

Håndbok i regelverksarbeid

- ny utgave april 2007

Innhold:

- [Forskriftsbegrepet – hva er en forskrift](#)
- [Regelverksprosessen](#)
- [Utforming av et brukervennlig regelverk](#)
- [Dokumenter som omtales i håndboken](#)



Hensikten med håndboken er å bidra til at det norske regelverket har god kvalitet. Boken skal være et hjelpemiddel for den som utarbeider lover og sentrale forskrifter.

Håndboken ble første gang utgitt i 2000. Den er nå omarbeidet og publiseres heretter bare elektronisk.

I denne håndboken omtales

- Forskriftsbegrepet og avgrensning mot interne instruksjer og veiledninger
- Regelverksprosessen fra forhåndsvurdering - til utredning og endelig vedtak
- Utforming av et brukervennlig regelverk, - hva som fremmer og hemmer et brukervennlig regelverk

Forskriftsbegrepet – hva er en forskrift

- [Avgrensning mot interne instruksjoner og organisatoriske bestemmelser](#)
- [Instruksjoner fastsatt av Kongen i statsråd](#)
- [Instruksjoner fastsatt av et forvaltningsorgan](#)
- [Avgrensning mot rundskriv, veiledninger og retningslinjer og standarder](#)



En formell definisjon av forskriftsbegrepet finnes i forvaltningsloven § 2 første ledd:

- Det foreligger en forskrift når det under utøving av offentlig myndighet gis regler som er "bestemmende" for privatpersoners rettigheter og plikter.

Forskriftsbegrepet -hva er en forskrift

Det som innholdsmessig er en forskrift, skal betegnes som forskrift, jf. [forvaltningsloven § 38](#) første ledd bokstav d. Tradisjonelt har det imidlertid vært benyttet mange ulike navn på forskrifter. Som eksempler på eksisterende betegnelser kan nevnes: regler, krav, ordning, reglement, retningslinjer, godkjenning, vedtekter, planer, instruks, standarder.

En forskrift kan inneholde både bestemmelser som faller innenfor og bestemmelser som faller utenfor forskriftsdefinisjonen. I slike tilfeller vil hele regelsettet måtte anses som forskrift.

En formell definisjon av forskriftsbegrepet finnes i [forvaltningsloven § 2](#) første ledd:

Det foreligger en forskrift når det under utøving av offentlig myndighet gis regler som er "bestemmende" for privatpersoners rettigheter og plikter."

Regler som må betegnes som forskrift:

- Regler må betegnes som forskrift dersom det gjennom delegert lovgivningsmyndighet gis regler som pålegger privatpersoner plikter eller gjør inngrep i privates rettigheter.
- Definisjonen omfatter også vedtak som fritar for plikter eller gir rettigheter. Også i slike tilfeller vil reglene regnes som forskrift. Som eksempler kan nevnes
 - byggeforskrifter
 - trafikk-regler
 - dispensasjonsbestemmelser
 - saksbehandlingsregler som gjelder den enkeltes partsstilling
- Også rettigheter som gjelder deler av riket, for eksempel en kommune eller et område i en kommune (eks. havn), må regnes som forskrift.
- Statlige regler som er bestemmende for kommuner eller fylkeskommuners rettigheter eller plikter, er også forskrifter.

En forskrift må være gitt under utøving av offentlig myndighet.

Når for eksempel et offentlig organ har bestemte krav ved bestilling av varer og tjenester, vil det være bestemmende for privates rettigheter og plikter, men vil normalt ikke bli ansett som ledd i myndighetsutøvelse (men som ledd i forretningsvirksomhet). Slike vilkår vil derfor normalt ikke være forskrifter. Derimot er vilkår for offentlig tjenesteyting (f.eks. regler for tildeling av barnehageplasser) som hovedregel forskrifter.

Avgrensning mot interne instruksjoner og organisatoriske bestemmelser

Instruksjoner og organisatoriske bestemmelser som retter seg utelukkende mot underlagte organer eller dem som arbeider i organet, kan ikke anses bestemmende for privatpersoners rettsstilling og er derfor ikke forskrifter, selv om det finnes eksempler på at de feilaktig



Kongen (Kongen i statsråd) er øverste leder av statsforvaltningen, jf. [Grunnloven § 3](#).

Nærmere regler om forholdet mellom Kongen i statsråd og departementene finnes i [Instruks for regjeringen](#) (Regjeringsinstruksen) fastsatt ved kgl. res. 23. mars 1909.

har blitt betegnet som forskrifter. Selv om en instruks gjelder praktisering av regelverk som angår private, kan den ikke anses som en forskrift så lenge den formelt bare retter seg til tjenestemennene og dermed ikke direkte kan påberopes av private.

Forvaltningsrettslige instruksjoner gjelder internt i forvaltningen. Instruksene kan imidlertid ha dannet grunnlag for en fast forvaltningspraksis, og brudd på slik praksis kan medføre ugyldighet i kraft av det forvaltningsmessige likhetsprinsippet.

Instruks fastsatt av Kongen i statsråd

Kongen (Kongen i statsråd) er øverste leder av statsforvaltningen, jf. [Grunnloven § 3](#). I kraft av denne bestemmelsen kan Kongen på vegne av staten foreta alle forvaltningsmessige handlinger og disposisjoner som ikke krever hjemmel i lov. For å gi interne instruksjoner, kreves det ikke hjemmel i lov. Kongen kan derfor fastsette organisatoriske regler for forvaltningens interne virksomhet, og han kan instruere forvaltningsorganene om hvordan de skal utføre sine gjøremål. Av praktiske grunner er det imidlertid behov for å delegerer selvstendig beslutningsmyndighet til departementene.

Nærmere regler om forholdet mellom Kongen i statsråd og departementene finnes i [Instruks for regjeringen](#) (Regjeringsinstruksen) fastsatt ved kgl. res. 23. mars 1909.

Instruks fastsatt av regjeringen (Kongen i statsråd som kongelig resolusjon – kgl. res.) er bare bindende for regjeringens underliggende organer.

Instruks fastsatt av et forvaltningsorgan

Forvaltningsorganer kan instruere underliggende organer hvordan de skal utføre sine gjøremål. I enkelte tilfeller kan instruksjonsmyndigheten være avskåret eller begrenset ved lov. Myndighet til å instruere gjelder i forhold til organisering av virksomheten, saksbehandling og lovanvendelse.

I tillegg kan det gis veiledninger om skjønnsutøvelse. Slike instruksjoner er bare bindende for underliggende organer.

Avgrensning mot rundskriv, veiledninger og retningslinjer og standarder

Innenfor sine forvaltningsområder kan departementene veilede den øvrige statsforvaltningen om lovfortolkning eller andre spørsmål.

Statsministerens kontor veileder om behandling av saker som skal legges frem for regjeringen. Disse utgis oftest i form av rundskriv eller som dokumenter med egne bestillingsnumre. Retningslinjer (eller merknader) som utdyper innholdet i en lov eller en forskrift, vil ofte ha stor betydning for anvendelsen av den aktuelle loven eller forskriften. Slike retningslinjer vil likevel ikke være en forskrift så lenge de bare kan anses som et uttrykk for hvordan organet tolker det aktuelle regelverket og ikke som uttrykk for en bindende regel.

Følgende eksempel kan illustrere skillet mellom forskrifter og

- Det er et skille mellom forskrifter som er lovmessig fundamentert og bestemmelser som kun har en rådgivende funksjon.

bestemmelser som utelukkende har karakter av veiledning:

En forskrift kan kreve at en bestemt form for atferd skal være forsvarlig. I et slikt tilfelle vil forvaltningsorganet ofte gi retningslinjer for forsvarlig opptreden. Så lenge retningslinjene ikke kan oppfattes som mer enn en hjelp ved tolkningen av begrepet forsvarlig, vil de i utgangspunktet ikke kunne anses som noen forskrift i forvaltningslovens forstand. Hvis det derimot knyttes rettsvirkninger til retningslinjene, for eksempel en eller annen form for sanksjon – ikke bare til om en opptreden er forsvarlig, men til om det er opptrådt i samsvar med retningslinjene, vil dette føre til at det må anses å foreligge en forskrift i forvaltningslovens forstand.

Når det i en forskrift delegeres myndighet til et forvaltningsorgan å gi utfyllende regler, vil disse reglene normalt kunne anvendes direkte i forhold til private. Disse reglene vil også være forskrifter.

Inneholder forskriften en henvisning til nasjonal eller internasjonal standard, blir standarden å anse som en del av forskriften, selv om teksten ikke tas inn.

Regelverksprosessen

- [Forhåndsvurdere saken](#)
- [Forhåndsforelegge saken](#)
- [Velge utredningsform, utarbeide mandat og opprette arkiv](#)
- [Utarbeide forslag til nye regler](#)
- [Språk i regelverket](#)
- [Hensynet til internasjonale forpliktelser](#)
- [Tidsbegrensning og etterkontroll](#)
- [Ikrafttredelse](#)
- [Bruk av merknader](#)
- [Opphevelse av regelverk](#)
- [Forelegge før alminnelig høring](#)
- [Sende på alminnelig høring](#)
- [Forelegge før endelig beslutning](#)
- [Fastsette regelverket](#)
- [Lover](#)
- [Provisoriske og kirkelige anordninger](#)
- [Forskrifter](#)

Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid



Valg av utredningsform avhenger av sakens karakter. Les mer i [veileder i utredningsarbeid](#).

Regelverksprosessen

Forhåndsvurdere saken

Før det settes i gang et arbeid med regelendringer (nye regler eller endringer i eksisterende regelverk), skal saken forhåndsutredes. Utredningen skal inneholde følgende momenter:

- Hvilke problemer som søkes løst ved regelendringen
- Økonomiske, administrative eller andre vesentlige konsekvenser ved eventuelle endringer. Blant annet skal det utredes konsekvenser i forhold til mål om et enklere regelverk og en enklere forvaltning
- Hvem som blir berørt av endringene
- Annet regelverk som har betydning for problemområdet
- Ansvarlige myndigheters politikk på vedkommende område.

[Se veileder i utredningsarbeid kapittel 2](#)

Forhåndsforelegge saken

Forhåndsvurderingen skal legges fram for andre departementer, eventuelt regjeringen, før selve utredningsarbeidet igangsettes. Før igangsetting av lovarbeid som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justisdepartementet.

[Se veileder i utredningsarbeid kapittel 3](#)

Velge utredningsform, utarbeide mandat og opprette arkiv

Utredningsarbeidet kan organiseres på ulike måter. Valg av utredningsform avhenger av sakens karakter. Ved større regelendringer, kan det være mest aktuelt å opprette et lovutvalg.

Det skal utarbeides et mandat for utredningsarbeidet som fastslår at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser skal utredes i samsvar med gjeldende retningslinjer. Offentlige utredninger skal – som hovedregel – inneholde minst ett alternativ basert på uendret ressursbruk innenfor vedkommende område. Det skal gis en tidsramme for arbeidet.

Enkelte offentlige utvalg plikter å opprette eget arkiv.

[Se veileder i utredningsarbeid kapittel 4](#)

- Utredningsinstruksen fastslår at lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder Lovteknikk og lovberedelse.



– Det er en politisk målsetting at regelverket skal være enkelt og brukervennlig.

Utarbeide forslag til nye regler

[Utredningsinstruksen kapittel 7.1](#) fastslår at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i Justisdepartementets veileder [Lovteknikk og lovberedelse](#).

Det er en politisk målsetting at regelverket skal være enkelt og brukervennlig. Se nærmere omtale av dette under avsnittet Et brukervennlig regelverk.

Det er utarbeidet retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren (Kommunal- og regionaldepartementet)

[Om statsråd](#) gir retningslinjer for utarbeiding av lovproposisjoner og kongelige resolusjoner.

Språk i regelverket

Ved utforming av lov- og forskriftstekster må det legges vekt på at de som skal bruke regelverket lett kan lese og forstå innholdet. Språket bør være presist og setningene ikke for lange.

Forskrifter skal i utgangspunktet skrives på norsk. I tilfeller der internasjonale forpliktelser gjennomføres ved inkorporasjon, kan det unntaksvis tenkes norske forskrifter gitt på et annet språk enn norsk. Det samme gjelder der forskriften baserer seg på et teknisk og detaljert internasjonalt regelverk. Det er ikke aktuelt å vedta en norsk forskrift på annet fremmedspråk enn engelsk.

[Se Lovteknikk kapittel 6, 5.7.8 og 14.6.6](#). Se også Lovlig språk, som er et supplement til Lovteknikk.

Bokmål og nynorsk er likeverdige målformer, jf [målbrukslova § 1](#). Det er derfor valgfritt om forskrifter og lover skal utarbeides på bokmål eller nynorsk. Oversikt over vedtak i kommuner og fylkeskommuner som er meldt til Kulturdepartementet før 1. april 1999 (se Norsk Lovtidend avd. I) inneholder opplysninger om hvilken målform de ulike kommunene har valgt. Vedtakene får særlig betydning ved valg av målform i lokale forskrifter.

Lover og forskrifter av særlig interesse for hele eller deler av den samiske befolkning skal oversettes til samisk. Se [sameloven § 3-2](#) og forskrift til samelovens språkregler.

Stedsnavn i lov- og forskriftstekster skal være overensstemmende med vedtatt skrivemåte som fremgår av [stadnamnlova](#) med forskrifter.

Se også:

[Om Statsråd](#) kapittel 3.6

NOU 1990:20 Forenklet folketrygdlov kapittel 0.8

[Veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 5.4



- Det er viktig å være oppmerksom på hvilke rutiner som skal følges på stadiet før eventuelt vedtak i EØS-komiteen.

Hensynet til internasjonale forpliktelser – herunder gjennomføring av EØS-rettsaker

Ved iverksetting av nye reguleringer må hensynet til eventuelle internasjonale avtaler vurderes. En avtale kan begrense hva som kan reguleres nasjonalt. Når en avtale skal gjennomføres ved vedtakelse av norske rettsregler, er det viktig å undersøke om avtalen setter rammer for gjennomføringsmåten. Forordninger som er en del av EØS-avtalen, skal gjennomføres etter sin ordlyd (som utgangspunkt ved inkorporasjon). I slike tilfeller er det vanlig å benytte henvisningsteknikk. Direktivtekster kan til en viss grad omarbeides (transformasjon). Norge kan også sette strengere krav enn direktivene så lenge det ikke strider mot EØS-avtalen. [Se Lovteknikk](#) kapitlene 11 og 12.

Det er viktig å være oppmerksom på hvilke rutiner som skal følges på stadiet før eventuelt vedtak i EØS-komiteen. Straks EU-kommisjonen forbereder forslag til nye rettsaker eller senest når Kommisjonen har fremmet slikt forslag, skal forvaltningen utarbeide et rammenotat. Notatet skal inneholde faktaopplysninger i saken – herunder rettslige, økonomiske og budsjettmessige konsekvenser. Notatet bør konkludere med departementets egen vurdering og tilråding til norsk posisjon. [Se retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker](#).

[Se også Forskriftsdugnaden](#). Prosjektrapport 2002 (Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet) vedlegg 5 om EØS-regelens betydning for målet om et enklere regelverk.

Oversikt over forordninger og direktiver som inngår i EØS-avtalen, finnes på Utenriksdepartementets EØS-linje på Internett. Se også EFTAs hjemmesider på Internett.

Oversikt over folkerettslige forpliktelser som Norge har inngått, er tatt inn i Overenskomst med fremmede stater.

[Se veileder i utredningsarbeid kapittel 5.1 og 5.2.](#)

Tidsbegrensning eller etterkontroll

Spørsmål om regelverket skal være tidsbegrenset eller om det skal inneholde en bestemmelse om etterkontroll, vil måtte variere avhengig av type regulering og reguleringsområde.

[Se veileder i utredningsarbeid kapittel 5.3.2.](#)

Ikrafttredelse

Lover og forskrifter med betydning for forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra årsskiftet, og unntak må begrunnes særskilt, jf. [Utredningsinstruksen](#) kapittel 7.4. Se også [Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 14.9 om ikraftsettingstidspunkt.

Lovteknikk og lovforberedelse behandler utforming av ikraftsettingsbestemmelser i kapittel 7.1.

- Det må gå klart frem av særtrykket (rundskriv eller lignende) hva som er forskrift og hva som er merknad.

Bruk av merknader

Særlig til forskrifter som inneholder funksjonskrav, er det vanlig å utarbeide merknader til de enkelte bestemmelsene. Merknader er ikke en del av forskriften og skal derfor heller ikke kunngjøres. Når det utarbeides særtrykk av slike forskrifter, må det gå klart frem av særtrykket (rundskriv eller lignende) hva som er forskrift og hva som er merknad.

Opphevelse av regelverk

Lover og forskrifter må oppheves når de ikke lenger skal gjelde. Lover og forskrifter endres og oppheves på samme måte som de vedtas.

Forelegge før alminnelig høring

Underveis i utredningsprosessen skal det vurderes om saken skal forelegges andre myndigheter. I visse tilfeller skal saken alltid forelegges Finansdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet eller andre departementer som er berørt. Større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise spørsmål om lovstruktur, skal forelegges Justisdepartementet.

Reformer som kan berøre kommunalforvaltningen, bør forelegges Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Det anbefales også å ta kontakt med Kommunenes Sentralforbund og/eller kommunene/fylkeskommunene.

Se retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren og veileder i utredningsarbeid kapittel 6.

Foredrag til statsråd bør normalt skrives slik at det senere kan offentliggjøres uten omarbeiding. [Se Om Statsråd](#) kapittel 7.3.

[Se veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 6.

Sende på alminnelig høring

Når forslaget til nye regler er ferdig utredet, skal saken sendes på alminnelig høring.

[Se veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 7.

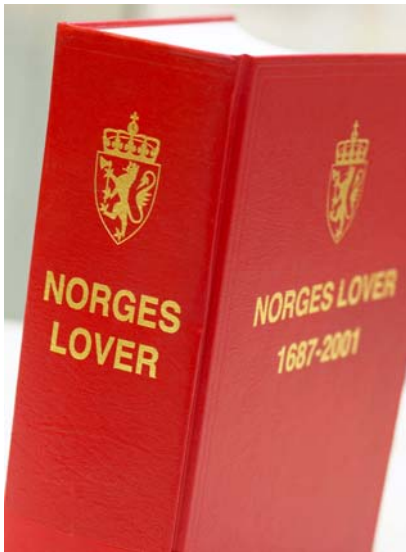
Forelegge før endelig beslutning

Lovutkast (odelstingsproposisjon) skal forelegges Justisdepartementet for lovteknisk gjennomgang og Finansdepartementet og andre berørte departementer til uttalelse før de behandles i regjeringen.

[Se veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 8.



- Foredrag til statsråd bør normalt skrives slik at det senere kan offentliggjøres uten omarbeiding.



- Prosedyren for fastsettelse av lover fremgår av Grunnloven. Lovforslag skal i dag behandles av Odelstinget og Lagtinget.

Fastsette regelverket

Når utkast til nytt regelverk har vært på alminnelig høring og eventuelle endringer er gjennomført, skal det oversendes beslutningsorganet for vedtakelse.

Lover

Stortinget fastsetter lover, jf. [Grunnloven § 49](#). Grunnlovsendringer kan først vedtas på det første, andre eller tredje Storting etter neste valg. Endringen kan ikke motsi Grunnlovens prinsipper, jf. [Grunnloven § 112](#).

Prosedyren for fastsettelse av lover fremgår av Grunnloven. Lovforslag skal i dag behandles av Odelstinget og Lagtinget.

I februar 2006 ble det vedtatt å oppheve Stortingets to avdelinger, noe som innebærer en ny prosedyre for behandling av lovsaker:

- Lovforslag skal behandles to ganger av Stortinget i plenum
- Lovforslaget stanser hvis det blir forkastet ved første gangs behandling
- Hvis det samme lovforslaget aksepteres to ganger på påfølgende møter, blir det vedtatt
- Hvis lovforslaget ikke blir akseptert fullt ut ved andre gangs behandling i Stortinget, må det behandles en tredje gang
- Lovforslaget forkastes hvis ikke Stortinget ved tredje gangs behandling vedtar den lovtekst som vant frem andre gang saken var oppe i plenum
- Det skal gå minst tre dager mellom hver behandling
- Stortinget oppnevner én president, fem visepresidenter og to sekretærer.

Opphevelsen av Odelstinget og Lagtinget trer i kraft 1. oktober 2009. Inntil dette skjer, er lovgivningsprosedyren i Stortinget som følger:

Behandling i Stortingets fagkomité

Før lovutkastet kommer til behandling i Odelstinget, blir det gjennomgått av vedkommende stortingskomité som utarbeider innstilling til Odelstinget.

Første gangs behandling i Odelstinget

Odelstinget kan vedta forslaget uforandret, gjøre forandringer eller tillegg, utsette behandlingen til neste storting eller forkaste forslaget helt. Hvis forslaget forkastes eller utsettes, kommer det ikke videre. Hvis lovbeslutning kommer i stand, blir den oversendt Lagtinget til videre behandling.

Første gangs behandling i Lagtinget

Utfallet av Lagtingets første behandling kan bli ett av tre:

- Lagtinget er enig i Odelstingets vedtak. Odelstingets beslutning blir stående, og forslaget sendes til Kongen istatsråd til sanksjon.

- Lagtinget mener at det bør gjøres forandringer i Odelstingets vedtak. Beslutningen blir sendt tilbake til Odelstinget sammen med anmerkningene. Lagtinget kan ikke ta opp nye forhold til behandling, men må holde seg til samme sak som Odelstingets vedtak. Dette skjer ikke ofte i praksis.
- Lagtinget forkaster lovbeslutningen helt. Beslutningen går tilbake til Odelstinget.

Andre gangs behandling i Odelstinget

Utfallet av Odelstingets andre behandling kan være følgende:

- Odelstinget kan beslutte å henlegge saken. Det kan fastholde sin opprinnelige beslutning. Saken går da til annen gangs behandling i Lagtinget.
- Odelstinget kan bøye seg for Lagtinget og godta dets anmerkninger. Saken går også da tilbake til Lagtinget, men den blir sendt direkte fra Lagtinget til Kongen til sanksjon.
- Odelstinget kan foreta forandringer i Lagtingets anmerkninger, eller godta noen av dem og forkaste andre. Saken går da tilbake til Lagtinget.

Andre gangs behandling i Lagtinget

Når saken kommer til Lagtinget for annen gang, har Lagtinget bare valget mellom å godta eller forkaste Odelstingets beslutning i sin helhet. Endringsforslag er ikke aktuelt. Blir Odelstingets beslutning vedtatt, går saken til Kongen til sanksjon.

Plenumsbehandling av lover

Et lovforslag som er forkastet av Lagtinget ved annen gangs behandling, kan bare vedtas av Stortinget i plenum ([Grunnloven § 76](#) tredje ledd). Det er Odelstingets siste vedtak det skal stemmes over. Forslaget må vedtas eller forkastes i sin helhet, jmfør [Stortingets forretningsorden § 54](#). For at forslaget skal betraktes som vedtatt, krever Grunnloven to tredjedels flertall, flertallet regnes av de møtende. Vedtas loven med tilstrekkelig flertall, blir den sendt tilbake til Lagtinget som derfra ekspederer den til Kongen med anmodning om sanksjon.

Sanksjonering av lover hos Kongen

Sanksjonsbestemmelsene fremgår av [Grunnloven § 78](#). Godtar Kongen lovbeslutningen, skriver han under og det blir et endelig lovvedtak. I motsatt fall sendes saken tilbake til Odelstinget. I praksis skjer det ikke lenger at Kongen nekter sanksjon. Unntaket måtte være at grunnlaget for en lov er endret slik at det må antas med sikkerhet at Stortinget ikke ønsker sanksjon. Dette har forekommet én gang siden siste verdenskrig.

Provisoriske og kirkelige anordninger

Regjeringen kan fastsette provisoriske anordninger som angår handel, toll, næringsveier og politi når Stortinget ikke er samlet, jf. [Grunnloven § 17](#). Provisoriske anordninger er bestemt til bare å gjelde midlertidig, fordi de er utferdiget av regjeringen uten forutgående behandling i Stortinget. Gyldighetstiden til slike anordninger er begrenset til neste Storting, og de må ikke stride mot Grunnloven eller annen lov. Provisoriske anordninger fastsettes ved kongelig resolusjon (kgl.res.)

Etter [Grunnloven § 16](#) har regjeringen (Kongen i statsråd) rett til å fastsette kirkelige anordninger (bestemmelser om offentlig kirke- og gudstjeneste). Dette gjøres også i praksis. Bestemmelsene fastsettes ved kgl.res. Slike bestemmelser kan gjelde tjenesteordninger og tilsetninger i Den norske kirke, bestemmelser om kirkelige råd, om gudstjenester, kirkelige handlinger og liturgi. Regjeringen kan delegere sin myndighet til Kultur- og kirkedepartementet. Delegasjon må skje ved kgl.res.

Forskrifter

I statsråd

Viktige forskrifter eller forskriftsendringer som skal fastsettes av Kongen i statsråd, skal først legges frem for regjeringen i form av regjeringsnotat (r-notat). Se [Om R-konferanser](#) kapittel 2.9.

Før saken tas opp i regjeringskonferanse, skal den forelegges berørte statsråder. Se [Om R-konferanser](#) kapittel 4.1.

Se også [Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 14.7.

I departement eller underliggende etat

Statlige organer som ikke er delegert myndighet til å fastsette forskrifter, oversender utkast til overordnet organ (normalt ansvarlig departement) for behandling og vedtak. Tilsvarende gjøres av departementene i forhold til regjeringen.

I departementer fastsettes forskrifter av statsråden.

Med hjemmel i lov eller forskrift kan underliggende etater gis myndighet til å fastsette forskrifter. Forskriften fastsettes av øverste leder eller av styret for vedkommende organ. Se eventuell instruks eller interne retningslinjer for vedkommende etat. Dersom forskriften har hjemmel i flere lover og der ulike myndigheter har ansvar (fellesforskrift), skal den fastsettes av de ulike myndighetene i fellesskap. Det skal bare settes én fastsettingsdato, og etatene må derfor bli enige om en slik dato.

I visse tilfeller har en underliggende etat myndighet til å fastsette forskriften, men først etter at overordnet myndighet (normalt ansvarlig departement) har stadfestet. Forskriften må da sendes overordnet departement for stadfesting før endelig dato for fastsettingen kan settes.

Se [Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 14.7.

- I departementer fastsettes forskrifter av statsråden.

I kommune, fylkeskommune eller privat virksomhet

Med hjemmel i lov eller forskrift kan kommuner og fylkeskommuner gis myndighet til å fastsette forskrifter. Selv om forskriftene formelt fastsettes av kommunen eller fylkeskommunen, kan det i visse tilfeller være bestemt at vedtaket skal stadfestes av fagdepartementet før forskriften kan tre i kraft. I enkelte tilfeller har fagdepartementet utarbeidet maler for fastsetting av slike lokale forskrifter, se for eksempel politivedtektene.

Myndighet til å fastsette forskrifter er også i enkelte tilfeller delegert til private virksomheter, for eksempel Det Norske Veritas.

[Forvaltningsloven §§ 37 og 38](#), om saksforberedelse og vedtak av forskrifter, gjelder der kommuner, fylkeskommuner og private er delegert myndighet til å fastsette forskrifter.

Se også [Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk](#) rettet mot kommunesektoren.

Kunngjøre regelverket

Når reglene er vedtatt, skal de kunngjøres. Lover og forskrifter som gjennomfører EØS-regelverk skal meldes til EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

En forskrift kan normalt ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort. [Se forvaltningsloven § 39](#).

Dersom tidspunkt for ikraftsetting ikke er fastsatt, trer en forskrift i kraft én måned etter at den ble kunngjort i Norsk Lovtidend. [Se lov om Norsk Lovtidend § 3](#).

[Se veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 10.1. og 10.2.

Informasjon og opplæring

Selv om regelverket kunngjøres i Norsk Lovtidend/Lovdata, må man vurdere behovet for informasjon på annen måte. Også opplæringstiltak skal vurderes.

[Se veileder i utredningsarbeid](#) kapittel 10.3.

- En forskrift kan normalt ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort.

Et brukervennlig regelverk

- [Hensiktsmessig form, god struktur og systematikk i det enkelte regelverk](#)
- [Form, struktur og systematikk i regelverk som gjelder samme emne](#)
- [Fordeler og ulemper ved å slå sammen flere forskrifter innenfor samme emne](#)
- [Form, struktur og systematikk i forskrifter på beslektede områder](#)
- [Inndeling av regelverk på færrest mulig nivåer](#)
- [Tydelige titler på forskrifter](#)



- For at regelverket skal være brukervennlig, må det ha en hensiktsmessig form.

Et brukervennlig regelverk

Hensiktsmessig form, god struktur og systematikk i det enkelte regelverket

For at regelverket skal være brukervennlig, må det ha en hensiktsmessig form. Det betyr at reglene skal være lette å forstå og at det er enkelt å finne frem til hvilke regler som gjelder for den enkelte. Det er også viktig at reglene har en slik form at de er enkle å håndheve.

Dobbeltregulering bidrar til å forvirre brukerne. For å unngå dette, kan det også være nyttig å se på tilgrensende regelverk, herunder regelverk som håndheves av andre myndigheter. Spørsmål om det skal utarbeides en helt ny forskrift eller om nye regler skal innplasseres i eksisterende forskrifter, må alltid vurderes selvstendig.

God struktur innebærer at det er enkelt å finne frem til rettigheter og plikter for den enkelte. NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket fremmer forslag om opprydding med sikte på å nå frem til en bedre lovstruktur. Utredningen drøfter hvilken struktur lovverket bør ha og den inneholder konkrete forslag til endringer på enkelte lovområder. Prinsippene her vil også være aktuelle for struktur i forskriftsverket.

Regelverket må ha en enhetlig og gjenkjennelig systematikk. Lover skal bygges opp med inndeling i kapitler, avsnitt, paragrafer og ledd. Tilsvarende oppbygging gjelder for forskrifter.

Tradisjonelt bygges forskrifter opp på følgende måte:

- Bestemmelser om formål, virkeområde og definisjoner
- Bestemmelser om materielle krav
- Bestemmelser om tilsyn, håndheving, straff og ikraftsetting.

For å oppnå oversiktighet i store forskrifter bør regelverket inndeles slik:

- Utarbeide innholdsfortegnelse
- Benytte hjemmelslovens systematikk. Se for eksempel forskrifter til skatteloven der forskriftene har paragrafinndeling som korresponderer med paragrafene i loven.

[Se Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 5.3.

Form, struktur og systematikk i regelverk som gjelder samme emne

Med samme emne menes for eksempel regelverk om skatt, bergverk, forurensning, næringsmidler osv.

Når det gjelder struktur i regler innenfor samme emne, vil én løsning kunne være å gi alle reglene en enhetlig utforming og systematikk. Reglene blir dermed gjenkjennelige og lettere å finne frem i for

- Maler som utarbeides i departementer/etater bør være i samsvar med anbefalt lovteknikk.

brukeren. Særlig viktig er det at bestemmelser som er ment å være like (for eksempel bestemmelser om tilsyn og håndheving) utformes likt. Dersom departementer/etater utarbeider maler for hvordan forskrifter skal utformes på sine ansvarsområder, bør malen være i samsvar med anbefalt lovteknikk.

Det bør unngås at lovverket innenfor et enkelt livsområde eller i forhold til en avgrenset brukergruppe splittes opp i små enkeltlover. En slik oppsplitting øker faren for at regelverket ikke blir godt koordinert og gjør det vanskeligere å få en oversikt over det samlede forskrifts-verket på området.

Særlig bør man unngå å vedta supplerende lover om enkeltspørsmål på et område der lovreguleringen er preget av en hovedlov.

Utgangspunktet må være at en samling av regelverket er av det gode. Et sterkt oppsplittet regelbilde gjør det umulig å holde tilstrekkelig oversikt.

Et sentralt hensyn må være det rettspedagogiske: Man bør sikre at regelverket når best mulig fram til dem som det angår. Dette vil ofte tilsi at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde, bør samles i én lov.

[Se Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 2.2.2.

Fordeler og ulemper ved å slå sammen flere forskrifter innenfor samme emne

For å unngå et stort antall forskrifter innenfor samme emne, bør sammenslåing vurderes.

Forskriftsverket bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig fram til dem de angår. Dette innebærer at regler ofte bør samles i én forskrift i stedet for å spres på en lang rekke mindre forskrifter.

[Se Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 14. 4.

Det må sikres at sammenslåing innebærer større fordel enn ulempe for brukerne. En sammenslåing kan føre til bedre oversiktighet i regelverket, men samtidig kan en for stor forskrift bli uhåndterlig.

- Forskriftsverket bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig fram til dem de angår.

Eksempler på når det bør vurderes å slå sammen forskrifter:

Forskrifter som regulerer samme forhold.

Forskrifter som har samme pliktsubjekt.

Forskrifter som gjelder administrasjon av andre forskrifter. For eksempel kan et departement ha fastsatt tre ulike forskrifter som hver for seg innfører et gebyr for behandling av søknader. I tillegg kan det være fastsatt egne – og svært like – forskrifter om innkreving for hvert av gebyrene.

Her kan vi nevne to forenklingsmuligheter: Reglene om innkreving kan innarbeides i hver av forskriftene om gebyrer, eller de tre forskriftene om innkreving kan slås sammen til en felles innkrevingsforskrift.

Delegasjonsvedtak. I noen forskrifter legges tilsyns- og vedtaksmyndighet til et departement, selv om det kanskje hele tiden er forutsatt at et annet organ skal utøve myndigheten. Forskriften fastsettes først, og senere blir det truffet vedtak om at myndigheten skal delegeres til et direktorat eller annet tilsynsorgan.

Når spørsmålet om tilsynsansvar er klart allerede ved fastsettelse av en ny forskrift, bør bestemmelsen om myndighetstildeling tas inn i forskriften. Dermed fremgår det klart hvem som er rette tilsyns- og vedtaksmyndighet. I tillegg unngår forvaltningen arbeidet med et eget delegasjonsvedtak. Skjer myndighetstildelingen på et senere tidspunkt, kan den tas inn i den aktuelle forskriften ved en forskriftsendring.

Fordeler ved sammenslåing

Den totale mengden forskriftstekst blir mindre fordi administrative bestemmelser ikke gjentas.

Brukeren slipper å forholde seg til flere forskrifter innenfor samme område.

Forvaltningen av regelverket blir enklere.

Med få forskrifter er det f.eks. lettere å unngå at det ved endringer i en forskrift oppstår utilsiktet motsetning eller inkonsekvens i forhold til andre forskrifter innenfor samme område. På felter der regelverket er dynamisk og forskrifter endres hyppig, er det en særlig høy risiko for dette.

Ulemper ved sammenslåing

Store forskrifter kan bli uoversiktlige.

Hvis det bare er en mindre del av et regelverk brukeren er interessert i, vil en stor forskrift være lite hensiktsmessig.

Form struktur og systematikk i forskrifter på beslektede områder

Hensynet til en enhetlig, systematisk og oversiktlig oppbygging av forskrifter generelt tilsier at det tas utgangspunkt i anbefalt forskriftsteknikk, og at det ikke etableres ubegrunnet forskjell mellom forskrifter på beslektede områder. Er det valgt en bestemt teknikk på ett område, bør det alltid vurderes om den samme løsningen kan velges på andre områder. Dette gjelder både struktur og formuleringer.

Forskriftsverkets oppdeling er i betydelig grad bestemt ut fra ansvars grensene mellom forvaltningsorganene. For brukeren er det imidlertid kravenes tilgjengelighet – og ikke hvilken myndighet som fastsetter dem – som er av betydning. En samordning av forskrifter på tvers av myndighetsgrenser kan være en fordel for brukerne. Størst nytte oppnås dersom flere sektormyndigheter lykkes i å lage felles forskrifter. Dette er lettest å få til dersom flere myndigheters forskrifter har samme pliktsubjekt.

- Dersom det lages vedlegg til forskrifter, regnes vedlegget som en del av forskriften.

Inndeling av regelverk på færrest mulig nivåer

På enkelte områder fastsettes det – i tillegg til loven – forskrifter i flere nivåer enn det som er nødvendig av praktiske eller tekniske hensyn. Mange forskriftsnivåer gjør helheten mindre oversiktlig for brukeren.

Lover og forskrifter gir ofte adgang til å treffe enkeltvedtak. Dersom vilkår som stilles i vedtaket er standardkrav og det ikke foretas en individuell vurdering, vil brukerne oppfatte vilkårene som generelle krav. I slike tilfeller bør det vurderes å ta vilkårene inn i lov eller forskrift.

I enkelte tilfelle kan det av informative grunner være hensiktsmessig å gjengi lovtekst i forskrifter.

I utgangspunktet bør det ikke lages vedlegg til forskrifter. Dersom det likevel gjøres og forskriften viser til vedlegget, regnes vedlegget som en del av forskriften.

[Se Lovteknikk og lovforberedelse](#) kapittel 14.4, 14.6.3 og 14.6.4.

Tydelige titler på forskrifter

Forskriftstitler må være utformet slik at det går klart frem hva forskriften handler om. Allerede ut fra tittelen skal brukerne oppfatte om forskriften angår dem. (Dette gjelder forskriftens fullstendige tittel - ikke korttitler).

Som eksempler kan nevnes "Forskrift om offentlig støtte", "Forskrift om særtilskot" og "Forskrift om ettergjevning". Her mangler nærmere angivelse av det aktuelle formålet, og tittelen blir derfor lite opplysende for brukeren.

Dokumenter som omtales i denne håndboken

ID Lov om målbruk i offentlig teneste.

LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

ID LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget rettsforhold (sameloven).

LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven).

ID LOV 1987-06-12 nr 56: Lov om Samet andre samiske rettsforhold (sameloven).

<data>LOV-1967-02-10</data> Forvaltningsloven - fvl. Lov om behandlingsmåten

ID Lov om behandlingsmåten i forvaltning (forvaltningsloven).

<data>LOV-1990-05-18-11</data> Stadnamnlova - stadnl. Lov om stadnamn.

ID Lov om stadnamn.

DATO: LOV-1990-05-18-11
DEPARTEMENT: KKD (Kultur- og kirkedepartementet)

Her finner du en oversikt over elektronisk utgave av en del av dokumentene som er omtalt i håndboken.

Utredningsinstruksen og veileder i utredningsarbeid

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Veiledninger_og_brosjyrer/2005/Veileder-i-utredningsarbeid.html?id=88175

Lovteknikk og lovforberedelse

http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/Veiledninger_brosjyrer/2000/Veiledning-om-lov--og-forskriftsarbeid.html?id=87536

Om Statsråd

http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/om_statsraad.html?id=87950

Om R-konferanser

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2003/Om-r-konferanser.html?id=87941>

Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren

http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/veiledninger_brosjyrer/2002/Retningslinjer-for-fremtidig-statlig-reg.html?id=87874

Retningslinjer om departementenes arbeid med EØS-saker

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/veiledninger/2002/Om-departementenes-arbeid-med-EOS-saker.html?id=445400>

Lov 1987.06.12 nr. 56 om Sametinget og andre samiske forhold (Sameloven)

<http://www.lovdatabasen.no/all/hl-19870612-056.html>

Lov 1980.04.11 nr. 5 om målbruk i offentlig teneste (Målbrukslova)

<http://www.lovdatabasen.no/all/nl-19800411-005.html>

Lov 1990.05.18 nr. 11 om stadnamn (Stadnamnlova)

<http://www.lovdatabasen.no/all/nl-19900518-011.html>

Lov 1967.02.10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)

<http://www.lovdatabasen.no/all/nl-19670210-000.html>

Forskriftsdugnaden. Prosjektrapport 2002 fra Justisdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet

http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/ProsjektrapportOpprydding-og-forenkling-av-forskriftsverket.html?id=277875

NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket

NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov

Håndboken er utarbeidet av

Margaret Hagevik

margaret.hagevik@statskonsult.no

www.statskonsult.no

Layout ved Jorunn Sørby