

10.3 Forarbeider:

NOU 1992:32. Bedre struktur i lovverket. Lovstrukturutvalgets delutredning II.

Oth.prp.No.9 (1876) Om udgivelse af en Lovtidende og Bekjendtgjørelse af Love m.V.

Ot.prp.nr.27(1968-1969) Ikraftsettelse av forvaltningsloven og om endringer av saksbehandlingsregler i forvaltningsloven og andre lover

Ot.prp.Nr.29 (1968-1969) Om lov om Norsk Lovtidend m.m.

10.4 Lover:

1813 Kancelli skrivelse av 3 juni 1813

1814 Grundloven 17 Mai 1814

1876 Lov angaaende Udgivelse af en Lovtidende og Bekjendtgjørelse af Love m.

V.(Lovtidendeloven av 1876) av 1 April 1876

1902 Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10

1918 Lov om arbeidstidens forkortelse o.s.v. av 14. august 1918

1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven) av 10. februar 1967

1969 Lov om Norsk Lovtidende m.v. av 19. Juni 1969 nr. 53 res.27.mai, 1813

1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai nr.30.

EMK. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon med protokoller av 4 november 1950

10.5 Dommer

Rt 1918 II-287

Rt-1919-307

Rt-1937-42

Rt-1945-26

Rt-1953-965

Rt-1953-1386.

EMD=REF00000169 Sunday Times mot Storbritannia avsnitt 49, 26. april 1979

EMD=REF00000162 Silver mfl. mot Storbritannia, 25. mars 1983

EMD=REF00000104 Leander mot Sverige avsnitt 53, 26. mars 1987

(<http://www.jus.uio.no/sekr/studieinformasjon/fagsider/spesialoppgave/retningslinjer>)

