

LOVTEKNIKK OG LOVFORBEREDELSE

Veiledning om lov-
og forskriftsarbeid

FORORD

God lovteknikk og god lovforberedelse er vesentlig for å få et godt lovverk som er så lett tilgjengelig som mulig. For å hjelpe til i lovgivningsarbeidet utga Justisdepartementets lovavdeling en veiledning i lovteknikk i 1973. Annen utgave av veiledningen ble utgitt i 1979. Det har lenge vært behov for en ny og oppdatert utgave av veiledningen.

Den nye veiledningen utgis under en ny tittel, som gjenspeiler at den er mer omfattende enn de tidligere utgavene, både i emnevalg og omfang. Vi har funnet det naturlig å gå lenger enn før i å gi råd om lovforberedelsen ut over det rent lovtekniske. Med utgangspunkt i Lovstrukturutvalgets arbeid, jf. NOU 1992:32, tar veiledningen også opp spørsmål som gjelder lovstrukturen generelt. Internasjonaliseringen har gjort at internasjonalt konvensjonsverk øver stadig større innflytelse på nasjonal lovgivning, og har ført til særskilt omtale av lovtekniske spørsmål som EØS-avtalen og menneskerettskonvensjonene gir opphav til.

Et utkast til den nye veiledningen har vært sendt på høring bl.a. til departementene og Stortingets administrasjon, og de mottatte innspill har kommet til god nytte i det avsluttende arbeidet med veiledningen. Hovedarbeidet med den endelige utformingen har vært gjort av lovrådgiver Espen Bergh.

Det forutsettes i samsvar med utredningsinstruksen at departementene og underliggende organer og utredningsutvalg legger rådene i veiledningen til grunn ved utarbeiding av forslag til nye lover og forskrifter. Spørsmål om å velge andre løsninger bør i tilfelle tas opp med Justisdepartementets lovavdeling. Veiledningen vil også bli lagt til grunn for den lovtekniske gjen-

nomgåelse som Lovavdelingen foretar før en proposisjon blir fremmet.

Vi regner med at fortsatt lovarbeid vil vise at det er grunn til å ta med råd om spørsmål som ikke er behandlet i veiledningen her, eller å utdype de råd og synspunkter som veiledningen gir. Vi ser heller ikke bort fra at erfaring og videre utvikling i lovgivningsarbeidet kan gi grunn til å justere eller modifisere enkelte råd i veiledningen. Justisdepartementets lovavdeling er derfor takknemlig for innspill og tilbakemelding som kan komme til nytte i en revidert utgave. Vi tar sikte på reviderte utgaver med langt kortere intervaller enn siden forrige veiledning. Når det særskilt gjelder utarbeiding av forskrifter, regner vi med at prosjektet for opprydding i forskriftsverket, som inngår i programmet «Et enklere Norge», vil gi grunnlag for nærmere veiledning om forskriftsarbeid.

Justisdepartementets lovavdeling håper at veiledningen vil bli til nytte for alle som får befatning med lovgivningsarbeid. Veiledningen bør være tilgjengelig for alle som bidrar til lovskrivning. Lovavdelingen vil på anmodning også - så langt avdelingens kapasitet og øvrige arbeidsoppgaver tillater - søke å gi råd til departementene i lovforberedelsen. Veiledningen vil bli fulgt opp med regelmessige kurs i lovforberedelse og lovteknikk arrangert av Statskonsult i samarbeid med Lovavdelingen.

Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000.

Inge Lorange Backer

Kristin Jahre Ramm

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
INNHALDSFORTEGNELSE:.....	5
1 INNLEDNING.....	12
1.1 Formålet med veiledningen	12
1.2 Valg mellom ulike virkemidler	13
1.3 Andre instruksjer, veiledninger mv. som har betydning for lov- og forskriftsarbeid	14
1.3.1 Generelt.....	14
1.3.2 Utredningsinstruksen	14
1.3.3 Sjekklisten Skal - skal ikke	15
1.3.4 Om statsråd	16
1.3.5 Om R-konferanser.....	16
1.3.6 Kunngjøring i Norsk Lovtidend	16
1.3.7 Arbeid med EØS-saker	17
1.3.8 Lovlig språk	17
1.3.9 Tekstbehandlingsmaler	18
2 GENERELT OM REGULERING GJENNOM LOV OG FORSKRIFT	19
2.1 Når skal lov brukes?.....	19
2.2 Lovstruktur.....	20
2.2.1 Innledning	20
2.2.2 Inndeling av lovverket	20
2.2.3 Valg mellom lov og forskrift.....	23
2.2.4 Gjennomføring av hensynet til god lovstruktur	25
2.3 Valg mellom lovregulering og kommentarer i forarbeidene.....	25
3 OM LOVUTREDNINGER OG ODELSTINGSPROPOSISJONER	29
3.1 Innledning	29
3.2 Lovutredninger.....	29

3.2.1	Organisering av utredningsarbeid	29
3.2.2	Oppbygging av lovutredninger	30
3.3	Oppbygging av odelstingsproposisjoner	32
3.3.1	Innhold	32
3.3.2	Utforming	38
3.3.3	Vedlegg	38
3.4	Om behandlingen av lovforslag før odelstingsproposisjon fremmes for Stortinget	38
3.5	Særlig om foreleggelse for lovteknisk gjennomgåelse	39
3.6	Om departementets forhold til Stortinget etter at proposisjonen er fremmet	40
4	ULIKE RETTSLIGE REGULERINGSMÅTER	41
4.1	Offentligrettslig og privatrettslig regulering	41
4.2	Primærnormer og sanksjonsnormer	42
4.3	Valget mellom generelle regler og individuelle forvaltningsvedtak	43
4.4	Individuelle vedtak	44
4.4.1	Oversikt	44
4.4.2	Særlig om løyve- og dispensasjonsordninger	45
4.4.3	Særlig om løyveordninger for næringsvirksomhet	50
4.4.4	Saksbehandlingsregler	52
4.5	Rettighets- og pliktbestemmelser	53
4.6	Bestemmelser om prising av tjenester og ytelser	55
4.7	Bestemmelser som gjelder avgifter og tilskudd	56
5	GENERELT OM OPPBYGGING OG UTFORMING AV LOVFORSLAG	57
5.1	Lovens tittel	57
5.2	Innholdsmessig oppbygging	59
5.3	Inndeling av loven	60
5.3.1	Kapitler, avsnitt, deler	60
5.3.2	Paragrafer	61
5.3.3	Inndeling av paragrafer i ledd	63
5.3.4	Inndeling av ledd i punktum, nummer, bokstaver og strekpunkter	64
5.4	Henvisninger	66

5.4.1 Om bruk av henvisninger	66
5.4.2 Utforming av henvisninger innen samme lov	68
5.4.3 Utforming av henvisninger til andre lover	70
5.4.4 Henvisning til lover som ennå ikke er vedtatt.....	71
5.5 Midlertidig lov, tilleggslov.....	72
5.5.1 Midlertidig lov	72
5.5.2 Tilleggslov.....	73
5.6 Særskilt om endringslover	74
5.6.1 Innledning	74
5.6.2 Endringslov eller ny lov?	74
5.6.3 Én eller flere endringslover?.....	75
5.6.4 Tittel på endringslover	75
5.7 Utforming av endringsforslag	77
5.7.1 Innledning	77
5.7.2 Inndeling av endringslover	78
5.7.3 Utforming av endringsbestemmelser	78
5.7.4 Inndeling i den loven som blir endret	79
5.7.5 Endring av samme ord og uttrykk flere steder	81
5.7.6 Hvor mye bør tas med i angivelsen av endringen?	82
5.7.7 Ajourføring av henvisninger	82
5.7.8 Språkform	83
5.7.9 Kursivering	83
5.7.10 Suksessive lovendringer	84
5.8 Lovspeil	86
6 TERMINOLOGI OG SPRÅKFØRING	88
6.1 Generelt	88
6.1.1 Innledning	88
6.1.2 Konsekvent ordbruk	88
6.1.3 Flertydige eller uklare ord.....	88
6.1.4 Overflødige sondringer	89
6.1.5 Fremmedord og faguttrykk	89
6.1.6 Gammeldagse ord og uttryksmåter	89
6.2 Forkortelser, talluttrykk og tegn.....	90
6.3 Kjønnsnøytrale ord og uttrykk.....	91
6.4 Nærmere om enkelte ord og uttrykk	92
6.4.1 Foretak, juridisk person	92

6.4.2 Staten	93
6.4.3 Kommune, fylkeskommune	93
6.4.4 Opphold, bosted mv.	93
6.4.5 Familieforhold m v	94
7 UTFORMINGEN AV ENKELTE TYPER BESTEMMELSER SOM FOREKOMMER OFTE.....	97
7.1 Geografisk virkeområde mv.	97
7.1.1 Oversikt.....	97
7.1.2 Utgangspunkter om geografisk virkeområde	98
7.1.3 Kontinentalsokkelen mv.....	99
7.1.4 Den økonomiske sonen.....	99
7.1.5 Svalbard, Jan Mayen og bilandene	100
7.1.6 Rettssubjektene tilknytning til Norge	102
7.1.7 Regulering av skip og luftfartøyer	103
7.1.8 Regulering av norske foretak i utlandet	104
7.2 Utforming av forskriftshjemler	105
7.3 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser.....	107
7.3.1 Generelt.....	107
7.3.2 Bestemmelser om ikraftsetting	108
7.3.3 Delt ikraftsetting	110
7.3.4 Overgangsbestemmelser	111
7.3.5 Forskrifter gitt med hjemmel i en lov som avløses av en ny lov	
112	
7.4 Definisjoner	113
7.5 Bestemmelser om beregning av frister og tidsrom.....	114
7.6 Bestemmelser om domstolsprøving av forvaltningsavgjørelser.....	115
7.7 Opplysningsplikt	117
8 BESTEMMELSER OM ORGANISERING OG UTØVING AV OFFENTLIG VIRKSOMHET	119
8.1 Statlige forvaltningsorganer og statseide selskaper	119
8.2 Kommunale organer.....	122
8.3 Instruksjons- og kontrollmyndighet overfor statlige forvaltningsorganer	123
8.4 Delegering av myndighet lagt til Kongen eller et departement	125
8.5 Delegering av myndighet lagt til andre statsorganer	

enn Kongen eller et departement	127
8.6 Saksbehandlingsfrister i forvaltningen	128
8.6.1 Behovet for lovregulering av saksbehandlingsfrister	128
8.6.2 Utformingen av regler om saksbehandlingsfrister	129
8.6.3 Frister for andre organers saksbehandling	129
8.6.4 Særlig om forvaltningsloven § 11 b	130
8.6.5 Om rettsvirkningene av fristene	130
8.6.6 Nærmere regler om fristenes utgangspunkt, avbrytelse mv... ..	131
9 OM HÅNDHEVING OG SANKSJONER	132
9.1 Generelt	132
9.2 Bestemmelser om tvangfullbyrdelse og tvangsmulkt.....	134
9.3 Straffebestemmelser.....	136
9.3.1 Generelt.....	136
9.3.2 Området for det straffbare.....	136
9.3.3 Bør straffebestemmelser plasseres i straffeloven eller i en særlov?	137
9.3.4 Generelt om utforming av straffebud	138
9.3.5 Forsøk, medvirkning, skyldgrad	140
9.3.6 Foretaksstraff	142
9.3.7 Strafferegulering i forskrift	142
9.3.8 Straffereaksjon	143
9.3.9 Forbrytelse eller forseelse	144
9.3.10 Kumulasjon	144
9.3.11 Straffebestemmelsenes stedlige virkeområde	144
9.3.12 Påtaleregler	145
9.4 Inndragningsbestemmelser	145
10 FORHOLDET TIL ANDRE LOVER	146
10.1 Generelt	146
10.2 Forvaltningsloven.....	148
10.2.1 Forholdet mellom forvaltningsloven og saksbehandlingsregler i særlovgivningen	148
10.2.2 Forvaltningslovens terminologi	150
10.2.3 Regler om taushetsplikt	151
10.3 Offentlighetsloven	152
10.4 Forsinkelsesrenteloven.....	153

11	GJENNOMFØRING AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSER I NORSK RETT	155
11.1	Innledning	155
11.2	Transformasjon	156
11.3	Inkorporasjon	157
11.4	Andre løsninger	159
11.5	Anmodning om Stortingets samtykke til ratifikasjon	160
11.5.1	Generelt.....	160
11.5.2	Anmodning om ratifikasjonssamtykke gjennom odelstingsproposisjon	161
11.6	Særlig om forholdet til menneskerettighetene	163
12	GJENNOMFØRING AV EØS-AVTALEN I NORSK RETT	166
12.1	EØS-avtalens særpreg fra en lovteknisk synsvinkel	166
12.2	EØS-avtalens forskjellige deler	167
12.3	EØS-tilpasning av EU-ordlyd	168
12.4	EØS-avtalens flerspråkighet	169
12.5	Forholdet til EØS-avtalens hoveddel ved gjennomføring av rettsakter i norsk rett	169
12.6	Gjennomføring av direktiver	170
12.7	Gjennomføring av forordninger	176
12.8	Utforming av inkorporasjonsbestemmelser	177
12.9	Forholdet til Stortinget	180
12.10	Kunngjøring i Norsk Lovtidend	181
12.11	Melding til EFTAs overvåkningsorgan om gjennomføring	185
13	ETTER LOVVEDTAKET	186
13.1	Sanksjon av lovvedtak	186
13.2	Kunngjøring	187
13.3	Informasjon	188
13.4	Oversettelse til engelsk	189
14	SÆRLIG OM FORSKRIFTER	191
14.1	Hva er en forskrift?	191
14.2	Når skal formen forskrift brukes?	192
14.3	Når kan regulering skje gjennom forskrift?	194

14.4	Forskriftsstruktur	195
14.5	Utarbeiding av forslag til forskrifter	196
14.6	Utformingen av forskrifter	196
14.6.1	Utgangspunktet - forskrifter utformes som lover	196
14.6.2	Hjemmelsangivelse mv.	199
14.6.3	Gjengivelse av lovtekst	200
14.6.4	Bruk av vedlegg	201
14.6.5	Språkform	203
14.6.6	Forskrifter på annet språk enn norsk	203
14.7	Vedtakelse	204
14.8	Kunngjøring	206
14.9	Ikraftsetting	207
14.10	Oppheving av forskrifter	208
15	ETTERKONTROLL AV LOVER OG FORSKRIFTER	209
	STIKKORDSREGISTER	212

1 INNLEDNING

1.1 Formålet med veiledningen

Med uttrykket lovteknikk siktes det i første rekke til spørsmål knyttet til utformingen av lov- og forskriftstekster. Hovedvekten i denne veiledningen er lagt på slike spørsmål. Veiledningen omfatter likevel også spørsmål som er mer knyttet til prosessen frem til et lovforslag eller en forskrift.

Formålet med veiledningen er særlig å:

- bidra til at lover og forskrifter får god kvalitet
- bidra til at lover og forskrifter får en enhetlig utforming
- forenkle arbeidet for dem som arbeider med lover og forskrifter ved at man i veiledningen kan finne svar på spørsmål som ofte oppstår i forbindelse med slikt arbeid

Det følger av utredningsinstruksen at utforming av lovforslag og forskrifter skal skje med utgangspunkt i denne veiledningen.

Utredningsinstruksen er fastsatt ved kongelig resolusjon og er dermed bindende for statlig regelarbeid. For at utformingen av det norske forskriftsverket skal bli så enhetlig som mulig, er det ønskelig at veiledningen også benyttes ved utforming av kommunale forskrifter.

Fremstillingen i veiledningen er særlig rettet mot arbeid med lovtekster. Utgangspunktet er likevel at forskrifter bør utformes på samme måte som lover. Også når det gjelder forberedelsen, er det vesentlige likheter mellom lover og forskrifter. I kapittel 14 vil det bli redegjort for enkelte hovedspørsmål knyttet til forskriftsarbeid.

Hovedvekten i veiledningen ligger på spørsmål om selve utformingen av lov- og forskriftstekster. Disse spørsmålene er til

dels av rent teknisk eller terminologisk karakter. I noen utstrekning er det også tatt opp innholdsmessige spørsmål som ofte reiser seg ved utformingen av enkelte former for bestemmelser. Det er da redegjort for momenter av betydning for valget og gjort forsøk på å angi hvordan en bestemt løsning kan uttrykkes. Disse normalreglene må imidlertid brukes med kritikk.

1.2 Valg mellom ulike virkemidler

Offentlige tiltak kan iverksettes gjennom forskjellige typer virkemidler, hvorav økonomiske og rettslige virkemidler ofte regnes som de viktigste. Denne veiledningen tar sikte på de tilfellene der det er besluttet å bruke rettslig regulering som virkemiddel for å oppnå et bestemt mål.

Valget av virkemiddel skal alltid bygge på en bevisst vurdering. En oppgave bør ikke forsøkes løst gjennom rettslig regulering uten at det på forhånd er vurdert om den ønskede effekten kan oppnås bedre eller enklere ved bruk av andre virkemidler.

Spørsmål om valg av virkemidler og nye reguleringer er behandlet i «Skal - skal ikke», sjekklister for valg av virkemidler og nye reguleringer, utgitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, se punkt 1.3.3.

Et eksempel på et direkte valg mellom lovregulering og andre virkemidler finnes i NOU 1980: 24 Reisekontrakter. Utvalget som var nedsatt for å vurdere en lovregulering av kontrakter i forbindelse med pakkereiser, la på vanlig måte frem et lovforslag. Utvalgets flertall gikk imidlertid ikke inn for sitt eget forslag, men anbefalte i stedet «at myndighetene søker kontakt med reiselivsorganisasjonene med henblikk på å komme frem til et sett standardvilkår som kan legges til grunn» (se NOU 1980: 24 s. 5).

Flertallet mente at en lov om reisekontrakter bare burde gis dersom forhandlinger mellom myndighetene og reiselivsorganisasjonene skulle vise seg ikke å føre frem.

I tråd med flertallets ønske ble det fremforhandlet en avtale om standardvilkår, slik at det ikke ble aktuelt med noen lovregulering. I 1995 kom det likevel en lovregulering på dette området (lov 25. august 1995 nr. 57 om pakke-reiser). Bakgrunnen for denne loven var ikke først og fremst misnøye med standardavtalen, men at Norge gjennom EØS-avtalen var blitt bundet av EU-direktivet om pakkereiser.

Folkerettslige forpliktelser kan innebære bestemte krav til valg av virkemiddel. En viktig del av dette er de krav som gjelder for gjennomføring av EØS-avtalen i norsk rett, jf. eksemplet ovenfor. Gjennomføring av EØS-avtalen er drøftet i kapittel 12.

1.3 Andre instruksjer, veiledninger mv. som har betydning for lov- og forskriftsarbeid

1.3.1 Generelt

Det finnes en god del instruksjer, veiledninger o.l. som er av betydning for arbeid med lover eller forskrifter. Veiledningen her går som hovedregel ikke detaljert inn på spørsmål som allerede er behandlet andre steder. Veiledningen inneholder på den annen side en god del henvisninger til slikt materiale. Det er tatt utgangspunkt i materialet slik det forelå ved utgivelsen av veiledningen. Det vil selvfølgelig kunne skje senere endringer eller revisjoner.

Nedenfor følger en oversikt over noen sentrale instruksjer og andre veiledninger mv. som man bør være kjent med i forbindelse med lov- eller forskriftsarbeid.

1.3.2 Utredningsinstruksen

Instruksens fulle navn er «Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget».

Formålet med utredningsinstruksen er å sikre god forberedelse av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Bestemmelsene tar særlig sikte på å sikre at økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av reformer og tiltak blir klarlagt.

Utredningsinstruksen inneholder bl.a.

- bestemmelser om plikt til å utrede og forhåndsvurdere konsekvenser
- bestemmelser om plikt til foreleggelse for berørte instanser på ulike stadier i prosessen, herunder bestemmelser om alminnelig høring
- særlige bestemmelser om forberedelse av lover og forskrifter, bl.a. om lovteknisk gjennomgåelse av utkast til odelstingsproposisjoner og om informasjonstiltak

Utredningsinstruksen er utgitt i et eget hefte av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.¹

1.3.3 Sjekklisten Skal - skal ikke

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet «Skal - skal ikke» som er en sjekkliste for valg av virkemidler og nye reguleringer². Utgangspunktet er at statens hovedoppgaver kan utøves ved hjelp av flere typer virkemidler, se punkt 1.2. Bruk av normative virkemidler, dvs. lover og regelverk, er bare én av flere muligheter for å oppnå et ønsket resultat. Sjekklisten omfatter en rekke spørsmål som bør stilles når det skal avgjøres om, og i tilfelle hvilke, tiltak som skal iverksettes. Listen inneholder videre en oversikt over spørsmål som man bør ta stilling til i de tilfellene der det blir besluttet å benytte regulering som virkemiddel.

¹ (P-0885B, 2000)

² (P-0837, 1994)

1.3.4 Om statsråd

Statsministerens kontor har gitt ut heftet «Om statsråd» med retningslinjer for forberedelse av saker som behandles av Kongen i statsråd¹. Heftet inneholder retningslinjer bl.a. om:

- hvilke saker som skal behandles i statsråd
- forberedelse og utforming av proposisjoner og meldinger
- utforming av kongelige resolusjoner, herunder fremgangsmåten ved fastsettelse av forskrifter ved kongelig resolusjon
- den formelle behandlingen av statsrådssaker
- kunngjøring i Norsk Lovtidend av saker som er behandlet i statsråd

1.3.5 Om R-konferanser

Statsministerens kontor har gitt ut heftet «Om R-konferanser» med retningslinjer for forberedelse av saker til regjeringskonferanse². Heftet inneholder retningslinjer bl.a. om:

- hvilke saker som skal behandles i regjeringskonferanse
- utforming av notater til regjeringskonferanse (R-notater)
- foreleggelse og utsending av R-notater
- gjennomføring av regjeringskonferanser

1.3.6 Kunngjøring i Norsk Lovtidend

Justisdepartementet, Sivilavdelingen, har redaksjonsansvaret for Norsk Lovtidend. Departementet har utgitt rundskriv om kunngjøring i Norsk Lovtidend og om kunngjøring av regionale og lokale forskrifter mv. Rundskrivene inneholder bl.a. retningslinjer om:

¹ (B-0501, 2000)

² (B-0504 b, 1998)

- hva som skal kunngjøres i Norsk Lovtidend
- fremgangsmåten ved innsending av saker som skal kunngjøres
- utarbeiding av noter med henvisning til EØS-avtalen

Som vedlegg til rundskrivene følger skjemaer som skal fylles ut og sendes inn i forbindelse med kunngjøring. Det er ett skjema for avdeling I (lover og sentrale forskrifter mv.) og ett skjema for avdeling II (regionale og lokale forskrifter o.l.).

1.3.7 Arbeid med EØS-saker

Statsministerens kontor har utgitt et rundskriv om regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker (og enkelte WTO-saker)¹. Rundskrivet behandler bl.a.:

- organer som deltar i den nasjonale beslutningsprosessen og deres oppgaver
- beslutningsprosessen
- kontakten med Stortinget om EØS-saker
- gjennomføring av EØS-komiteens beslutninger i norsk rett

1.3.8 Lovlig språk

Veiledningen «Lovlig språk. Om språk og stil i lover og annet regelverk»² er utarbeidet av professor Finn-Erik Vinje og utgitt av Justisdepartementet i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Denne veiledningen er ment som et supplement til veiledningen om lovteknikk og lovforberedelse. Veiledningen inneholder en rekke praktiske råd om den språklige utformingen av regelverk.

¹ (97/1259, 30. mai 1997)

² (2. utgave 1995)

Finn-Erik Vinje har også gitt den mer generelle veiledningen «Skriveregler» (bokmåls- og nynorskutgaver), som er gjennomgått av Norsk språkråd og anbefalt for offentlig bruk av Kulturdepartementet. «Skriveregler» er utgitt i både bokmåls- og nynorskutgaver. Det finnes også andre generelle veiledninger om språkbruk som kan være til stor nytte for alle som arbeider med utforming av lover og annet regelverk. Ved utforming av tekster på nynorsk bør man gjøre bruk av hjelpemidler som særlig retter seg mot bruk av nynorsk.

1.3.9 Tekstbehandlingsmaler

Statens forvaltningstjeneste har utgitt tekstbehandlingsmaler som skal brukes ved skriving av odelstingsproposisjoner og andre dokumenter til Stortinget. Det finnes dessuten en egen mal for utredninger i NOU-serien. Formålet med malene er å forenkle produksjonsprosessen og å tilrettelegge for medieuavhengig publisering av dokumentene. Bruk av malene sikrer dessuten at de rent formelle sidene ved utforming av dokumentene blir ivaretatt, f.eks. utforming av tilrådings- og kongepostene i en proposisjon.

2 GENERELT OM REGULERING GJENNOM LOV OG FORSKRIFT

2.1 Når skal lov brukes?

Hjemmel i lov er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i private forhold (legalitetsprinsippet). Kommuner og selvstendige statlige rettssubjekter likestilles i denne sammenheng med private. Lov er dessuten nødvendig for å endre annen formell lov.

Lovformen kan brukes også i andre tilfeller, og i praksis gjøres det i stor utstrekning. Dette er ikke minst vanlig når lovgiveren tar opp et emne der bare enkelte spørsmål krever regulering i lovs form, men der det er naturlig å ha et samlet regelverk som dekker hele emnet. Eksempel på dette har man ved trygdelover og annen lovgivning om fordeling av statsmidler. Lovs form er nødvendig for bl.a. pålegg om premie- eller avgiftsbetaling, men ikke for utdelingen av midlene eller for organiseringen av trygdeetaten.

Lov er også blitt brukt i tilfeller der heller ikke noen av de emnene som skal behandles, gjør lovs form nødvendig. Det kan f.eks. være ønskelig av politiske grunner at Stortinget medvirker og får ansvar for reglene (utover det som følger av en eventuell behandling av saken i form av en stortingsproposisjon eller stortingsmelding). Regelverk som gis i lovs form, blir også lettere tilgjengelig.

Legalitetsprinsippet innebærer utelukkende et krav om hjemmel i lov. Det er således ikke noe krav om at rettslig regulering som griper inn i private forhold, i sin helhet skal gis i lovs form. Et spørsmål som ofte oppstår, er dermed hvor detaljerte regler som bør tas med i en lov. Alternativet til regulering i loven selv vil være å overlate reguleringen til forskrift gitt med hjemmel i

loven. Valget mellom lov og forskrift er drøftet i punkt 2.2.3.

2.2 Lovstruktur

2.2.1 Innledning

Når det skal gis bindende regler, oppstår det spørsmål om hvordan regelverket skal organiseres. Spørsmål om lovstruktur oppstår på tre nivåer:

- inndeling av regelverket i én eller flere lover (eventuelt én eller flere forskrifter)
- fordelingen av regler mellom lov og forskrift
- inndelingen av den enkelte lov eller forskrift (særlig i kapitler og paragrafer)

Inndelingen av den enkelte lov er behandlet under punkt 5.3. Det som sies under punkt 5.3, vil i det vesentlige også gjelde for forskrifter, se punkt 14.6.1.

2.2.2 Inndeling av lovverket

Det bør unngås at lovverket innenfor ett 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 lovverket på området. Særlig bør man unngå å vedta supplerende lover om enkeltspørsmål på et område der lovreguleringen er preget av en hovedlov. Følgende eksempler kan nevnes:

- På forurensningssektoren fremstår forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr. 6) som hovedloven. Den nordiske miljøvernkonvensjon er imidlertid gjennomført ved en egen lov 9. april 1976 nr. 21 med to små paragrafer. En så unnselig lov har i praksis vist seg lett å overse.

- På luftfartsområdet ble visse EØS-regler gjennomført i et særskilt kapittel XVI i luftfartsloven (lov 11. juni 1993 nr. 101). Når det gjelder sjøloven, er derimot visse forordninger som er innlemmet i EØS-avtalen, gjennomført ved en egen særlov (lov 4. desember 1992 nr. 121).

Spørsmålet om inndeling av lovverket er inngående drøftet i Lovstrukturutvalgets utredning (NOU 1992: 32) kapittel 8. Lovstrukturutvalget angir følgende kriterier som aktuelle for inndeling av lovverket:

- Samling av normer ut fra virketid. Anvendelse av et slikt kriterium kan f.eks. innebære en samling av lovbestemmelser som gjelder for krise og krig.
- Samling av normer ut fra organisatoriske forhold. Dette kan f.eks. føre til en inndeling ut fra departementsinndelingen, bl.a. slik at forhold som hører under ulike departementer, reguleres i ulike lover.
- Samling av normer ut fra de hensynene som skal ivaretas. Forurensningsloven er et eksempel på en lov som inneholder forskjellige regler som skal ivareta ett felles formål.
- Samling av normer ut fra samfunnssektorer eller livsområder. En felles lov om helsepersonell er et eksempel på en slik samling.
- Samling av normer for bestemte enkelthendelser eller hendelsesforløp. Eksempel på en slik inndeling er f.eks. arveloven eller kjøpsloven, som inneholder regler knyttet til en arve- eller kjøpsituasjon, og straffeprosessloven som regulerer gangen i en straffesak.
- Samling av normer etter juridiske problemer. F.eks. er regler knyttet til ekspropriasjon i noen grad samlet i ervervsloven og saksbehandlingsregler for forvaltningen samlet i forvaltningsloven. Også andre kriterier kan være aktuelle, f.eks.

- samling av normer knyttet til bestemte naturressurser, som f.eks. vannressursloven
- samling av normer ut fra en brukerorientering

Det lar seg ikke gjøre å si noe helt allmenngyldig om kriterier for inndeling av lovverket. 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 frem til dem som det angår. Dette vil ofte tilsi at regler som angår samme samfunnssektor eller livsområde, bør samles i én lov.

Samtidig bør samordningshensyn ha stor betydning. I den grad det er mulig, bør regler som i stor grad griper inn i hverandre, samles i samme regelverk.

På den annen side kan det være vanskelig å forholde seg til lover som blir for omfattende. Blir det tale om en svært omfattende lov, kan det være grunn til å overveie om en oppdeling er mest hensiktsmessig.

Det er ikke en tilstrekkelig begrunnelse for en separat lov at de aktuelle bestemmelser administrativt sett skal høre under et annet departement enn den loven som det ellers er naturlig å ta bestemmelsene med i. Et eksempel på en samling av regler på et bestemt livsområde der bestemmelsene hører under forskjellige departementer, er lov 26. juni 1998 nr. 47 om fritids- og småbåter.

Når det er tale om lovbestemmelser som skal gjennomføre internasjonale forpliktelser, kan det være nærliggende å gjøre dette ved en særlov, slik flere av eksemplene ovenfor viser. Dette kan

fremstå som særlig fristende fordi det kan lette dokumentasjonen overfor internasjonale organer for at Norge har truffet de nødvendige gjennomføringstiltak, og det kan motvirke at en gjennomføringsbestemmelse senere av vanvare blir endret på en måte som kommer i strid med våre folkerettslige forpliktelser. På den annen side vil en slik gjennomføringsteknikk bryte opp lovverket og sambandet med andre, nasjonale regler. Den bør derfor unngås.

2.2.3 Valg mellom lov og forskrift

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har i Innst. S. nr. 296 (1995-96) gitt en relativt bred drøftelse av spørsmål som gjelder forvaltningens bruk av forskrifter. Komiteen fremhever at utstrakt bruk av delegering av myndighet til å gi forskrifter er nødvendig i dagens samfunn, men understreker samtidig at det i mange tilfeller er grunn til å utvise varsomhet med bruken av forskriftshjemler.

Et utgangspunkt er at alle spørsmål som er av en slik karakter at Stortinget bør ta stilling til dem, bør reguleres i formell lov og ikke overlates til forskrift.

Flere forhold vil være av betydning for vurderingen i denne sammenheng. Foruten rent politiske hensyn kan særlig forholdet til borgernes rettssikkerhet fremheves. Jo mer inngripende tiltak som iverksettes, desto sterkere grunn er det til å kreve at Stortinget har tatt uttrykkelig stilling til iverksettelsen av det konkrete tiltaket. Rettsikkerhetshensyn tilsier også at grunnleggende saksbehandlingsregler tas inn i lov og ikke overlates til forskriftsregulering.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité uttaler i Innst. S. nr. 296 (1995-96) at det generelt er særlig grunn til å vise varsom-

het med bruken av forskriftshjemler når det gjelder regler som gir rettigheter eller plikter for borgerne. Rettigheter og plikter bør i størst mulig grad fremgå av loven. I den grad man benytter seg av forskriftshjemler, bør det stilles bestemte krav til utformingen av lovbestemmelsene, se punkt 7.2.

En fordel ved å bruke lovs form er at lov er den rettskilden som brukeren lettest kan skaffe seg adgang til. Dette hensynet ble f.eks. tillagt stor vekt da man i den nye folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) valgte å ta inn i loven store deler av det regelverket som tidligere hadde vært å finne i forskrifter, se drøftelsen i NOU 1990: 20 s. 79-80.

På den annen side kan tekniske detaljregler ofte med fordel plasseres i forskrift, særlig hvis de i praksis bare retter seg til avgrenset brukergruppe (fagpersonale). Det samme kan ofte gjelde hvis det må ventes hyppige endringer i regelverket. Dette hensynet er imidlertid ikke avgjørende uten videre, jf. f.eks. skatte- og trygdelovgivningen. Står man fritt, kan det være aktuelt å fastsette regelverket som forskrifter i en prøveperiode, og på grunnlag av erfaring deretter fremme forslag om endelig regulering i form av lov.

Når det gjelder statlige erstatningsordninger, finner man eksempler på at både lov- og forskriftsformen er brukt:

- Naturskadeerstatning er regulert i en egen lov (lov 25. mars 1994 nr. 7), også fordi det var nødvendig å regulere visse organisatoriske spørsmål.
- Erstatning for rovviltskader har tidligere vært fastsatt bare i forskrift, men er nå hjemlet i viltloven (lov 29. mai 1981 nr. 38) § 12 a.
- Statlig erstatning for voldsofre er regulert i forskrift, men har en slik allmenn og kriminalpolitisk interesse at reglene med fordel kunne ha

vært fastsatt i lov.

Forbudet mot å gjøre opp bål i skog og mark sommerstid sto tidligere i brannloven. Etter brannvernloven 5. juni 1987 nr. 26 er den gitt i forskrift. Dette skyldes nok at den har vært ansett som en konkret detaljregel som ikke kunne forsvare sin plass i en generell rammelov. Men det er på den annen side tale om en regel som retter seg til en stor og ubestemt gruppe, og nå er den blitt vanskelig å finne frem til på grunn av sin plass i forskriftsverket.

2.2.4 Gjennomføring av hensynet til god lovstruktur

Når det settes i gang et lovarbeid, bør alltid hensynet til lovstruktur vurderes. Man bør i den forbindelse foreta en generell vurdering av lovstrukturen på det aktuelle området, f.eks. om eksisterende, mindre enkeltlover på et område kan tas inn som en del av en ny, større lov. I denne forbindelse bør man overveie de konkrete anbefalinger på en rekke områder som finnes i Lovstrukturutvalgets utredning (NOU 1992: 32).

Som ledd i arbeidet for å sikre en god lovstruktur er det også vesentlig at lover oppheves når det ikke lenger er bruk for dem. Ofte vil en eldre lov bli opphevet når den erstattes av ny lov på det aktuelle området. Man bør imidlertid påse at en lov som ikke lenger fyller noen hensikt, blir opphevet også i tilfeller der det ikke er aktuelt å gi noen ny lov.

2.3 Valg mellom lovregulering og kommentarer i forarbeidene

Man vil ofte finne utfyllende merknader til lovteksten i lovforarbeidene, f.eks. presiseringer av hvordan uttrykk i lovteksten skal forstås, henvisninger til andre bestemmelser som den aktuelle bestemmelsen må ses i sammenheng med, og angivelse av hvilke momenter man normalt skal ta i betraktning

ved skjønnsmessige vurderinger. Slike merknader finnes i første rekke i de spesielle merknadene i proposisjonen eller i en utvalgsutredning som ligger til grunn for proposisjonen. I noen tilfeller kan de også være uttrykt i forbindelse med stortingsbehandlingen, særlig gjennom komiteinnstillingen.

Lovforarbeidene utgjør i noen grad en «skjult» del av lovverket. Informasjonsverdien til regelementer som plasseres i forarbeidene, vil begrenses av forarbeidenes tilgjengelighet, og denne tilgjengeligheten er normalt vesentlig dårligere enn tilgjengeligheten til selve lovteksten.

Forarbeidenes tilgjengelighet må likevel antas å være større enn det som spredningen av de aktuelle proposisjoner og stortingsdokumenter skulle tilsi. Forarbeidene danner ofte grunnlaget for kommentarer til lovbestemmelser, enten disse finnes i rundskriv, i egne kommentarutgaver eller andre steder. Elektronisk publisering av forarbeider, bl.a. gjennom internett, er egnet til å bedre den faktiske tilgjengeligheten av forarbeidene.

For lover som retter seg til et alminnelig publikum, vil utgangspunktet likevel være at brukerne ikke har adgang til andre rettskilder enn selve lovteksten. Særlig for slike lover bør det derfor legges betydelig vekt på at lovteksten gir en så utfyllende veiledning som mulig.

Samtidig bør man unngå at det skjer en vesentlig økning i lovenes tekstmengde. All informasjon som det kan være ønskelig å gi i et regelverk, kan aldri inntas i lovteksten. Utgangspunktet må likevel være dette:

Detaljreguleringer som ikke finner plass i

lovteksten, bør heller gis i form av forskrifter enn ved omtale i forarbeidene. Forarbeidenes merknader bør knytte seg til presisering og anvendelsen av begreper i lovteksten og ikke til utfylling av dem.

Forarbeidene spiller en viktig rolle i de tilfeller hvor lovgiveren mener at enkelte grensespørsmål bør få sin endelige avklaring i rettsanvendelsespraksis. Forarbeidene kan i slike tilfeller inneholde opplysninger om at en lovregel bevisst er gitt en form som åpner for vurderinger, og at meningen er at domstolene i siste instans må treffe den endelige avgjørelsen om forståelsen av regelen.

Lovstrukturutvalget har i sin utredning, NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket, s. 101-102, vurdert om det er behov for omlegging av forvaltningens praksis med hensyn til fordelingen av materiale mellom lovene og forarbeidene. Utvalget tilrår ikke at forarbeidene generelt bør få en mindre fremtredende rolle enn hittil og peker på at den innarbeidede tradisjonen for å gi utfyllende veiledning om lovens regler i forarbeidene har klare fordeler.

Det som er sagt ovenfor, gjelder i forhold til rent nasjonale regler. Ved gjennomføringen av internasjonale forpliktelser, herunder ikke minst forpliktelser etter EØS-avtalen, bør man være mer varsom med å benytte seg av utfyllende regulering gjennom forarbeidene. Andre land har ikke tilsvarende tradisjoner når det gjelder bruk av forarbeider. Man kan derfor f.eks. ikke basere seg på forarbeidsuttalelser som ledd i gjennomføringen av EØS-regelverk, se punkt 12.6.

Uttalelser i forarbeidene til norsk regelverk som bygger på EØS - regelverk, vil ha minimal betydning for fortolkningen av EØS - regelverket. En må derfor være tilbakeholden med forarbeidsuttalelser der det tas standpunkt til tolkningen av det

norske regelverket, dersom en ikke er sikker på at uttalelsene gir uttrykk for en riktig forståelse av EØS-regelverket.

3 OM LOVUTREDNINGER OG ODELSTINGSPROPOSISJONER

3.1 Innledning

Et lovarbeid består av tre hovedfaser fra initiativ blir tatt til lovforslaget fremmes for Stortinget: utarbeiding av et lovforslag, høring og - på bakgrunn av høringen - utarbeiding av en odels- tingsproposisjon.

3.2 Lovutredninger

3.2.1 Organisering av utredningsarbeid

Et lovutredningsarbeid kan organiseres på ulike måter. De vanligste modellene er:

- utredningsutvalg (utvalg sammensatt av flere personer)
- utreder (normalt én person som evt. kan knytte til seg medhjelpere)
- interdepartemental arbeidsgruppe
- internt utarbeidet utredning

Hvilken fremgangsmåte man velger, vil blant annet avhenge av omfanget av og kompleksiteten i det lovgivningsarbeidet som skal gjennomføres samt tidsrammene for arbeidet. Spesielt ved mer omfattende lovgivningsprosjekter vil det ofte være hensiktsmessig å nedsette et utredningsutvalg med representanter fra ulike fagområder og interessegrupper.

Med unntak av interne departementsutredninger må det utformes et mandat for lovutredningsarbeidet. I mandatet trekker man opp rammene for det som skal utredes med en klar angivelse av de spørsmål/problemområder som spesielt ønskes vurdert. Utredningsinstruksen inneholder enkelte regler om utformingen av mandater og dessuten bestemmelser om foreleggelse for

andre departementer før et utredningsarbeid igangsettes.

Heftet «Om statsråd» inneholder retningslinjer for oppnevning av utredningsutvalg ved kongelig resolusjon. Heftet «Om R-konferanser» inneholder retningslinjer om regjeringsbehandling i forbindelse med igangsetting av utredningsarbeid. Det følger av utredningsinstruksen at før det settes i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturelle spørsmål, skal saken forelegges Justisdepartementet.

3.2.2 Oppbygging av lovutredninger

Hva en lovutredning skal inneholde, og hvordan den skal bygges opp, vil variere etter hvordan utredningsarbeidet er lagt opp. Det som skrives her, er først og fremst rettet mot slike lovutredninger som avgis av utredningsutvalg, men vil også være veiledende for enpersonsutredninger og interdepartementale utvalgsutredninger.

En lovutredning bør som hovedregel inneholde:

1. et sammendrag av utredningens hovedinnhold. Sammendraget skal ikke gi andre opplysninger eller vurderinger enn det som kan gjenfinnes i hoveddelen.
Man bør vurdere om det også skal være med et sammendrag på engelsk.
2. en redegjørelse for de faktiske problemene som tilsier lovgivning, eller for de faktiske forholdene som lovforslaget skal anvendes på
3. en oversikt over utvalgets oppnevning, sammensetning, mandat og arbeid
4. en redegjørelse for gjeldende rett (eventuelt også historikk)
5. en redegjørelse for rettsstilstanden i utvalgte andre land, særlig nordiske land og EU, samt oversikt over relevante folkerettslige forpliktelser - alt avhengig av utredningens mandat og omstendighetene for øvrig

6. en vurdering av behovet for lovendringer og presentasjon av utvalgets forslag
7. en redegjørelse for forslagenes økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelle andre konsekvenser
8. merknader til bestemmelsene i lovutkastet enkeltvis (gjærne slik at bestemmelsen gjengis før merknadene til den)
9. et lovforslag (som plasseres adskilt fra de øvrige kapitlene og gjærne først i utredningen)

Ofte vil det også være naturlig å ta inn vedlegg i utredningen, der man f.eks. gir mer inngående dokumentasjon som er av betydning for utredningen.

Spørsmålet om hva de ulike delene i lovutredningen mer detaljert bør inneholde, vil ikke bli detaljert behandlet her. For en del punkters vedkommende vil man kunne hente veiledning fra beskrivelsen under punkt 3.3 nedenfor om oppbyggingen av odelstingsproposisjoner. Når det gjelder punkt 4 til 6 i listen ovenfor, vil det ofte være naturlig å disponere utredningen etter hovedspørsmål og behandle punkt 4 til 6 under hvert hovedpunkt. Fordelingen mellom generelle merknader og merknader til de enkelte lovbestemmelsene (spesielle merknader) bør være slik at alle spørsmål som politisk eller på annen måte må anses som viktige, behandles i de generelle merknadene.

Eventuelle dissenser eller særmerknader bør presenteres i sammenheng med presentasjonen av de enkelte forslagene og ikke forskyves til egne kapitler eller vedlegg. Mindretallsforslag til bestemmelser i lovforslaget bør tas inn umiddelbart etter flertallsforslaget, hvis ikke dissensen er så omfattende at det gir bedre oversikt å ta inn et fullstendig lovforslag fra både flertallet og mindretallet.

Som regel bør utredningen trykkes i NOU-serien (Norges

offentlige utredninger).

Statens forvaltningstjeneste har utarbeidet en egen tekstbehandlingsmal til bruk ved den tekniske utforming av en NOU, se punkt 1.3.9.

Interne departementsutredninger kan presenteres på ulike måter. Det vanlige vil være å presentere departementets vurderinger og lovforslag i et høringsbrev. Slike høringsbrev kan enten utformes som ett sammenhengende «brev» eller deles opp i et kort oversendelsesbrev og et lengre notat som inneholder de overveielser og forslag høringsinstansene skal ta stilling til.

Det forekommer også at nye forslag sendes på høring i form av et utkast til proposisjon. Normalt bør denne formen ikke brukes, ettersom den kan føre til at man binder seg opp i større grad enn det som er ønskelig før høringsrunden, samtidig som den kan gi høringsinstansene et inntrykk av at hovedtrekkene i realiteten er fastlagt før høringen tar til. Dersom denne formen likevel brukes, bør man også i disse tilfellene benytte betegnelsen «høringsnotat» eller «høringsbrev» og utelate tilrådings- og kongepostene og tittelen «Ot.prp.» (eller tilføy «utkast til»). I tillegg bør man her være særlig oppmerksom på forholdet til utredningsinstruksen, slik at ikke den offentlige høringen forveksles med den foreleggelsen for berørte departementer som skal foretas før en proposisjon blir fremmet.

Alle høringsinstanser bør få en komplett liste over alle adressatene for høringsbrevet.

3.3 Oppbygging av odelstingsproposisjoner

3.3.1 Innhold

En odelstingsproposisjon bør som hovedregel inneholde

1. et sammendrag av proposisjonens hovedinnhold
2. en redegjørelse for bakgrunnen for lovforslaget, blant annet om

de faktiske problemene som tilsier lovgivning, eller for de faktiske forhold som lovforslaget skal anvendes på

3. en beskrivelse av gjeldende rett
4. en omtale av rettstilstanden i andre land (særlig Norden og EU)
5. utredningens/høringsbrevets forslag
6. høringsinstansenes syn
7. departementets vurderinger
8. økonomiske og administrative konsekvenser og eventuelle andre konsekvenser
9. merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget
10. lovforslag

I tillegg må man huske på formelle krav som tilråningspost («...departementet tilrår ...») og kongepost («Kongen stadfester ...»). Postene er innarbeidet i standardmalen for odelstingsproposisjoner som Statens forvaltningstjeneste har utarbeidet. Hvordan postene skal utformes, er ellers behandlet i vedlegg til heftet «Om statsråd».

Oppregningen ovenfor er ikke ment som noen absolutt mal for oppsett av proposisjoner. Avhengig av proposisjonens innhold og kompleksitet vil det kunne være naturlig for eksempel å slå sammen ulike punkter til samlet behandling. Det er heller ikke alltid nødvendig å omtale alle disse spørsmålene i proposisjonen. Det vil variere i hvilken utstrekning det er naturlig å ha egne overskrifter for hvert spørsmål. Det vil eksempelvis også kunne variere hvor i proposisjonen det er naturlig å ta inn høringsinstansenes vurderinger (som et eget hovedpunkt, eller til hvert enkelt spørsmål under de generelle eller spesielle merknader osv.). Når det gjelder punkt 3 til 7, vil det ofte være naturlig å disponere proposisjonen etter hovedspørsmål og behandle punkt 3 til 7 under hvert hovedpunkt.

1 Proposisjonens hovedinnhold

Det skal innledningsvis gis et kort sammendrag av proposisjonens innhold og de forslag eller konklusjoner som den munner ut i. Det vil her også være naturlig å gi en kort begrunnelse for hvorfor proposisjonen fremmes og hva som tenkes oppnådd ved forslagene. Det bør legges vekt på å få frem de samfunnsmessige og politiske poengene som regjeringen har med å fremme proposisjonen. En slik innledning kan bare sløyfes hvis proposisjonen i seg selv er så kortfattet at det ikke vil ha noen fornuftig mening å utarbeide et eget sammendrag.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Her vil det være naturlig å redegjøre for foranledningen til at lovforslaget fremmes. Dersom det har vært nedsatt f.eks. et utredningsutvalg, bør det gis en oversikt over utvalgets sammensetning, mandat og arbeid. Som en del av bakgrunnen for lovforslaget bør det også gis en oversikt over de høringsinstansene som har fått lovforslaget oversendt, og hvem som har avgitt realitetsuttalelse.

3 Gjeldende rett

Hvis gjeldende rett allerede er beskrevet i en utvalgsutredning som vedlegges proposisjonen (om bruk av vedlegg, se punkt 3.3.3 nedenfor), kan beskrivelsen i proposisjonen i hovedsak bestå av en henvisning til utredningen. Man må likevel redegjøre for eventuelle endringer i rettsstilstanden som er kommet til i tiden etter at utvalgsutredningen ble avgitt.

4 Fremmed rett

Det vil ofte være naturlig med en kort beskrivelse av rettsstilstanden i andre land som det kan være naturlig å sammenligne seg med. De nordiske landene peker seg her spesielt ut. I visse sammenhenger kan det også være naturlig å redegjøre for eventuelle EU-regler som gjelder på det feltet man vil lovgi om. Dersom det har vært nordisk samarbeid om lov-

forslaget, eller dersom den tidligere lovgivningen på området bygger på nordisk samarbeid, bør det redegjøres for dette.

Når det henvises til konkrete regler i utenlandsk lovgivning, bør henvisningen utformes i tråd med vanlig praksis i vedkomne land. For de nordiske land vil dette si (for eksempel) 4 kap. 7 § 3 mom. (Sverige - her forutsatt kapittelvis paragrafering), § 7 stk. 3 (Danmark) og 7 § 3 mom. (Finland).

Om forholdet til EU-regler som vi i medhold av EØS-avtalen er forpliktet til å gjennomføre i norsk rett, vises det til kapittel 12.

5 Utredningens/høringsbrevets forslag

Dersom det foreligger en utredning som følger som vedlegg til proposisjonen, kan man ofte nøye seg med å gjengi hovedtrekkene i de enkelte forslagene og for øvrig vise til utredningen. Der forslagene har vært drøftet i et høringsbrev/notat som ikke vedlegges proposisjonen, vil det ofte være naturlig å presentere forslagene ved å sitere fra høringsbrevet/notatet.

6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes syn skal komme til uttrykk i proposisjonen (med mindre man i medhold av utredningsinstruksen har unnlatt å høringsbehandle et lovendringsforslag). Høringsinstansenes syn bør vanligvis omtales i tilknytning til behandlingen av de enkelte forslagene i de generelle eller spesielle merknadene (om fordelingen mellom generelle og spesielle merknader, se under punkt 7 nedenfor). Det må påses at fremstillingen gir en rimelig balanse i deknningen av høringen, og at de viktigste synspunktene under høringen også blir drøftet i proposisjonen. Det kan være greit å begynne med en kort oppregning av hvilke instanser som mener hva, deretter kort referere de viktigste argumentene og så ta inn noen relativt korte sitater fra høringsuttalelsene for å belyse argumentasjonen nærmere. Lange sitater kan gjøre tilegnel-

sen tung for leseren hvis ikke hovedpoenget er referert først.

Når man viser til eller refererer fra bestemte høringsuttalelser, er det vanlig å fremheve høringsinstansenes navn ved at disse settes i kursiv.

7 Departementets vurderinger

Når man skal redegjøre for departementets synspunkter på de forslagene som har vært høringsbehandlet, bør man blant annet kommentere de hovedinnvendingene som er kommet til uttrykk under høringen.

Hva som bør omtales i de generelle merknadene, og hva som heller bør inntas i merknadene til de enkelte lovbestemmelsene (de spesielle merknadene), må vurderes konkret ut fra de spørsmål man skal lovgi om. Som en generell ledetråd bør politisk viktige spørsmål alltid omtales i de generelle merknadene. Den som senere skal lese proposisjonen, bør ut fra en gjennomgåelse av de generelle merknadene få et fullstendig bilde av hovedtrekkene i forslaget. Mer detaljerte spørsmål f.eks. av prosessuell eller lovteknisk karakter som har liten betydning for forståelsen av hovedinnholdet, bør plasseres i de spesielle merknadene. Det samme gjelder detaljpresiseringer av lovtekstens innhold som ikke har prinsipiell betydning.

Når man i en sammenhengende fremstilling går over fra å redegjøre for høringsinstansenes syn til å gi uttrykk for departementets vurderinger, er det vanlig å markere dette ved å sperre ordet `d e p a r t e m e n t e t`.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser og andre konsekvenser

Alle proposisjoner skal inneholde en redegjørelse for lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser og

andre vesentlige konsekvenser, jf. bestemmelsene i utredningsinstruksen.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget (spesielle merknader)

Oversiktlige, systematiske og fullstendige merknader bør følge lovforslaget, f.eks. «Til § 1», «Til § 2» osv. Merknadene bør knyttes direkte til lovteksten. Alle bestemmelser/endringsforslag bør kommenteres, selv når det ikke er nødvendig å føye noe til de generelle merknadene. Den spesielle merknaden kan da bestå av en henvisning til det avsnittet i de generelle merknadene der forslaget er begrunnet. Dette kan bare utelates i svært korte og oversiktlige proposisjoner, der leserne uten problemer kan finne frem til hvor i de generelle merknadene den enkelte lovendringen er uttømmende behandlet. Man bør videre vise til tilsvarende bestemmelser i den lovutredningen (NOU) som måtte ligge til grunn for lovendringsforslaget, og til den gjeldende bestemmelsen som den nye regelen vil avløse.

I enkelte proposisjoner har man i den senere tid benyttet seg av den teknikk å ta inn hver enkelt lovbestemmelse som en innledning til omtalen av bestemmelsen i de spesielle merknadene. Dette kan i enkelte tilfeller være en brukervennlig fremstillingsform. Det må påses at det ikke oppstår uoverensstemmelser med selve lovutkastet.

10 Lovforslaget

Avslutningsvis må det alltid inntas et fullstendig lovforslag (selv om man skulle ha valgt å gjengi hver enkelt bestemmelse innledningsvis under omtalen i de spesielle merknadene). For den tekniske utformingen av lovforslaget vises det til kapittel 5.

Under utarbeidingen av et lovforslag vil man ofte stå overfor en avveining mellom hva som bør inntas i selve lovteksten, og hva

som kan overlates til presiseringer i forarbeidene. Spørsmålet om hvor utførlig man bør utforme lovteksten, er behandlet i punkt 2.2.

3.3.2 Utforming

Hvor utførlig man skal være under de ulike punktene som er behandlet i foregående avsnitt, vil avhenge av den enkelte sak. Som en generell rettesnor bør man så langt som mulig formulere seg kortfattet og poengtert og unngå unødvendig lange drøftelser. Det må imidlertid samtidig legges vekt på at proposisjonens tekst spiller en rolle for senere lovforståelse.

Når det gjelder språk og fremstillingsform, er det viktig å huske på at proposisjonen primært er rettet til Stortingets medlemmer. Det gjelder særlig de generelle merknadene. Merknadene til de enkelte paragrafene kan inneholde en noe mer teknisk og detaljpreget fremstilling som også er myntet på senere brukere av loven. Typiske faguttrykk bør forklares.

3.3.3 Vedlegg

I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å bruke vedlegg til proposisjonen. For eksempel vil det der proposisjonen er skrevet på bakgrunn av en utvalgsutredning, være naturlig å legge denne ved proposisjonen. Bruk av ulike typer vedlegg til proposisjoner og praktisk fremgangsmåte i den forbindelse, er omtalt i heftet «Om statsråd».

3.4 Om behandlingen av lovforslag før odelstingsproposisjon fremmes for Stortinget

Utkast til proposisjoner skal legges frem for Finansdepartementet og berørte departementer til behandling før utkastet legges frem for regjeringen, jf. reglene om dette i utredningsinstruksen.

Regjeringsnotater for sluttbehandling av odelstingsproposisjoner

må legges frem til behandling i regjeringen i god tid før saken skal passere statsråd, se heftet «Om R-konferanser».

3.5 Særlig om foreleggelse for lovteknisk gjennomgåelse

For alle andre lovendringsforslag enn skattelovforslag skal fagdepartementet forelegge det ferdige utkastet til odelstingsproposisjon for Justisdepartementet, Lovavdelingen, for lovteknisk gjennomgåelse, jf. bestemmelsene om dette i utredningsinstruksen. Som understreket i utredningsinstruksen, skal gjennomgåelse foretas etter at fremleggelsen for berørte departementer er gjennomført. Det er altså det endelige utkastet som skal forelegges.

Man kan ikke regne med at Lovavdelingen vil kommentere de rent lovtekniske sidene ved et forslag i forbindelse med høringer eller foreleggelse for berørte departementer. Selv om avdelingen likevel skulle ha omtalt enkelte lovtekniske forhold under høringen, erstatter ikke dette den egentlige lovtekniske gjennomgåelsen.

Foreleggelsesfristen skal være minst 2 uker, hvis ikke kortere frist er særskilt avtalt med Lovavdelingen. For omfattende lovforslag kan lengre tid være påkrevd.

Det kan være hensiktsmessig allerede på et tidligere stadium i proposisjonsarbeidet å innhente råd og synspunkter fra Lovavdelingen på den lovtekniske utformingen av nye lovbestemmelser. Et slikt uformelt og fortløpende samarbeid vil ikke erstatte den avsluttende lovtekniske gjennomgåelsen, men det kan forenkle prosessen og gi større rom for å få gjennomført lovtekniske justeringer i proposisjonsutkastet.

3.6 Om departementets forhold til Stortinget etter at propo-

sisjonen er fremmet

Etter at proposisjonen er fremmet i statsråd, kan ikke departementet foreta endringer i forslaget eller komme med tilleggforslag uten å gå veien om en tilleggsproposisjon. Når det gjelder trykkfeil eller andre helt kurante rettelser, har det likevel vært akseptert at departementet gjør Stortinget oppmerksom på disse med sikte på at Stortinget selv kan foreta nødvendige endringer i lovforslaget. Det kan være vanskelig å trekke en klar grense for hvilke endringer som kan tas opp på denne måten uten at man må fremme en tilleggsproposisjon. Korrigeringer som ikke medfører innholdsmessige endringer i lovforslaget, kan normalt tas opp uten tilleggsproposisjon. F.eks. kan departementet ønske å gjøre oppmerksom på rent lovtekniske feil eller andre åpenbare feil eller utelatelser i utkastet til lovforslag. Realitetsendringer vil det derimot ikke være anledning til å foreslå på annen måte enn at det fremmes en ny proposisjon, med mindre de er av svært liten betydning.

Formelle henvendelser til Stortinget må skje i form av brev fra statsråden til Stortingets presidentskap. Henvendelser til departementet fra en stortingskomité kan likevel besvares med brev fra statsråden direkte til komiteen.

Spørsmål om tekniske justeringer i lovforslaget vil også kunne komme opp i forbindelse med uformell kontakt mellom departementet og den stortingskomiteen som har forslaget til behandling, enten på politisk nivå eller gjennom kontakt med komitésekretæren.

4 ULIKE RETTSLIGE REGULERINGSMÅTER

4.1 Offentligrettslig og privatrettslig regulering

Det er vanlig å gjøre et skille mellom offentligrettslig og privatrettslig regulering. Er det rent offentlige forhold eller forholdet bare mellom det offentlige og private rettssubjekter som er gjenstand for regulering, regnes reguleringen normalt som offentligrettslig. Er det forholdet mellom private rettssubjekter som reguleres, regnes reguleringen som privatrettslig.

Privatrettslig lovgivning kjennetegnes ofte ved at reglene kan fravikes ved avtale mellom partene - de er fravikelige.

Fravikelige lovregler fungerer som et sett med bestemmelser som berørte parter kan velge å følge i stedet for å utarbeide sine egne regler. Slike lover virker først og fremst konfliktløsende ved at de legges til grunn når partene ikke avtaler noe annet, men de kan også virke mildt styrende ved å fungere som et mønster for hva som er en rimelig regulering i de normaltilfeller som lovene tar sikte på.

Offentligrettslig regulering har en mer markert styringsfunksjon for å oppnå bestemte løsninger og kan ikke fravikes av berørte parter på egen hånd. Etter hvert er det også blitt vanlig at privatrettslig regulering gjøres helt eller delvis ufravikelig, dvs. at den gjelder uten hensyn til hva som er avtalt mellom partene. Denne formen for regulering skiller seg likevel fra offentligrettslig regulering ved at den ordinære forvaltningen ikke foretar noen form for håndheving av reglene. Eventuell håndheving må de private partene stå for selv, i tilfelle med domstolenes hjelp.

4.2 Primærnormer og sanksjonsnormer

Lovgivning som tar sikte på å påvirke folks atferd, må inneholde primærnormer som direkte angir hvilken atferd som er ønsket eller uønsket. I mange tilfeller følger primærnormene ikke av loven selv, men av forskrifter eller enkeltvedtak som fastsettes i medhold av loven (fullmaktslovgivning). Loven nøyer seg da ofte med å fastsette kompetanseregler for forvaltningens vedtak.

Selv om man har et bestemt mål med lovgivningen, kan det i praksis ofte være aktuelt å regulere det begivenhetsforløp som leder frem til eller vekk fra målet. F.eks. er det lovbestemmelser som regulerer deling av eiendommer, bl.a. for å unngå forventninger og press i retning av en uønsket utbygging. Det er en viktig lovgivningspolitisk oppgave å vurdere hva reglene bør rette seg mot for å bidra til å nå målet bak dem. I denne vurderingen har det også betydning å få regler som det er mulig å kontrollere etterlevelsen av.

Når det ikke anses hensiktsmessig å regulere en ønsket eller uønsket atferd direkte, kan man i stedet gjøre bruk av stimulanseregler med insentiver eller disinsentiver til en bestemt atferd. Regler om tilskudd og avgifter er typiske eksempler på slike stimulanseregler. Også regler om erstatningsplikt kan ofte ses som eksempel på stimulanseregler.

For å unngå at lovgivningen blir et slag i luften, bør den også inneholde sanksjonsnormer som angir en reaksjon dersom primærnormen blir overtrådt. Sanksjonsnormer kan være av ulike slag og ta sikte på å få etterlevd primærnormen eller sikre ulike former for sanksjon eller kompensasjon ved regelbrudd. I privatrekken taler man her om regler for tilfeller av mislighold - når en part ikke oppfyller sin forpliktelse. Visse sanksjoner - som erstatningsplikt - kan følge av alminnelige rettsregler, selv om det ikke er noen entydig sammenheng mellom regelovertrедelse og erstatningsplikt.

For å klargjøre om loven blir etterlevd, kan det være behov for kontrollnormer. Eksempler på slike kontrollnormer kan være regler om opplysningsplikt og inspeksjonsadgang.

4.3 Valget mellom generelle regler og individuelle forvaltningsvedtak

Offentligrettslig regulering kan utformes slik at den enkeltes rettsstilling følger direkte av loven, eller den kan være slik at rettigheter eller plikter først inntre dersom det offentlige har truffet et individuelt vedtak. En mellomløsning er en regulering basert på vedtak som helt ut eller i det vesentlige er lovbundne, dvs. at selv om det må fattes et individuelt vedtak, følger den enkeltes rettigheter og plikter langt på vei av lov eller forskrift.

For de enkelte private er det ofte en fordel at rettigheter og plikter er bestemt av generelle regler. Reglene gir grunnlag for at de selv kan finne ut hvor de står, og hva de kan vente ut fra de situasjoner som vil eller kan oppstå, selv om dette i noen grad kan avhenge av hvor klart regelen er utformet. Dessuten spares arbeid med å fylle ut søknader mv.

Fra administrativt synspunkt vil generelle regler som oftest være mindre belastende enn individuelle vedtak. Når rettigheter og plikter bygger på faste normer, kan saksbehandlings- og avgjørelsesrutiner standardiseres og automatiseres. Den administrative besparelsen blir størst hvis de generelle reglene gjør det helt overflødig med forvaltningsvedtak, men også eliminering av individuelt skjønn i forbindelse med enkeltvedtak vil minske den administrative belastningen. På den annen side kan individuelle vedtak gjøre det lettere å sikre effektiv kontroll med etterlevelsen av de krav som er stilt.

Generelle regler kan fremme likebehandling. På den annen side kan de iblant lede til et resultat som blir oppfattet som konkret

urimelig i den foreliggende saken. Styring basert på individuelle vedtak blir derfor ofte motivert med et ønske om å komme frem til individuell rettferdighet hvor rettigheter og plikter blir tilpasset den enkeltes situasjon og de stedlige forhold. Dersom dette innebærer at et betydelig antall faktorer kan øve innflytelse på saksutfallet, kan det bety en meget ressurskrevende saksbehandling å sikre at alle disse blir klarlagt. Blant annet av denne grunn kan det i praksis være vanskelig å nå målet om individuell rettferdighet, og det kan også være vanskelig å overbevise berørte parter om at det foreligger en saklig og konsistent praksis når mange faktorer spiller inn og det er tale om et stort sakstall.

Ordninger med individuelle vedtak fremfor generelle regler kan også være motivert i at man under lovforberedelsen savner oversikt over hvilke hensyn som det bør legges vekt på og hvilke tilfeller som det nærmere bestemt er behov for å regulere. I slike tilfeller kan en mulighet være å basere seg på individuelle vedtak i en første periode, men deretter ta sikte på å lovfeste standardløsninger og på den måten begrense behovet for individuelle vedtak. I slike tilfeller er det grunn til å sikre etterkontroll av loven med tanke på en lovrevisjon, jf. kapittel 15.

4.4 Individuelle vedtak

4.4.1 Oversikt

Ordninger med individuelle vedtak kan bygge på en skjønnsmessig prøving av den aktuelle sak (fritt skjønn) eller være begrenset til å kontrollere at lovens kriterier er oppfylt i den foreliggende sak (lovbundne avgjørelser). Byggetillatelse etter plan- og bygningsloven er i prinsippet av sist nevnte karakter, mens løyveordninger gjennomgående innebærer et fritt skjønn for forvaltningsorganet innenfor de rammer som loven setter.

Individuelle vedtak i form av tillatelser eller fritak (som ofte går under andre betegnelser) er som regel basert på en søknad fra parten. I stedet for søknad kan ordningen være basert på en melding fra parten, som enten kan gi forvaltningsorganet grunnlag for å kreve søknad om tillatelse, eller gi grunnlag for pålegg til parten om det forhold meldingen gjelder. Det forekommer også rene påleggsordninger der forvaltningsorganet har myndighet til å gi påbud eller forbud når lovens kriterier er til stede. I slike tilfeller må det overveies hvordan forvaltningen kan få tilgang til relevant informasjon på annen måte enn gjennom en melding fra parten.

4.4.2 Særlig om løyve- og dispensasjonsordninger

Betegnelsen løyveordning brukes her om alle tilfeller hvor det gjelder krav om en tillatelse som gis individuelt, enten den kalles konsesjon, løyve, tillatelse, bevilling, autorisasjon, godkjenning, dispensasjon, unntak eller annet. Begrepsbruken i praksis varierer, men ved utforming av nytt regelverk bør man bygge på visse utgangspunkter. Betegnelsene konsesjon, løyve, tillatelse eller bevilling benyttes når forvaltningen ut fra en mer eller mindre fri vurdering kan bestemme at en virksomhet skal kunne finne sted. Betegnelsene samtykke eller autorisasjon knytter seg til situasjoner der forvaltningen skal kontrollere at visse nærmere angitte betingelser eller krav er oppfylt. Også godkjenning kan brukes i slike situasjoner, kanskje særlig i tilknytning til produkter.

Før det lovfestes en løyveordning, må det vurderes nøye hvilke formål som skal oppnås gjennom den, og hvilke muligheter en har for å etablere en rimelig kontroll på kort eller lengre sikt.

Løyveplikten er som regel knyttet til en klart uttrykt forbudsregel (se f.eks. konsesjonsloven (lov 31. mai 1974 nr. 19) § 2 første ledd). Et eksempel på en løyveordning som ikke er knyttet til en uttrykkelig forbudsregel, er regelen i genteknologiloven (lov 2.

april 1993 nr. 38) § 10 første ledd.

Genteknologiloven § 10 første ledd:

«Utsetting av genmodifiserte organismer kan bare skje etter godkjenning av Kongen.»

Normalt forutsetter en løyveordning at vedtak bare blir truffet etter søknad. Dersom forvaltningsorganet skal ha adgang til å gi tillatelse uten formell søknad, bør dette lovfestes uttrykkelig, som i forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr. 6) § 11 første ledd annet punktum.

Hovedspørsmålene ved utforming av en løyveordning er hva som skal være løyvepliktig (1), kriterier for avgjørelsen om løyve (2) eller dispensasjon (3) og innholdet i avgjørelsen (4).

1 Hva som skal være løyvepliktig
Løyveplikten kan typisk gjelde

- enkeltstående faktiske tiltak eller handlinger
- løpende virksomhet
- juridiske disposisjoner (f.eks. erverv)

I enhver konsesjonslov er det behov for en enkel, men klar og gjennomtenkt avgrensning av løyveplikten. Ofte vil den omfatte mer enn én av de tre gruppene nevnt ovenfor. Løyveplikten etter fiskeoppdrettsloven (lov 14. juni 1985 nr. 68) § 3 dekker således alle de tre gruppene: «bygge, innrede, erverve, drive eller eie anlegg for oppdrett».

Når det skal kreves løyve til anlegg eller virksomhet, bør det også overveies om anlegget eller virksomheten skal kunne overføres til nye personer uten tillatelse. Det samme gjelder hvor det er tale om løyve til å foreta bestemte handlinger. Eventuelt kan

man i slike tilfeller lovfeste en forenklet løyveordning der bare visse forhold prøves på ny.

Når det kreves løyve til erverv, kan det også være grunn til å overveie om løyveplikten bør gjelde for alle slags ervervs måter, og om den bør omfatte stiftelse og overføring av totale eller partielle bruksretter. Det kan også være aktuelt å overveie om det bør gjelde løyveplikt ved overføring av andeler i en sammenlutning (f.eks. aksjeselskap) som har fått løyve.

Løyveplikt for tiltak eller virksomhet blir ofte avgrenset gjennom kriterier knyttet til art, størrelse, lokalisering, omsetning, formål eller virkninger (f.eks. for miljøet).

Det kan ofte være grunn til å vurdere i hvilken grad det skal være tillatt å utføre forberedende arbeider før det nødvendige løyve til et tiltak eller en virksomhet foreligger. Iblant kan allerede forberedende arbeider skade de verdier som løyveordningen har til formål å ivareta. Er det gjort betydelige investeringer, kan det etter omstendighetene legge et press på forvaltningsorganets avgjørelse av søknaden.

Adgangen til å innføre løyveplikt særskilt for utlendinger er sterkt begrenset av EØS-avtalen. Det er ikke tilsvarende hindringer for å innføre løyveplikt f.eks. for bosatte utenfor den aktuelle kommunen («innenbygdsboende» er her et uklart begrep som ikke bør brukes), men dette bør likevel normalt unngås.

2 Kriterier for avgjørelsen om løyve

Selv om det er vanlig at løyveordninger ikke angir nærmere kriterier for avgjørelsen, er det grunn til å overveie en viss lovfesting. Det er under enhver omstendighet grunn til å omtale spørsmålet i forarbeidene.

Aktuelle kriterier kan være

- minstekrav for å få tillatelse
- standardløsninger som bare kan fravikes ved angitte omstendigheter
- angivelse av hensyn som kan eller må tas i betraktning ved avgjørelsen (relevante og pliktige hensyn)
- retningslinjer for avveiningen av kryssende hensyn under skjønnsutøvingen, herunder om vektleggingen av ulike hensyn

Et eksempel er genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38) § 10 annet ledd om kriteriene for å gi godkjenning til utsetting av genmodifiserte organismer. Her er det et minstekrav at det «ikke foreligger fare for miljø- og helsemessige skadevirkninger». Er dette minstekravet oppfylt, skal det legges «vesentlig vekt på om utsettingen har samfunnsmessig nytteverdi og er egnet til å fremme en bærekraftig utvikling».

I en del lover er det bestemt at tillatelse bare kan gis når det foreligger «særlige grunner». Det er meget uklart hvilket innhold dette kriteriet har, og det bør derfor enten unngås eller forklares nærmere i forarbeidene, jf. også nedenfor.

Er det ikke fastsatt noen kriterier for avgjørelsen i samband med den aktuelle løyveordningen, vil det bero på alminnelige forvaltningsrettslige regler i lys av den aktuelle loven hvilke hensyn som kan tas i betraktning, og hvilken vekt det kan legges på dem. En formålsbestemmelse vil ha stor betydning for denne avgjørelsen, men kan sjelden ses som en uttømmende angivelse av hensyn som er relevante for vedtak etter loven.

3 Særlig om kriterier for dispensasjon

Generelle påbud og forbud kan ikke fravikes uten at de selv gjør unntak eller gir hjemmel for dispensasjon. Behovet for slik

dispensasjon kan skyldes at påbuds- eller forbudsregelen vil virke mot sin hensikt dersom den blir fulgt i det aktuelle tilfellet, eller at den bør vike av hensyn til andre viktige samfunnsmessige forhold, eller at sterke individuelle, menneskelige hensyn tilsier at den ikke gjøres gjeldende i den foreliggende sak. Særlig hvis en dispensasjonshjemmel skal være noe mer enn en ren sikkerhetsventil, bør kriteriene for dispensasjon overveies nøye.

I enkelte lover er det angitt at dispensasjon kan gis når «særlige grunner» er til stede. Et slikt kriterium kan forstås på flere måter. Det kan oppfattes som et lovfestet minstevilkår eller som en retningslinje for forvaltningsskjønnet. Betraktet som et lovfestet minstevilkår kan det oppfattes som et krav om at behovet for dispensasjon må være tungtveiende eller sjeldent forekommende, eller slik at det er nok å peke på spesifiserte grunner for dispensasjon. Kriteriet gjør det ikke klart om forhold knyttet til den individuelle part kan være god nok grunn til dispensasjon. Det kan også oppfattes slik at dispensasjon bare kan gis i et fåtall tilfeller og ikke rutinemessig. På denne bakgrunn bør man nøye overveie bruken av «særlige grunner» og lignende generelle kriterier for dispensasjon, og redegjøre nærmere i motivene for hvilken betydning kriteriene skal ha.

4 Innholdet i avgjørelsen

Også uten særskilt hjemmel vil det være adgang til å sette vilkår for en tillatelse i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler. Er det tvil om det er adgang til å sette visse ønskelige vilkår, kan det være grunn til å regulere vilkårsadgangen særskilt. Det samme gjelder dersom visse vilkår bør settes standardmessig.

Ved løyveordninger for enkeltstående handlinger kan det være grunn til å vurdere om det skal kreves særskilt løyve for hver enkelt handling, eller om det skal kunne gis løyve for en serie

handlinger under ett - begrenset i tid, antall e.l. Etter omstendighetene kan det også være grunn til å overveie om et løyve bare skal kunne nyttes av søkeren selv eller også av nærstående eller andre som søkeren ønsker å gi anledning.

Det bør videre overveies om tillatelser til løpende virksomhet skal tidsbegrenses eller gjelde inntil videre. Særlig med sikte på enkeltstående tiltak eller handlinger, kan det være grunn til å fastsette når tillatelsen senest må være benyttet. Det vil være en viss adgang til å omgjøre en tillatelse etter alminnelige forvaltningsrettslige regler, særlig dersom det er skjedd vesentlige endringer i forholdene som lå til grunn for tillatelsen. Hvis omgjøringsadgangen ønskes klargjort eller utvidet, må det overveies særskilte lovbestemmelser om dette. Som eksempler vises til konsesjonsloven § 23 og forurensningsloven § 18.

En tillatelse vil ikke fritta for krav som er fastsatt i eller i medhold av andre lover uten at det er særskilt hjemmel for dette.

4.4.3 Særlig om løyveordninger for næringsvirksomhet

Det bør nøye vurderes hvorvidt det er behov for en løyveordning som innebærer forhåndskontroll direkte rettet mot selve utøvingen av en næring eller et yrke. Formålet med ordningen vil stå sentralt i en slik vurdering og ha vesentlig betydning for hvordan ordningen eventuelt skal utformes. En løyveordning basert på en behovsvurdering vil i dag neppe være aktuell uten at det foreligger sterke grunner for en regulering, f.eks. å unngå overbelastning av naturressursene.

Løyveordninger vil i dag være mest aktuelle for å sikre at utøveren har de nødvendige personlige eller økonomiske kvalifikasjoner. Det kan f.eks. gjelde:

- 1 Krav til utøverens vandel

Et slikt krav kan utformes forskjellig. Det kan f.eks. stilles krav om at utøveren ikke er straffet eller har fått påtaleunntatelse for bestemte handlinger. Det bør i så fall vurderes å sette en grense i tid bakover for hvilke handlinger og reaksjoner som skal ha betydning. Det må også tas standpunkt til om et eventuelt vandelskrav skal være absolutt. Et generelt krav om «tilfredsstillende vandel» er upresist og bør ikke lovfestes. Krav om fremlegging av politiattest må ikke foreslås lovfestet uten at spørsmålet er lagt frem for Justisdepartementet, Politiavdelingen. Vandelskrav kan by på vanskelige avgrensninger, særlig når et straffbart forhold ligger langt tilbake i tiden eller det kan være tvil om forholdet bør ses som belastende i forhold til den type virksomhet det gjelder. Hensynet til rehabilitering kan her stå mot hensynet til å beskytte omgivelsene. Etter strafferegistreringsloven er det begrenset adgang til å få dokumentert tidligere straffbare forhold. Dersom man alt i alt finner grunn til å oppstille et vandelskrav, bør det overveies nærmere hvilket innhold det skal ha, og hvordan vandelen skal kunne dokumenteres.

2 Krav til utøverens økonomi

Et slikt krav kan konkretiseres gjennom krav om at utøveren må være f.eks. solvent eller suffisient, eller ikke under konkursbehandling. Dette vil likevel gi begrenset beskyttelse i praksis. På enkelte områder kan det derfor være bedre at det skjer en konkret vurdering i den enkelte sak, som eventuelt kan suppleres med kapitalkrav for selskaper eller krav om sikkerhetsstillelse. Et eksempel på krav til utøverens økonomi for selskaper finnes i inkassoloven (lov 13. mai 1988 nr. 26) § 4.

3 Krav om fagutdanning eller praksis

Slike krav kan etter omstendighetene ivaretas uten en løyveordning, men med generelle regler, eventuelt supplert med en meldeplikt, i stedet. Behovet for effektiv kontroll og forholdet til aktuelle yrkes- eller næringsorganisasjoner kan her være avgjø-

rende for valget av reguleringsordning. Vil man fastsette krav om fagutdanning eller praksis, må det påses at dette ikke vil stride mot EØS-avtalen.

4 Krav om nasjonalitet

Krav om norsk nasjonalitet vil i stor grad være uforenlige med EØS-avtalen, og kan også være i strid med andre internasjonale forpliktelser. Så langt det er forenlig med EØS-avtalen, kan det i stedet være aktuelt å kreve at utøveren har tilknytning til Norge på annen måte, f.eks. gjennom bopel eller forretningssted.

5 Sammenslutninger

Er utøveren en sammenslutning (selskap), kan det være behov for å overveie om krav som nevnt ovenfor også skal stilles til selskapets ledelse eller hovedeiere.

4.4.4 Saksbehandlingsregler

Forvaltningsloven vil gjelde for løyveordninger så langt det ikke er fastsatt særregler. Reglene om saksopplysning blir supplert av reglene om konsekvensutredninger, særlig etter plan- og bygningsloven kapittel VII-a.

Som utgangspunkt bør saksbehandlingsspørsmål som er regulert i forvaltningsloven, ikke tas opp i den lov som hjemler løyveordningen, se nærmere punkt 10.2. Iblant kan det likevel være hensiktsmessig på ett eller flere punkter å gi regler som er mer presise enn forvaltningslovens saksbehandlingsregler, f.eks. om høring av bestemte instanser. Dessuten kan det være grunn til å gi regler om spørsmål som ikke er tatt opp i forvaltningsloven, f.eks. om krav til innholdet av søknad eller om synfaring. Mer detaljerte regler kan det være hensiktsmessig å fastsette i forskrift.

Bruk av saksbehandlingsfrister i forvaltningen er behandlet i

punkt 8.6.

4.5 Rettighets- og pliktbestemmelser

Utformingen av en rettighetsbestemmelse må være nøye overveid. Det bør være klart om og i hvilken utstrekning det er tale om en lovfestet rettighet som vedkommende privatperson har krav på. I sosialtjenesteloven (lov 13. desember 1991 nr. 81) kapittel 5 er dette klargjort slik at vedkommende har krav på økonomisk stønad samtidig som det fremgår at sosialtjenesten kan velge mellom ulike stønadsformer og sette vilkår for tildelingen samt avgjøre stønadens omfang. Det må videre vurderes hvem som skal ha en slik rettighet, og hva som skal utløse rettigheten - f.eks. om det må sendes søknad eller inngis melding. Hvis det er tale om en rettighet som skal følge direkte av loven, bør man være varsom med å bruke uttrykket «søknad», som lett kan lede tanken i retning av at forvaltningsorganet har adgang til å avslå søknaden.

Dersom man viker tilbake for å lovfeste individuelle rettigheter for privatpersoner, kan det overveies å lovfeste en plikt for det offentlige til å gi visse ytelser eller tjenester uten noen korresponderende rettighet for privatpersoner. Det bør da samtidig overveies hvordan man kan sikre atplikten blir oppfylt, slik at man unngår at bestemmelsen mister sitt reelle innhold.

Generelle pliktregler i form av påbud og forbud rettet mot private er aktuelle især hvis det er om å gjøre å sikre en bestemt atferd. Særlig forbudsregler vil også være aktuelle som rettslig utgangspunkt for en individuell vurdering i form av enkeltvedtak.

Påbuds- og forbudsregler kan være spesifikke eller standardpregede. Jo mer spesifikk pliktregelen er, desto mer vil vanligvis tale for at den blir tatt inn i en forskrift. Som eksempler

på standardpregede pliktregler kan nevnes vegtrafikkloven (lov 18. juni 1965 nr. 4) § 3 og produktkontrollloven (lov 11. juni 1976 nr. 79) § 3.

Vegtrafikkloven § 3 første ledd:

«Enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade og slik at annen trafikk ikke unødig blir hindret eller forstyrret.»

Produktkontrollloven § 3 første ledd:

«Den som tilvirker, innfører, bearbeider, omsetter, bruker eller på annen måte behandler produkt som kan medføre virkning som nevnt i § 1, skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å forebygge og begrense slik virkning.»

Det konkrete innholdet av slike standarder vil bli fastlagt gjennom praksis. Den reelle betydning av standardregler kan derfor avhenge av om de blir påberopt og håndhevet i praksis. Standardpregede pliktregler vil ofte bli supplert med mer spesifikke regler, slik tilfellet er etter både vegtrafikkloven og produktkontrollloven.

For å bidra til etterlevelse av ulike plikter som lovgivningen pålegger, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å utarbeide blanketter eller standardformularer på lignende måte som det er gjort i eiendomsmeglingsloven (lov 16. juni 1989 nr. 53) § 3-2 om avtaler om eiendomsmegleroppdrag. En standardisering f.eks. av oppdragsdokumenter kan innebære en forenkling både for publikum og myndigheter, samtidig som det vil kunne bidra til å redusere antallet tvister.

4.6 Bestemmelser om prising av tjenester og ytelser

Forvaltningsorganer kan ikke ta seg betalt for offentlig myndighetsutøving uten særskilt hjemmel. Det kan ikke kreves at søkeren dekker utgiftene til eller betaler et gebyr for saksbehandlingen uten hjemmel i lov, jf. forvaltningsloven § 27 a. Enkelte lover har egne bestemmelser om gebyr for saksbehandling, jf. f.eks. plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 109, eller om gebyr for kontrolltiltak, jf. f.eks. forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr. 6) § 52 a.

For tjenester eller ytelser som den enkelte er pliktig til å motta, er det likeledes hovedregelen at forvaltningsorganet bare kan kreve betaling dersom det har særskilt hjemmel for det. Eksempler på slike bestemmelser er lov 31. mai 1974 nr. 19 om kommunale vass- og kloakkavgifter og forurensningsloven § 34 om avfallsgebyr. Ved utformingen av slike bestemmelser bør det overveies i hvilken grad prisen skal kunne standardiseres, og om den skal kunne differensieres etter egenskaper hos mottakeren, og om den skal kunne inneholde et element av (kryss)-subsidiering. På den annen side må utgangspunktet være at prisen (gebyret) ikke settes så høyt at de samlede inntektene overstiger utgiftene til tjenesten.

Vedtak om priser for pliktige tjenester og ytelser må regnes som «vedtak» etter forvaltningsloven. Justisdepartementet har antatt at det samme kan gjelde for vedtak om betaling for ytelser eller tjenester som private bare får tilgang til gjennom enkeltvedtak, f.eks. betaling for plass i kommunal barnehage.

I lovgivningen brukes forskjellige uttrykk for betaling for offentlige tjenester og ytelser, f.eks. «avgift», «gebyr», «betaling», «vederlag» og «egenandel». Uttrykket «avgift» passer godt der det offentlige ikke yter noe, f.eks. årsavgift for motorvogner. «Gebyr» passer godt for standardiserte betalinger for enkeltstående tjenester, f.eks. rettsgebyr for tjenester fra rettsapparatet.

«Egenandel» passer godt der det er tale om et velferdsgode som hovedsakelig betales av det offentlige, f.eks. egenandeler for helsetjenester.

4.7 Bestemmelser som gjelder avgifter og tilskudd

Avgifter kan bare oppkreves med lovhjemmel. Lovregler om en avgiftsordning må inneholde bestemmelser om avgiftsgrunnlag og gi hjemmel for bestemmelser om avgiftssatser innenfor rammen av Grunnloven § 75 a. I tillegg til bestemmelser om innkreving kan det være nødvendig med bestemmelser om kontroll med avgiftsbetaling.

Tilskuddsordninger kan i prinsippet fastsettes uten lovhjemmel, og for en rekke tilskuddsordninger finnes reglene bare i forskrifter med tilknytning til årlige bevilgningsvedtak i Stortinget. Et forvaltningsorgan kan også gi tilskudd innenfor rammen av bevilgede midler uten at det foreligger noe nærmere regelverk for tildeling av tilskudd.

Gode grunner kan likevel tale for at tilskuddsordninger som retter seg til større grupper bør reguleres med grunnlag i lov. Dette gjelder særlig hvis de tar sikte på å gi rettigheter for den enkelte som fyller kriteriene for tilskudd. Statlige erstatningsordninger er til dels regulert gjennom lov, se f.eks. naturskadeloven (lov 25. mars 1994 nr. 19), jf. punkt 2.2.3.

5 GENERELT OM OPPBYGGING OG UTFORMING AV LOVFORSLAG

5.1 Lovens tittel

Tittelen bør gi så god informasjon som mulig om hva loven handler om, samtidig som den bør være noenlunde kort. Her må man bl.a. huske på at lovforslaget tittel også inngår i proposisjonens tittel («om lov om ...»), som heller ikke bør være for lang.

Lovens tittel skal alltid innledes med «lov om». Tidligere var man ikke helt konsekvent på dette punktet, se, f.eks. «sjømannslov 30. mai 1975 nr. 18», men for nyere lover må slike titler regnes som lovtekniske arbeidsuhell. En annen sak er at mange lover utstyres med offisiell korttittel, eller i praksis får mer eller mindre godt innarbeidede korttitler, jf. nedenfor.

Det har vært vanlig å utelate punktum i forkortelser og ved datoangivelser, bl.a. i lovtitler og titler på proposisjoner. Etter vedtak i Norsk språkråd i 1999 bør denne praksisen endres.

Proposisjonstittelen skrives slik:

«Ot.prp. nr. xx (1999-2000) Om lov om ...»

Lovens offisielle navn etter vedtakelsen vil bestå av

- tittelen
- sanksjonsdato
- nummer

Nummer tildeles etter sanksjon og tildeles fra 1969 fortløpende gjennom året. Fra og med 1969 er en lov derfor entydig identifisert ved årstall og nummer. Dato tas likevel fortsatt med. I juridisk språkbruk er det blitt vanlig å utelate «av» foran datoen. Dette bør gjennomføres konsekvent.

Dato og nummer settes inn foran tittelen, slik:

«Lov 9. desember 1994 nr. 64 om løysningsrettar»

Dersom lovens fulle navn blir nokså langt, er det hensiktsmessig å gi loven en offisiell korttittel, som settes i parentes til slutt. Dette er særlig nyttig dersom det ofte skal henvises til den, f.eks. i andre lover, i rettsavgjørelser eller i juridisk litteratur. Et eksempel er avhendingslova. Lovens fulle tittel er lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova). Eldre lover kan gis en offisiell korttittel gjennom en endring av lovens tittel.

Det er en fordel om korttittelen utformes slik man kan benytte den uten vesentlige omskrivninger både på bokmål og nynorsk. Når man benytter en offisiell korttittel ved henvisninger i andre lover eller forskrifter, skal korttittelen benyttes i den opprinnelige målformen. F.eks. skal det vises til «avhendingslova», selv om henvisningen skjer i en bokmålslov.

Lovens navn (både den fullstendige betegnelsen og korttittelen) skrives med liten forbokstav. Det samme gjelder for forskrifter og konvensjoner. Bare Grunnloven (og konvensjoner som innledes med et organisasjons- eller stedsnavn) skal ha stor forbokstav.

Titler som ramser opp flere emner («lov om ... og om ...») bør unngås. Omhandler loven flere spørsmål, bør bare de(t)

viktigste nevnes, eventuelt med tilføyelsen «m.m.» eller «mv.».

Når en ny lov skal erstatte en gammel, skal ikke opphevingen av den gamle loven fremgå av lovens tittel.

Når lovforslag som gjelder en ny lov, samtidig inneholder forslag til endringer i andre lover, skal ikke lovens tittel inneholde noen henvisning til disse endringsforslagene. Dette vil gi en uhåndterlig lovtittel, som f.eks. «lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler mv og om endringer i visse andre lover som følge av EØS-avtalen», som dessverre er blitt stående som korrekt, offisiell tittel for legemiddelloven.

Dersom en proposisjon ved siden av den nye loven også gjelder andre endringer som en ønsker å fremheve i proposisjonens tittel, må proposisjonen inneholde to lovforslag, f.eks.:

«Ot.prp. nr. xx (1999-2000)
A) Om lov om ...
B) Om lov om endringer i lov ...»

Utforming av titler for rene endringslover (og rene opphevingslover) er behandlet i punkt 5.6.4.

5.2 Innholdsmessig oppbygging

Oppbyggingen bør være systematisk, klar og oversiktlig. F.eks. bør man være oppmerksom på at det gjerne vil bli oppfattet slik at en bestemmelse kan modifisere foranstående bestemmelser, selv om dette ikke fremgår uttrykkelig, mens det vanligvis ikke vil bli oppfattet slik i forhold til etterstående bestemmelser.

Dersom loven skal inneholde bestemmelser om formål, virkeområde eller definisjoner, skal de plasseres innledningsvis i loven.

Straffebestemmelser og andre bestemmelser om virkningene av brudd på loven, f.eks. bestemmelser om tvangsmulkt, skal stå mot slutten av loven, hvis det ikke er særlige grunner som tilsier en annen plassering.

Helt til slutt kommer bestemmelsene om ikraftsetting, overgangsordninger og eventuelle endringer i andre lover.

Oppbygging av endringslover er behandlet i punkt 5.6 og 5.7.

5.3 Inndeling av loven

5.3.1 Kapitler, avsnitt, deler

Dersom loven er av noen størrelse, bør den deles inn i kapitler. Tidligere var det vanlig å nummerere kapitler med romertall, men i dag brukes like ofte arabertall. Dersom loven ikke inneholder mer enn 10 til 20 paragrafer, bør man overveie om en kapittelinndeling overhodet er naturlig. Dette vil bl.a. avhenge av om loven emnemessig er oppdelt i klart atskilte deler.

Enkelte lover inneholder en underinndeling av enkelte kapitler i form av avsnitt markert med romertall eller store bokstaver. En slik underinndeling bør bare brukes der strukturen i regelverket tilsier det, og en mer finmasket kapittelinndeling ikke kan gjøre nytten fordi kapittelinndelingen må forbeholdes et høyere nivå.

Svært store lover, som straffeloven, tvistemålsloven, straffeprosessloven og tvangsfullbyrdelsesloven inneholder en inndeling i «deler», som hver inneholder et antall kapitler. Disse delene betegnes ved ordenstall skrevet med bokstaver («Første del» osv.). En slik inndeling bør bare brukes i meget omfattende lover, og selv da bare dersom en slik grovinndeling er innholdsmessig naturlig. Selv om loven inndeles i «deler», nummereres kapitlene fortløpende gjennom hele loven. Man

begynner ikke med «kapittel 1» hver gang en ny del innledes.

5.3.2 Paragrafer

Lover deles inn i paragrafer (§). Paragrafene nummereres med arabertall. Nummereringen skjer vanligvis fortløpende. Dersom man senere skal innføre f.eks. et ekstra kapittel, kan det likevel være aktuelt å la enkelte paragrafnumre stå åpne.

Nummereringen av eksisterende paragrafer bør vanligvis ikke endres når man tilføyer nye paragrafer senere, jf. punkt 5.7.4.

I de senere årene har man i en del lover brukt en kapittelvis nummerering, med en kombinasjon av kapittelnummer og paragrafnummer. Første paragraf i kapittel 1 blir således «§ 1-1», mens første paragraf i kapittel 2 blir «§ 2-1».

Erfaring tyder på at denne metoden har enkelte ulemper. Når man refererer muntlig til paragrafer som er nummerert ved kombinasjon av kapittel- og paragrafnummer, kan det oppstå misforståelser om man ikke har lovteksten for hånden eller kjenner loven fra før.

Kapittelvis nummerering gjør det ikke uten videre lettere å føye til nye paragrafer på et senere tidspunkt. Riktignok vil man enkelt kunne føye til nye paragrafer til slutt i hvert enkelt kapittel, men i praksis vil det ofte være behov for å plassere nye bestemmelser et annet sted i det aktuelle kapitlet. Dersom man da skal unngå å endre nummereringen av de etterfølgende paragrafene i kapitlene, vil man måtte benytte paragrafnummerering som f.eks. 2-7 a, 2-7 b osv. Ekstra komplisert vil det bli dersom man samtidig har behov for å skyte inn nye kapitler. F.eks. fikk finansieringsvirkomhetsloven (lov 10. juni 1988 nr. 40) etter lovendringer i 1991 og 1992 både en § 2-12 a (§ 12 a i kapittel 2) og en § 2a-12 (§ 12 i kapittel 2 a).

For om mulig å unngå misforståelser dersom man i nødsfall må ty til slike løsninger, bør man bruke stor bokstav ved nye kapitler og liten bokstav ved nye paragrafer, f.eks. § 2A-2 a.

Kapittelvis nummerering bør etter dette bare overveies for store lover som dessuten har en markert kapittelinndeling. Dette gjelder særlig hvis de enkelte brukerne av en lov i praksis bare vil forholde seg til ett eller noen få av kapitlene i loven. I slike tilfeller vil kapittelvis nummerering gjøre det lettere for brukerne å orientere seg i loven. Da vil fordelene ved kapittelvis nummerering kunne oppveie de hensynene som taler imot.

Eksisterende lover der kapittelvis paragrafnummerering er valgt med rette, er bl.a.

- folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19)
- skatteloven (lov 26. mars 1999 nr. 14)
- tvangsfullbyrdelsesloven (lov 26. juni 1992 nr. 86)

Eksisterende lover som neppe burde ha hatt slik nummerering, er bl.a. avhendingslova (lov 3. juli 1992 nr. 93) og gjeldsordningsloven (lov 17. juli 1992 nr. 99).

Vanligvis bør hver paragraf utstyres med en overskrift som kort forteller hva paragrafen handler om. Dette gjør det enklere å finne frem i loven. Overskrifter tvinger dessuten lovskriveren til å tenke igjennom innholdet i paragrafen. Det er viktig å formulere overskriften slik at den er dekkende for hele innholdet i paragrafen, ellers kan leseren bli ledet på avveie. Eventuelt kan man ta et visst forbehold gjennom å tilføye «m.m.» eller «mv.». Man må være konsekvent gjennom hele loven – man kan ikke gi overskrift til noen paragrafer og unnlate overskrift til de øvrige paragrafene. Overskriften settes med kursiv og kan plasseres i parentes.

Overskriften er formelt å regne som en del av lovteksten, og endringer må vedtas av Stortinget på vanlig måte. Overskriften innebærer likevel bare en stikkordsmessig beskrivelse av paragrafens innhold, slik at man i selve paragrafteksten ikke bør henvise til eller på annen måte ta utgangspunkt i overskriften. Ved tolkningen av paragrafen – inklusive overskriften – vil det bli tatt hensyn til at overskriften «har preg av et stikkord og [...] ofte [vil] kunne gi et ufullstendig og upresist bilde av innholdet i bestemmelsen» (fra Høyesteretts dom i Rt. 1987 s. 35).

5.3.3 Inndeling av paragrafer i ledd

Paragrafer deles først inn i ledd. Leddene tilsvarer det som gjerne kalles «avsnitt» i vanlig prosa. På samme måte som inndeling av f.eks. brev i avsnitt skal inndeling av paragrafer i ledd tjene til å gjøre teksten klarere og mer oversiktlig. Spørsmålet om en paragraf skal deles opp i ledd, og i så fall i hvor mange ledd, må først og fremst avgjøres ut fra reglenes indre sammenheng og alminnelige språklige overveielser.

Starten på et nytt ledd markeres ved innrykk i første linje. Også ved første ledd i en paragraf benyttes innrykk. Erfaringsmessig bør slike innrykk gjøres også når man utarbeider foreløpige utkast. Hvis man markerer nytt ledd bare ved å hoppe over en linje, slik man gjør f.eks. i brev, kan det erfaringsmessig oppstå feil senere, jf. særlig nedenfor om bruk av «nummer» eller «bokstaver» inne i et ledd.

Paragrafer bør ikke ha for mange ledd. Man kan likevel vanskelig sette noen absolutt grense. Dersom man kommer opp i fire til fem ledd eller mer, bør man overveie å dele opp paragrafen, særlig hvis hvert ledd består av flere punktum. Ved vurderingen må man ta hensyn til reglenes innhold og sammenheng, og også til strukturen i øvrige deler av loven.

Leddene kan nummeres dersom loven gjennomgående har mange ledd i paragrafene. Brukes leddnummerering, bør den skrives med tall i parentes, «(1)». Leddnummerering markert på annen måte fører erfaringsmessig til at forveksling mellom «ledd» og «nummer», se punkt 5.3.4 om inndeling i nummer. Også nummererte ledd skal markeres med innrykk. Paragrafer med bare ett ledd nummereres ikke. Ved senere endringer i lover med leddnummerering må man huske på at leddnumrene skal være med ved gjengivelse av lovtekst.

Ledd (eller «nummer» eller «bokstav») skal ikke ha egne overskrifter.

5.3.4 Inndeling av ledd i punktum, nummer, bokstaver og strekpunkter

Vanligvis behøver man ikke noen nærmere oppdeling av teksten i det enkelte ledd. Slike ledd anses oppdelt i «punktum», ikke i «setninger». Hvert «punktum» utgjøres av det som i andre sammenhenger ofte kalles periode, dvs. teksten mellom to punktumtegn (når en ser bort fra eventuelle punktum i forkortelser o.l.). Hvis man i stedet hadde talt om «setninger», ville det kunne skape misforståelser med hensyn til om henvisningen gjelder leddsetning eller helsetning eller begge deler, og med hensyn til hva som utgjør en egen leddsetning.

En ytterligere formalisert oppbryting av teksten i et ledd kan noen ganger gjøre teksten lettere tilgjengelig. Den vanlige inndelingen er i så fall inndeling i «bokstaver», markert med små bokstaver, eller i «nummer», markert ved arabertall. Etter bokstaver benyttes halvparentes. Etter tall har det vært vanlig å benytte punktum. Den alminnelige språkregelen er imidlertid at det ikke skal settes noe etterstående tegn når tall benyttes som markør. Hel parentes bør i alle tilfelle unngås rundt tall, ettersom dette brukes ved eventuell nummerering av leddene i en paragraf.

Betegnelsen på slike inndelinger er altså enten «nummer» eller «bokstav», ikke «punkt», som lett kunne bli blandet sammen med «punktum». Også betegnelsene «litra» og «post» skal unngås.

Benyttes leddnummerering, bør første inndeling være i bokstaver. For øvrig finnes det ingen absolutte regler for om man skal velge inndeling i nummer eller bokstaver, eller om man skal begynne med nummer eller bokstaver der det er behov for fininndeling i to trinn. Bruk av tall kan i noe større grad enn bokstaver gi inntrykk av en oppregning av et bestemt antall klare alternativer. Dersom man ikke veksler mellom tall og bokstaver ut fra en slik sontring, bør man velge enten tall eller bokstaver konsekvent gjennom hele loven.

Inndeling i bokstaver eller nummer kan skje midt inne i et ledd, og ikke nødvendigvis som avslutning på leddet. At samme ledd fortsetter etter inndelingen, fremgår i så fall ved at teksten begynner med vanlig venstremarg, ikke med innrykk som markerer nytt ledd. Erfaringsmessig kan det i slike tilfeller lett oppstå feil underveis, slik at det som skulle vært etterfølgende punktum i samme ledd, blir satt som nytt ledd. Vanligvis bør man derfor utforme lovforslag slik at inndelinger i nummer eller bokstaver kommer til slutt i leddet.

Ofte fremgår det klart av sammenhengen at bokstavene eller numrene er alternative, ikke kumulative, formuleringer. Hvis det kan være tvil om dette, må man sette inn «eller» (ved alternativer) eller «og» (ved kumulative formuleringer) som siste ord i nest siste nummer eller bokstav. Eventuelt kan man sørge for nødvendig presisering i innledningen foran oppregningen. Konstruksjonen «og/eller» skal ikke brukes i lovspråk.

Uansett om formuleringene er alternative eller kumulative, må de

være logisk sideordnede. Formuleringer som gjelder generelt for alle nummer eller bokstaver, plasseres utenfor numrene eller bokstavene, ikke inne i f.eks. siste nummer eller bokstav. Tilsvarende kan ikke en hovedregel med unntak utformes som henholdsvis nr. 1 og nr. 2.

Lovlig språk inneholder en nærmere redegjørelse for språklige spørsmål knyttet til punktoppstillinger. Korrekt tegnsetting o.l. er behandlet i Vinje: Skriveregler.

Særlig i de senere år brukes av og til inndeling i «strekpunkter», det vil si en inndeling som markeres ved tankestreker i stedet for tall eller bokstaver. Dette bør ikke brukes for å markere oppregninger som er uttømmende. Som eksempel på en oppregning hvor strekpunktinndeling kan benyttes, kan nevnes sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) § 97.

Sjøloven § 97:

«For øvrig gjelder tvangfullbyrdelseslovens regler, herunder reglene om

- forholdet til folkeretten og utenlandske statsskip og andre utenlandske skip,
- saksøkers kostnadsansvar og erstatningsansvar og rettens adgang til å pålegge saksøker å stille sikkerhet for mulig erstatningsansvar,
- vilkårene for arrest,
- behandlingen av arrestbegjæringen,
- rettsvirkningene av arrest.»

5.4 Henvisninger

5.4.1 Om bruk av henvisninger

I likhet med lov- og forskriftsverket i de fleste land har norsk lov- og forskriftsverk en fragmentarisk struktur. For å løse et juridisk spørsmål må man ofte trekke inn flere bestemmelser –

fra samme lov eller fra forskjellige lover. Det er praktisk umulig å lage uttømmende krysshenvisninger til alle andre bestemmelser som kan være relevante ved anvendelsen av den bestemmelsen man er i ferd med å utforme. Ufullstendige henvisninger av dette slag vil kunne føre til utilsiktede motsetningsslutninger i forhold til bestemmelser som ikke er nevnt. Det er derfor ikke vanlig å utstyre bestemmelsene i rent informasjonsøyemed med mer eller mindre uttømmende henvisninger til andre bestemmelser som kan tenkes å få betydning. I stedet legger man til grunn at lovbrukeren vet at regelverket har en fragmentarisk struktur, og dessuten har tilstrekkelig kjennskap til innholdet i regelverket for øvrig til selv å finne frem til hvilke andre bestemmelser som er aktuelle.

Unntak kan tenkes f.eks. dersom loven særlig henvender seg til forbrukere eller andre som er uvant med å lese lovtekst, og det er fare for at leseren ellers vil overse helt sentrale sammenhenger mellom bestemmelsene. Men også her må man tenke over faren for uholdbare motsetningsslutninger.

Henvisninger til andre bestemmelser i samme lov eller til andre lover brukes derimot ofte som alternativ til å gjenta den bestemmelse man viser til. På den måten får man en språklig enklere og kortere tekst. Henvisninger kan også være nyttige som presiseringer av hva som skal legges i enkelte begreper man benytter seg av, eller for å avskjære tvil om enkelte bestemmelser kommer til anvendelse eller ikke.

Som eksempel på bruk av henvisninger for å avskjære tvil kan nevnes sjøloven § 97, som er gjengitt ovenfor i punkt 5.3.4.

Henvisning som alternativ til gjentakelse av tekst formuleres ofte som utsagn om at visse bestemmelser skal gjelde «tilsvarende». I slike tilfeller bør man ofte av hensyn til brukerne angi hva slags regler som finnes i den bestemmelsen man henviser

til, se f.eks. aksjeloven (lov 13. juni 1997 nr. 44) § 2-6 annet ledd tredje punktum.

Aksjeloven § 2-6 annet ledd tredje punktum:

«Reglene om revisors undersøkelsesrett mv i § 7-7 annet ledd gjelder tilsvarende.»

Av og til er det klart at den eller de bestemmelser man henviser til, ikke kan gjelde fullt ut etter sin ordlyd. I så fall legger man gjerne til at bestemmelsene skal gjelde tilsvarende «så langt de passer». Bruk av henvisning i slike tilfeller bør som utgangspunkt bare skje dersom det er åpenbart hvilke modifikasjoner som må innfortolkes.

En særskilt form for henvisning som er mye brukt, er henvisning for å presisere eller innskrenke begrepsbruken. Som eksempel kan nevnes straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 25) § 82 annet ledd.

Straffeprosessloven § 82 annet ledd:

«Innbringelse etter politiloven § 8 medfører ikke stilling som siktet.»

Henvisningen til politiloven § 8 gjør det her klart at bestemmelsen ikke regulerer situasjonen ved innbringelser i andre tilfeller enn dem nevnt i § 8.

5.4.2 Utforming av henvisninger innen samme lov

Skal man henviser til en paragraf, bruker man paragraftegn (§). I juridisk litteratur har det vært vanlig ikke å bruke paragraftegn i begynnelsen av setninger, men i stedet skrive ordet med bokstaver. I lovtekster bør man bruke paragraftegn også i begynnelsen av setningen av hensyn til en ensartet betegnelse av paragrafen uavhengig av plasseringen i setningen når tekstene

legges inn i databaser. Skal det vises til flere paragrafer under ett, brukes to paragraftegn («§§ 2 og 6»). Dersom henvisningen er presisert til bestemte ledd, punktum, nummer etc., bør paragraftegnet gjentas for hver paragraf («§ 2 annet ledd tredje punktum, § 3 annet ledd bokstav d og §§ 4 til 6»). Skal man vise til flere paragrafer i rekkefølge, bør man bruke ordet «til» (i betydningen til og med) fremfor bare en strek, for å unngå misforståelser i forhold til lover som har en kombinasjon av kapittel og paragrafnummerering, jf. punkt 5.3.2. Man bør med andre ord skrive f.eks. «§§ 2 til 6», ikke «§§ 2-6». Når slike henvisninger gjengis i Lovdatas databaser, blir dette likevel skrevet om til «§ 2, § 3, § 4, § 5, § 6» av hensyn til søkemulighetene.

Skal man vise til et bestemt ledd, skrives dette fullt ut med ord, f.eks. «§ 2 annet ledd». Man bør ikke bruke ordenstall for å betegne leddet, «§ 2, 2. ledd», eller betegne leddet ved tall satt i parentes «§ 2 (2)». Det skal heller ikke være komma etter paragraftallet.

Av og til har man behov for å henvise fra et ledd til et annet innen samme paragraf. I så fall bør man nevne de aktuelle leddene på samme måte som nevnt ovenfor («annet og tredje ledd»). Uttrykket «foregående ledd» kan være tvetydig, ettersom det kan være både entall og flertall. Uttrykket «siste ledd» skaper behov for å endre henvisningen dersom paragrafen senere skulle få tilføyd nye ledd.

Skal man vise til et bestemt «nummer», brukes forkortelsen «nr.» etterfulgt av tallet, f.eks. «§ 2 annet ledd nr. 3». Det skal ikke brukes komma etter ordet «ledd».

Ved henvisning til «bokstaver» skrives ordet «bokstav» fullt ut etterfulgt av bokstaven(e), f.eks. slik: «§ 2 annet ledd bokstav c

og d». Selve bokstaven – i dette tilfellet «c» og «d» – skal ikke settes i hel eller halv parentes og skal ikke etterfølges av punktum, selv om dette er gjort i den bestemmelse henvisningen gjelder.

Man kan også ha behov for å vise til hele loven. I så fall er det vanlig å benytte

<i>Bokmål:</i>	<i>Nynorsk:</i>
• «denne loven»	• «denne lova/loven»
• «loven»	• «lova/loven»

Disse formene kan av og til være tvetydige, særlig om det like foran er tatt inn en henvisning til en annen lov. I så fall bør man bruke «loven/lova her».

5.4.3 Utforming av henvisninger til andre lover

Når det i en lov skal vises til en annen lov, er utgangspunktet at man skal bruke hele lovens offisielle navn, inkludert dato og løpenummer, jf. punkt 5.1. Mer nøyaktig henvisning til bestemte kapitler o.l., paragrafer eller til deler av paragrafer, skjer etter retningslinjene i punkt 5.4.2 ovenfor.

Dersom loven har fått en offisiell korttittel, kan man nøye seg med å bruke denne, uten nærmere angivelse av dato eller nummer, f.eks. «forvaltningsloven». Lovens navn skrives med liten forbokstav. Visse lover må dessuten anses å ha et så allment kjent uoffisielt kortnavn at dette kan brukes. Dette gjelder særlig i tilfeller der kortnavnet inneholder hele meningsinnholdet i lovens offisielle tittel, f.eks.:

- «arveloven»
- «kjøpsloven»
- «viltloven»

Her bør man likevel utvise stor forsiktighet. Man kan ikke legge til grunn at alle kortformer som brukes i lovsamlingen Norges Lover, er så allment kjent og akseptert at de kan brukes ved henvisninger i en lovtekst.

Når man benytter korttittel, forekommer det at navnet bøyes i genitiv («forvaltningslovens ɾ...»). I juridisk språkbruk er det vanlig å utelate genitivsendelsen («forvaltningsloven § ...»), og dette bør gjennomføres som en konsekvent praksis ved henvisninger i andre lover.

5.4.4 Henvisning til lover som ennå ikke er vedtatt

Av og til kan man ha behov for å vise til en lov som ennå ikke er vedtatt. Ettersom den nye loven får dato og nummer først i forbindelse med Kongens sanksjon av Stortingets lovvedtak, står man overfor et problem.

Dersom det er naturlig å gi den nye loven som det skal vises til, en korttittel, vil dette løse problemet, jf. ovenfor.

I andre tilfeller får man bruke lovens fulle tittel, uten angivelse av dato og nummer, eventuelt markere plass til dato og nummer («lov ... om kjøp»). Dato og nummer fylles da ut av Lovdata i forbindelse med trykking av Norsk Lovtidend.

Henvisning til en lov som ennå ikke er vedtatt – enten ved korttittel eller ved den fulle tittel – bør som hovedregel bare brukes dersom den nye loven foreslås i samme proposisjon som inneholder henvisningsendringene. Utgangspunktet bør være at proposisjoner bør forholde seg til lovverket for øvrig slik det fortsatt gjelder på det tidspunkt forslaget fremsettes – med unntak av de endringene som foreslås i proposisjonen selv. I enkelte tilfeller kan det likevel være naturlig å vise til en lov som er foreslått i en proposisjon som tidligere er fremmet for

Stortinget. Disse spørsmålene er nærmere behandlet i punkt 5.7.10 om suksessive lovendringer.

5.5 Midlertidig lov, tilleggslov

5.5.1 Midlertidig lov

En lov som det er klart ikke vil ha noen funksjon etter en viss tid, bør inneholde en bestemmelse om når loven opphører å gjelde. Eksempler på slike lover er lover om tvungen lønnsnemnd, lover om skatteforhold knyttet til enkelte inntektsår og lover som utelukkende gjelder Stortingets samtykke til ratifikasjon av en internasjonal avtale (se punkt 11.5.2 nedenfor). Ved å ta inn opphevingsbestemmelser i slike lover oppnår man at lovene blir fjernet som en del av lovverket når de ikke lenger har noen praktisk betydning.

Dersom man kan angi en bestemt dato for når loven blir uaktuell, bør opphevingen av loven knyttes til dette tidspunktet. En bestemt dato for oppheving kan også benyttes dersom man kan fastslå at loven vil være uaktuell senest på dette tidspunktet. I andre tilfeller kan man knytte opphevingen til en bestemt hendelse, forutsatt at den hendelsen som opphevingen knytter seg til, er enkel å konstatere. Opphevingen kan f.eks. være knyttet til offentlige beslutninger eller til forhold som forutsettes å bli allment kjent. I slike tilfeller skal det gis melding til Lovdata så snart datoen for oppheving er kjent.

Ved enkelte midlertidige lover, som f.eks. lover om tvungen lønnsnemnd og lover om samtykke til ratifikasjon, fremgår det uten videre av lovens tittel at den bare vil ha virkning i en viss periode. Ved andre midlertidige lover bør man benytte betegnelsen «midlertidig lov/mellombels lov» som en del av tittelen. Tittelen bør utformes slik at «midlertidig/mellombels» kommer først:

Bokmål: «Midlertidig lov om ...»

Nynorsk: «Mellombels lov om ...»

Betegnelsen «midlertidig lov» bør bare brukes når det i lovteksten uttrykkelig er sagt at loven skal gjelde for et bestemt tidsrom.

Dersom man bruker betegnelsen «midlertidig lov» uten å fastsette noe opphevingstidspunkt, viser erfaring at slike lover kan bli stående lenge. F.eks. var mellombels lov 13. desember 1946 nr. 29 om innførsleforbod, og mellombels lov 13. desember 1946 nr. 30 om utførsleforbod, gjeldende helt til de ble opphevet ved lov 6. juni 1997 nr. 32.

Skal en midlertidig lov forlenges for en ny periode, gjøres dette ved en endringslov der bestemmelsen om lovens varighet endres.

Skal en midlertidig lov senere gjøres permanent, kan det skje ved en endringslov der «Midlertidig lov» i lovens tittel endres til «Lov». I tillegg må bestemmelsen om hvilket tidspunkt loven skal gjelde til, oppheves.

5.5.2 Tilleggslov

Når man skal gjøre tillegg til en lov, skjer dette normalt ved at det vedtas en endringslov som endrer hovedloven, se om endringslover punkt 5.6 nedenfor. Denne lovgivningsmetoden - «konsolidert lovgivning» - har vi lange tradisjoner for. I noen tilfeller har man likevel vedtatt tilleggslover til eksisterende lover. Dette var mer vanlig tidligere, men det finnes fortsatt eksempler på tilleggslover, særlig innenfor pensjonslovgivningen.

Tilleggslover innebærer at stoffet blir spredt på flere lover, og kan lett føre til at en mister oversikten. En endringslov som

endrer den opprinnelige loven, eller en ny lov som erstatter den gamle, vil derfor nesten alltid være å foretrekke. Formen tilleggslov bør bare brukes der det er tale om tillegg som er av midlertidig karakter, og som det av den grunn ikke er naturlig å ta inn i hovedloven. Tilleggslov bør med andre ord bare benyttes i kombinasjon med formen midlertidig lov, se punkt 5.5.1 ovenfor. Tittelen på en slik lov bør være:

«Midlertidig/mellombels lov om tillegg til lov ...»

5.6 Særskilt om endringslover

5.6.1 Innledning

Lover endres ofte som en konsekvens av at det vedtas en helt ny lov. Vel så vanlig er det imidlertid at lover endres ved rene endringslover, dvs. lover som utelukkende går ut på endringer i andre lover. Punkt 5.6 gjelder slike rene endringslover. Punkt 5.7 nedenfor tar opp fellesspørsmål som gjelder både ved rene endringslover og der endringer i andre lover foreslås i forbindelse med vedtakelse av en helt ny lov.

5.6.2 Endringslov eller ny lov?

Når en lov skal endres, bør det overveies om dette best gjøres ved en endringslov eller ved en ny lov som avløser den gjeldende loven. Den siste fremgangsmåten bør vanligvis velges

- når endringene har vesentlig omfang og særlig dersom endringene har prinsipiell betydning
- når det i tillegg til de primære endringene er behov for å revidere store deler av lovteksten også på andre punkter, f.eks. på grunn av annen lovgivning eller nyere praksis, eller når det er behov for å endre språk og systematikk i loven
- dersom det er nødvendig å omnummerere paragrafene i store deler av loven

5.6.3 Én eller flere endringslover?

Dette spørsmålet oppstår der det er aktuelt å endre flere lovbestemmelser.

Skal det bare gjøres endringer i én lov, bør alle endringene samles i én felles endringslov. Både lovteknisk og praktisk er én endringslov å foretrekke fremfor en rekke mindre endringslover. Dette gjelder uavhengig av om det er noen saklig sammenheng mellom de ulike endringene.

Dersom det skal gjøres endringer i forskjellige lover, må utgangspunktet være at endringer som naturlig hører sammen, bør samles i én felles endringslov. Dette gjelder både der én lov endres på en måte som nødvendiggjør at også andre lover endres, og i de tilfellene der det gjøres selvstendige endringer i flere lover.

Dersom forslag om mindre endringer i flere lover fremmes i samme odelstingsproposisjon, kan man gjerne benytte én felles endringslov, selv om det ikke er noen saklig sammenheng mellom endringene.

5.6.4 Tittel på endringslover

Tittelen på rene endringslover settes normalt opp slik:

«Lov om endring[er] i lov ...»

Proposisjonstittelen blir da:

«Om lov om endring[er] i lov ...»

Deretter følger lovens dato, nummer og hele den offisielle tittelen, jf. punkt 5.1. For lover som har offisiell korttittel, kan disse brukes i stedet. Unntaksvis bør man i lov- og proposisjonstitler

kunne bruke uoffisielle korttitler i noe større utstrekning enn det ellers bør gjøres i lovtekster, jf. punkt 5.4.3. Endres flere lover samtidig, skal en angi alle, om ikke dette blir for omfattende. I så fall kan en i stedet bruke tilføyelsen:

- «m.m.»
- «mv.» eller
- «og i enkelte andre lover»

Det kan også brukes titler som «lov om endringer i rettergangslovgivningen m.m.» dersom det er dekkende for proposisjonens innhold.

Særlig ved endringer i større lover eller når samme lov endres flere ganger med kort mellomrom, kan det være praktisk å angi i endringslovens tittel hva endringen gjelder. Som eksempler kan nevnes:

«Lov om endringer i straffeprosessloven mv.
(styrking av kriminalitetsofres stilling)»
«Lov om endringer i pakkereiseloven (reisegaranti)»

Er det flere lover som skal endres, kan endringslovens tittel f.eks. utformes slik:

«Lov om endringer i straffeloven, vegtrafikkloven
og straffeprosessloven (forsøksordning med
promilleprogram mv.)»

I disse eksemplene inngår en forklarende parentes som en del av endringslovens tittel. I noen tilfeller kan det være aktuelt med en forklarende parentes (undertittel) som en del av proposisjonens tittel, uten at denne inngår i tittelen på endringsloven, f.eks. slik:

«Ot.prp. nr. xx (1999-2000) Om lov om endringer i folketrygdloven (samleproposisjon)»

En lov som bare opphever en gjeldende lov, betegnes som:

«Lov om oppheving av lov ...»

Oppheving av en lov i sammenheng med andre lovendringer må ikke nødvendigvis fremgå av endringslovens tittel, men kan f.eks. dekkes av tilføyelsen «m.m.» eller «mv.».

5.7 Utforming av endringsforslag

5.7.1 Innledning

Spørsmålene som tas opp i dette punktet, gjelder både lovendringer som skjer i forbindelse med vedtakelsen av en ny lov, og lovendringer som skjer ved rene endringslover.

Ved utforming av endringsbestemmelser må man legge vekt på visse særlige hensyn.

For det første er det vesentlig at endringsforslagene utformes slik at de på en hensiktsmessig måte lar seg innpasse i den eksisterende loven. Det må unngås at man gjennom lovendringer skaper uklarhet om lovens materielle innhold eller ødelegger systematikken som finnes i den eksisterende loven. Man bør også være oppmerksom på forholdet til generelle bestemmelser i den eksisterende loven, som f.eks. formålsbestemmelser og straffebestemmelser.

For det annet bør endringsforslagene utformes slik at det er så enkelt som mulig å se hva endringene består i, og dermed hvordan den loven eller bestemmelsen som endres, skal lyde i fremtiden.

Anbefalingene nedenfor bør ses som midler for å oppnå disse formålene.

5.7.2 Inndeling av endringslover

En ren endringslov deles ikke inn i paragrafer, men i deler betegnet med romertall. Vanligvis benyttes ett romertall for hver lov som foreslås endret. Ikraftsettingsbestemmelser og eventuelle overgangsbestemmelser plasseres alltid i et eget romertall. Romertallene kan eventuelt deles inn i arabertall.

Når en ny lov også skal gjøre endringer i andre lover, plasseres endringene i en egen paragraf helt til slutt i den nye loven. Dersom det gjøres endringer i flere lover, inndeles paragrafen i arabertall for hver lov som foreslås endret. Oppheving av lover plasseres først.

5.7.3 Utforming av endringsbestemmelser

Endringsbestemmelser innledes med:

- «I lov... gjøres følgende endringer:» eller
- «Lov ... endres slik:»

Flere former for endringer kan inntas under en slik innledning, f.eks.:

- «§ 1 skal lyde:»
- «§ 4 oppheves.»
- «§ 6 annet ledd skal lyde:»
- «§ 17 første ledd bokstav c skal lyde:»
- «§ 28 annet ledd nytt tredje punktum skal lyde:»

Endringslover og endringsbestemmelser kan også innledes slik:

«I lov ... skal følgende bestemmelser lyde:»

Deretter følger de enkelte paragrafene med endret ordlyd, uten noen nærmere innledning. Denne formen medfører at en slipper å gjenta ordene «skal lyde» for hver paragraf. Den bør imidlertid ikke brukes dersom en bestemmelse skal oppheves.

Er det bare én bestemmelse i loven som skal endres, kan formuleringen forenkles:

«I lov ... skal § 2 første ledd lyde:»

I innledningssetningen skal det ikke vises til tidligere endringslover, med mindre det på grunn av kryssende lovendringer på samme tid er nødvendig for å skape klarhet.

5.7.4 Inndeling i den loven som blir endret

Når det ved en lovendring skal skytes inn én eller flere nye paragrafer i en lov, bør man som hovedregel beholde den tidligere paragrafnummereringen uendret. En vanlig fremgangsmåte er å gi de nyinnskutte paragrafene et «bokstavnummer» med liten bokstav (med mellomrom mellom tall og bokstav), se f.eks. straffeloven (lov 22. mai 1902 nr. 10) § 39 a og § 39 b. Paragrafnummereringen kan likevel endres dersom dette bare vil berøre noen få paragrafer, f.eks. der den nyinnskutte paragrafen plasseres langt bak i loven, eller langt bak i et kapittel når loven har kombinert paragraf- og kapittelnummerering, jf. punkt 5.3.2.

Nye paragrafer bør plasseres på en naturlig plass i den eksisterende loven. Det innebærer bl.a. at nye materielle regler skal plasseres foran eksisterende bestemmelser som innebærer

en naturlig avslutning av loven, f.eks. bestemmelser om straff og ikraftsetting.

Når en ny paragraf skal inn helt til slutt eller helt i begynnelsen av et kapittel, må det presiseres i hvilket kapittel bestemmelsen skal stå, f.eks. slik:

«I kapittel .. skal ny § .. lyde:»

Dersom man må skyte inn ett eller flere nye kapitler, er det vanlig å gi de nyinnskutte kapitlene et «bokstavnummer» med stor bokstav (med mellomrom mellom tall og bokstav), f.eks. «kapittel 3 A»/« kapittel III A».

Ved oppheving av en paragraf er det normalt ingen grunn til å omparagrafere de etterfølgende. Unntak kan tenkes bl.a. hvis man etter relativt få mellomliggende paragrafer skal skyte inn en ny, og omparagrafering da kan gjøre at man slipper bokstavnummereringen.

Når et ledd oppheves eller et nytt føyes til, bør det normalt angis hva som skal skje med eventuelle etterfølgende ledd. Dette gjøres som regel slik:

- «§ 3 annet ledd oppheves. Nåværende tredje og fjerde ledd blir annet og tredje ledd.»
- «§ 4 nytt tredje ledd skal lyde:»
- «§ 4 nåværende tredje til sjette ledd blir fjerde til sjuende ledd.»

Ved oppheving av nummer eller bokstaver i en oppregning vil det være et hensiktsmessighetsspørsmål om etterfølgende punkter bør beholde sitt nummer eller sin bokstav, eller om en vil rette opp rekkefølgen. Det bør her legges vekt på om det andre

steder (i samme lov, i andre lover eller i forskrifter) er vist til vedkommende nummer eller bokstav i et omfang som gjør det lite ønskelig å justere henvisningene.

5.7.5 Endring av samme ord og uttrykk flere steder

Når ord som benyttes i flere bestemmelser skal endres, kan dette gjøres ved en felles oppregning, se følgende eksempler hentet fra lov 9. januar 1998 nr. 5 om endringer i postloven og i enkelte andre lover:

- I -

I følgende bestemmelser skal uttrykkene «anbefalt brev» og «rekommandert post» endres til «rekommandert brev»:

1. lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) § 146 tredje ledd, § 163, § 178 første ledd, § 181 annet ledd og § 195 annet ledd
2. lov 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 465 første ledd
3. ...
4. ... osv.

- II -

I følgende bestemmelser skal uttrykkene «post», «post-», «posten», «postkontor» og «poststasjon» endres til «postoperatør» og uttrykket «postkontoret» endres til «postoperatøren»:

1. ...
2. ... osv.

Dersom et uttrykk som brukes flere steder i lovgivningen, skal erstattes med et nytt, bør en ta sikte på straks å rydde fullstendig opp i lovverket slik at det tidligere uttrykket ikke blir stående igjen i enkelte lover.

5.7.6 Hvor mye bør tas med i angivelsen av endringen?

Det kan ofte være vanskelig å avgjøre hvor stor del av loven som bør tas med i endringsloven - f.eks. om hele paragrafen skal gjengis eller bare enkelte ledd. På den ene siden er det en fordel om endringen blir angitt på en måte som klart viser hvordan lovbestemmelsen skal lyde etter endringen. På den annen side bør ikke utkastet gjengi for mye av det som ikke er endret.

Normalt bør man gjengi i hvert fall hele det punktum som endres (bortsett fra tilfeller som nevnt i punkt 5.7.5). Er det endringer i flere punktum i samme ledd, bør normalt hele leddet gjengis. Er det endringer i flere ledd innen samme paragraf, kan det være aktuelt å gjengi hele paragrafen samlet. Er paragrafen svært lang, kan det likevel være en fordel at en bare tar med de leddene som endres, eller f.eks. de leddene som endres og de som ligger mellom.

Ved endringer i ett nummer eller én bokstav i en oppregning kan man ofte nøye seg med å gjengi hele nummeret eller bokstaven.

Når en paragraf har en overskrift, skal også denne tas med dersom man gjengir hele paragrafen. I motsatt fall vil overskriften fremstå som opphevet. Tilsvarende gjelder dersom ledd eller underpunkter unntaksvis har egne overskrifter.

Om kursivering av endringer, se punkt 5.7.9.

5.7.7 Ajourføring av henvisninger

Et selvsagt poeng er at henvisninger - så vel i andre bestemmelser i samme lov som i andre lover - må ajourføres når det blir gjort endringer i den bestemmelsen det er vist til, og det fører til at henvisningen får et annet innhold enn det som er tilsiktet. Er en usikker på om det finnes henvisninger til en bestemmelse i andre lover, vil et søk i Lovdata kunne hjelpe en til å finne eventuelle henvisninger.

5.7.8 Språkform

Foreslåtte lovendringer skal ha samme målform som den loven som endres. Er f.eks. den loven som skal endres på bokmål, må lovteksten som skal innarbeides i denne loven, utformes på bokmål. Det er derimot ikke noe veien for at proposisjonen for øvrig, inkludert de øvrige delene av endringsloven, utformes på nynorsk. Gjengivelse av tittel eller annen lovtekst fra den loven som foreslås endres, skal likevel skje i samsvar med det opprinnelige lovvedtaket.

Språkformen (rettskrivning, ordvalg osv.) skal følge den offisielle norm som til enhver tid gjelder, selv om den avviker fra den norm som er fulgt i den opprinnelige teksten. (Unntak fra dette gjelder endringer i Grunnloven.) Når gjeldende norm tillater flere alternativer, bør man som regel velge det alternativet som harmonerer best med den opprinnelige teksten.

5.7.9 Kursivering

Når en eksisterende lov foreslås endret, er det vanlig å benytte kursivering for å vise Stortinget og andre hvilke endringer som foreslås. Kursiveringen må ses som et hjelpemiddel og utgjør ikke noen offisiell del av lovforslaget eller av den vedtatte lovteksten.

Ved bruk av kursiv bør siktemålet være å få best mulig frem hvilke reelle endringer som foreslås i forhold til en eksisterende lovtekst. Følgende utgangspunkter kan angis for kursiveringen:

Alt som er nytt i forhold til gjeldende lovtekst, skal kursiveres. Dersom det skal føyes til et nytt ledd eller et nytt punktum, skal hele leddet eller punktumet kursiveres. Når det blir gjort mindre endringer innen en paragraf, kursiveres de ordene som endres. Endringer som bare består i at rettskrivningen i loven ajourføres, behøver likevel ikke kursiveres. Består endringen i at ett el-

ler flere ord tas ut, kursiveres ordet umiddelbart før og umiddelbart etter det som er utelatt. Kommer det ikke noe etter det som er utelatt, kursiveres bare siste ord før utelatelsen, og kommer det ikke noe før det som er utelatt, kursiveres bare første ord etter utelatelsen.

Når det i forbindelse med andre endringsforslag foreslås tilføyd én ny paragraf, er det vanlig å kursivere hele den nye paragrafen. Ved større tilføyelser, f.eks. av et nytt kapittel, er det ikke nødvendig å kursivere hele tilføyelsen.

Selv om én eller flere paragrafer foreslås flyttet til et annet sted i loven, er det ofte ikke grunn til å kursivere disse. Foreslås det samtidig endringer i ordlyden, bør endringene markeres med kursiv.

5.7.10 Suksessive lovendringer

Lovendringer som berører andre lovforslag som nylig er fremsatt, reiser særlige spørsmål.

Det er vesentlig å unngå at det vedtas ulike endringer som ikke er tilstrekkelig koordinert med hverandre, f.eks. motstridende endringer i samme paragraf. Ansvar for å unngå slike problemer ligger i første rekke på det departementet som har hovedansvaret for den enkelte lov. Før det foreslås endringer i lover som hører under andre departementer, må forslaget, selv om det bare er tale om små endringer av rent teknisk karakter, forelegges det departementet som er ansvarlig for loven. Man må generelt påse at et endringsforslag er oppdatert i forhold til gjeldende lovtekst når proposisjonen fremmes. Dette kan sikres gjennom søk på Lovdata kort tid før proposisjonen fremmes.

Det forekommer at man ønsker å foreslå en endring i en lovbestemmelse samtidig som et forslag til en annen endring i

bestemmelsen ligger til behandling i Stortinget. I slike tilfeller er et naturlig utgangspunkt at man bør forholde seg til lovverket slik det foreligger på det tidspunktet endringsforslaget fremsettes. Man vil aldri kunne vite sikkert hva som vil skje med et tidligere fremsatt lovforslag - om og i hvilken form det blir vedtatt, når det eventuelt blir vedtatt, og når det eventuelt vil tre i kraft.

Det bør i denne sammenheng være avgjørende om et lovforslag er vedtatt av Stortinget. Man kan godt foreslå endringer i en lov som er vedtatt, selv om den ikke er satt i kraft. Dersom den lovendringen man foreslår, skal tre i kraft før den tidligere vedtatte loven, kan det imidlertid være nødvendig å foreslå endringer både i en gammel (gjeldende) lov og i en ny lov som ikke er satt i kraft. Det som er sagt her, må gjelde også for lovvedtak som ikke er sanksjonert.

Selv om lovforslaget i proposisjonen forholder seg til gjeldende lovtekst, bør man i motivene redegjøre for situasjonen dersom et tidligere fremsatt, men ikke vedtatt lovforslag blir vedtatt som foreslått. Det kan være aktuelt å peke på at forslaget som fremsettes nå, bør endres på visse punkter dersom Stortinget i mellomtiden vedtar forslaget i den andre proposisjonen.

Særlige spørsmål kan oppstå dersom det lovforslaget som fremmes sist, blir behandlet først av Stortinget eller skal tre i kraft før det tidligere fremsatte forslaget. I slike tilfeller kan det oppstå behov for endringer i det først fremsatte lovforslaget. Dette kan skje enten ved at nødvendige endringer, der dette er mulig, innarbeides i forbindelse med lovvedtaket, eller ved et senere lovvedtak som gjør endringer i forhold til et tidligere vedtak.

Når forslag i en senere proposisjon er av en slik karakter at de må ses som tillegg eller endringer i forhold til et tidligere fremsatt lovforslag, bør lovforslaget i den nye proposisjonen normalt ta utgangspunkt i det tidligere fremsatte forslaget og ikke i gjeldende lov. En mulighet i slike tilfeller kan være å utforme lovforslaget i proposisjonen som forslag til en ordinær endringslov, men slik at endringene ikke knytter seg til gjeldende lov, men til det tidligere fremsatte lovforslaget. Stortinget vil da stå fritt med hensyn til om man vil innta endringene i det tidligere fremsatte forslaget, eller vedta det nye forslaget som en egen lov. Fremgangsmåten som er valgt, bør forklares i proposisjonen.

I de fleste situasjoner av den art som er nevnt her, vil det være behov for kontakt mellom departementet og den aktuelle stortingskomiteen. I praksis skjer kontakten i slike tilfeller ofte muntlig direkte med komitesekretæren.

5.8 Lovspeil

«Lovspeil» er betegnelsen på en oppstilling som tar sikte på å vise sammenhengen mellom en ny og en gammel lov. Brukt i en proposisjon vil et lovspeil vise forholdet mellom gjeldende lov og lovforslaget som fremsettes i proposisjonen.

Et fullstendig lovspeil er en parallelt løpende trykking av korresponderende bestemmelser i gammel og ny lov. En enklere form for lovspeil er en ren oppstilling av paragrafer (eventuelt med spesifisering av ledd, nummer og punktum) i gjeldende lov og i lovutkastet, se f.eks. Ot.prp. nr. 86 (1997-98) Ny skattelov.

Det har fra enkelte hold vært uttrykt ønske om bruk av lovspeil i større grad enn det som hittil har vært vanlig. Lovspeil kan i en del tilfeller virke klargjørende for den som skal sette seg inn i realiteten i et lovforslag.

På den annen side vil bruk av kursivering, se punkt 5.7.9 ovenfor, kombinert med redegjørelse i motivene, ofte være tilstrekkelig til å gi en god oversikt over fremsatte endringsforslag. Utarbeiding av lovspeil kan være ressurskrevende, og i noen tilfeller kan det være vanskelig å utarbeide lovspeil på en slik måte at det gir tilfredsstillende veiledning.

Bruk av lovspeil bør i første rekke vurderes ved større revisjoner der det foreslås endringer i en rekke enkeltbestemmelser i samme lov. Lovspeil kan uansett ikke erstatte den ordinære utformingen av lovforslaget i proposisjonen. Dersom lovspeil tas inn i en proposisjon, bør det derfor enten utformes som en del av motivene eller som et vedlegg til proposisjonen.

I enkelte tilfeller der det foreslås omfattende endringer i en eksisterende lov, kan det være klargjørende å gjengi, i motivene eller som vedlegg, hele eller deler av en lov slik bestemmelsene vil lyde etter de foreslåtte endringene.

6 TERMINOLOGI OG SPRÅKFØRING

6.1 Generelt

6.1.1 Innledning

Ved utforming av lovtekster må det legges vekt på at ordvalget og setningsbygningen blir slik at de som skal bruke loven, lett kan lese og forstå den. Språket bør være presist og setningene ikke for lange. Men ofte er det vanskelig å få til en enkel og lett forståelig lovtekst uten at det skjer på bekostning av presisjon og entydighet. Da må man foreta en avveining mellom kryssende hensyn. Som et utgangspunkt bør det stilles større krav til enkelhet og lettfattelighet i en lov som henvender seg til allmennheten, enn i en lov som er beregnet på folk med spesielle forutsetninger for å forstå lovteksten.

6.1.2 Konsekvent ordbruk

I samme lov skal det som hovedregel ikke brukes forskjellige betegnelser for samme forhold. I motsatt fall oppstår lett tolkingstvil. Dette gjelder selv om lovteksten da får et mer repeterende preg enn en ville satt pris på i alminnelig sakprosa. F.eks. skal en ikke veksle mellom «representanter» og «medlemmer» som betegnelse for samme persongruppe.

Det bør legges vekt på en ensartet terminologi også i forhold til beslektede lover (for eksempel selskapslovgivningen og regnskapslovgivningen), og i forhold til lover som angår forskjellige sider av samme forhold (for eksempel arveloven og arveavgiftsloven).

6.1.3 Flertydige eller uklare ord

Dersom lovgiveren ikke bevisst ønsker å overlate et spørsmål til domstolenes eller forvaltningens skjønnsmessige vurdering, bør de ord og uttrykk som brukes, ha et klart avgrenset meningsinnhold. Flertydige eller uklare betegnelser bør erstattes med mer

nøyaktige uttrykk. Er det vanskelig å finne mer nøyaktige uttrykk, er det en mulighet å ta inn presiserende tillegg. Brukes uttrykket flere steder, kan det legaldefineres (gjerne i en av de første paragrafene i loven: «I denne loven menes med ...»). Bruk av definisjoner bør likevel ikke overdrives, se punkt 7.4.

6.1.4 Overflødige sondringer

Overflødige sondringer bør unngås. For eksempel kan uttrykket «fysiske og juridiske personer» erstattes av «alle» eller «enhver» når lovens regler skal gjelde på samme måte for både «juridiske» og «fysiske» personer.

6.1.5 Fremmedord og faguttrykk

Fremmedord og anglismer bør som hovedregel unngås. Det er bedre å bruke norske ord (for eksempel «mengde» i stedet for «kvantum», «forskjell» i stedet for «differanse», «rette» i stedet for «korrigere», «anslå» i stedet for «estimere», «gjennomføre» i stedet for «implementere» osv.).

Man bør også være forsiktig med faguttrykk. Selv i lover som vesentlig retter seg mot fagfolk, kan det være grunn til å erstatte slike betegnelser med uttrykk som er mer alminnelig kjent og forstått.

Det er likevel ikke grunn til å sky fremmedord eller faguttrykk som er mye brukt, for eksempel «internasjonal» i stedet for «mellomfolkelig». For øvrig må fremmedord og faguttrykk brukes når det ikke finnes andre dekkende ord. I slike tilfeller kan det være aktuelt med en forklarende parentes til ordet eller uttrykket.

6.1.6 Gammeldagse ord og uttrykksmåter

Gammeldagse ord og uttrykksmåter bør unngås. For eksempel kan «om», «likevel» og «også» som oftest med fordel benyttes

fremfor mer gammeldagse ord som «hvorvidt», «dog» og «likeledes».

6.2 Forkortelser, talluttrykk og tegn

I utgangspunktet bør forkortelser ikke brukes i lovtekster. Anerkjente eller alminnelige forkortelser kan likevel brukes, for eksempel «kr», «m.m.», «mv.», «nr.» og «o.l.».

Tallstørrelser kan skrives enten med bokstaver eller med sifre (arabertall). Det samme gjelder brøker. Normalt bør tallstørrelser under 13 skrives med bokstaver, med mindre sammenhengen med andre tallstørrelser tilsier noe annet. Runde tall kan også skrives med bokstaver. En detaljert veiledning om bruk av talluttrykk i skriftlige tekster finnes i Vinje: Skriveregler.

Paragraftegnet (§) skal bare brukes sammen med ett eller flere paragrafnumre skrevet med tall. Ved interne henvisninger og i andre sammenhenger der paragrafnummeret ikke er med, skal paragraf skrives fullt ut, f.eks. «ved anvendelse av denne paragraf» (ikke: «ved anvendelse av denne §»).

Tegnet for prosent (%) eller promille (‰) bør som hovedregel ikke brukes i lovtekster. Det er bedre å skrive ordene helt ut. I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig å bruke parenteser i lovteksten, f.eks. for å forklare et bransjeuttrykk eller en forkortelse som man finner å måtte bruke. Et eksempel på dette finnes i sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) § 331. Derimot bør man unngå å bruke tankestrek og skråstrek i lovtekster.

Semikolon bør ikke brukes i alminnelig løpende tekst. Ord som skal defineres, bør ikke plasseres i anførselstegn. Anførselstegn kan imidlertid brukes i enkelte spesielle situasjoner, se eksemplet under punkt 5.7.5, tvistemålsloven (lov 13. august 1915 nr. 6) § 114 første ledd og kjøpsloven (lov 13. mai 1988 nr. 27) § 19.

6.3 Kjønnsnøytrale ord og uttrykk

Ved nye lover bør man legge arbeid i å bruke kjønnsnøytrale ord og uttrykk. Når en eksisterende lov likevel skal endres, bør det samtidig overveies om det er behov for å endre ord og uttrykk som ikke er kjønnsnøytrale. Som et eksempel kan nevnes at i forbindelse med endringer i panteloven og konkursloven ved lov 3. september 1999 nr. 72 ble ordet «tredjemann» konsekvent endret til «tredjeperson».

Tidligere har ordet «han» i lovspråket og ellers ofte blitt brukt slik at det omfatter både kvinner og menn. Det er flere teknikker som kan nyttes for å oppnå en mer kjønnsnøytral språkbruk, se også Lovlig språk punkt 6.10.

Ordet «han» kan i og for seg erstattes med tvillingpronomenet «han eller hun» (derimot skal «han/hun» med skråstrek ikke brukes). Uttrykksmåten kan imidlertid virke noe tvungen, og den gjør teksten tung å lese. I enkelte tilfeller er det en mulighet å gjenta det substantivet det blir vist til, for eksempel «søkeren», «vitnet» eller «ombudet». En annen mulighet er å skrive i flertall (for eksempel kan formuleringen «enhver har rett til å få vite hva som er registrert om ham selv» skrives om til «alle har rett til å få vite hva som er registrert om dem selv»). Å erstatte «han» med «denne» eller «vedkommende» er ofte lite heldig rent språklig, men er likevel brukt i en del tilfeller. Unntaksvis kan det være en løsning å omskrive setningen til passiv form.

Andre eksempler på uttrykk som i formen ikke er kjønnsnøytrale, er «formann», «varamann» og lignende uttrykk. I enkelte tilfeller er det enkelt å finne ord som kan erstatte de tilvante. Eksempelvis bør man som hovedregel bruke:

- «leder», «ordfører» eller «ordstyrer» i stedet for «formann»
- «stedfortreder» eller «varamedlem» i stedet for «varamann»
- «ombud» i stedet for «ombudsmann»
- «tillitsvalgt» i stedet for «tillitsmann»
- «statstilsatt» i stedet for «statstjenestemann»
- «tredjeperson» i stedet for «tredjemann»

6.4 Nærmere om enkelte ord og uttrykk

6.4.1 Foretak, juridisk person

Begrepet «foretak» (nynorsk: «føretak») er definert slik i straffeloven § 48 a:

«Med foretak menes her selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet»

Begrepet kan være egnet også i annen lovgivning. Dersom ikke den enkelte lov gir en snevrere definisjon, vil innholdet i begrepet naturlig måtte forstås på samme måte som i straffeloven.

Uttrykket «juridisk person» benyttes i relativt mange lover. Det har tidligere vært noe tvil om innholdet i dette uttrykket, men den almennelige forståelse er nå at

«juridiske personer» er alle foretak unntatt enkeltpersonforetak

I stedet for «juridisk person» kan man benytte en mer fullstendig oppregning som f.eks. «selskap, forening eller stiftelse» (som ikke omfatter enkeltpersonforetak, boer eller offentlig virksomhet). Ved

gjennomføring av EØS-regler som benytter uttrykket «juridisk person», bør man vanligvis ikke foreta noen omskrivning.

6.4.2 Staten

Begrepet «staten» må vanligvis forstås i snever forstand, dvs. at det omfatter forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter, men ikke statsforetak, statseide selskaper eller statlige stiftelser. Dersom også statlig virksomhet organisert som eget rettssubjekt skal være omfattet, må dette presiseres.

Dersom statlige organer skal gis en selvstendig stilling, bør det presiseres nærmere hva dette innebærer, f.eks. mht. instruksjonsmyndighet og partsforholdet i prosess, se punkt 8.3.

6.4.3 Kommune, fylkeskommune

Uttrykket «kommune» kan omfatte både fylkeskommuner og primærkommuner, jf. f.eks. forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) § 1 annet punktum. Det fins likevel eksempler på at en slik bruk av ordet «kommune» kan lede til misforståelser. Det er tilrådelig at:

- ordet «kommune» brukes om primærkommunen
- ordet «fylkeskommune» brukes i bestemmelser som ikke omfatter primærkommunen
- uttrykket «kommuner og fylkeskommuner» brukes i bestemmelser som skal omfatte begge kommunetyper

I samsvar med prinsippene som følger av kommuneloven, bør tildeling av oppgaver eller myndighet til kommunene gjennom lov skje til kommunen eller fylkeskommunen som sådan, se punkt 8.2.

6.4.4 Opphold, bosted mv.

Uttrykkene «opphold» og «bopel», «bosted», «hjemsted» eller

«bosatt» blir brukt for å angi en persons tilknytning til et land (se også punkt 7.1.6), eller til et mer avgrenset område, f.eks. en rettskrets (se tvistemålsloven (lov 13. august 1915 nr. 6) §§ 18 flg.). Dersom det er behov for å nevne at en person skal ha en forholdsvis varig eller fast tilknytning til landet, eventuelt til et område, bør en bruke uttrykkene «bosted» («bopel»), «hjemsted» eller «bosatt». Siden det da vil kreves at personen har fast tilknytning til landet eller området, må adjektivene «fast» eller «vanlig» anses overflødige ved siden av disse begrepene. Dersom en ikke ønsker å kreve noen bestemt tilknytning - annet enn at vedkommende person er der - brukes «opphold». Som en mellomgruppe kan en bruke «fast opphold».

Fordi det kan være tvil om hva som i det enkelte tilfellet ligger i uttrykkene «bosted» eller «opphold», bør dette klargjøres i motivene.

6.4.5 Familieforhold mv.

Begrepet «ektefelle» (nynorsk «ektemake») omfatter dem som er formelt gift. I tillegg følger det av partnerskapsloven (lov 30. april 1993 nr. 40) at registrering av partnerskap har samme rettsvirkninger som inngåelse av ekteskap. Det er derfor unødvendig å presisere at «ekteskap» og «ektefelle» også omfatter registrert partnerskap og registrert partner.

«Ektefelle» omfatter normalt ikke samboer (selv om enkelte bestemmelser i praksis er blitt anvendt analogisk på samboere). Ønsker en at en bestemmelse skal gjelde også for dem som lever sammen uten å være gift, må dette fastsettes særskilt. En vanlig formulering er:

«[Personer som] lever sammen i ekteskapsliknende forhold»

I NOU 1999: 25 anbefaler Samboerutvalget at avgrensningen knyttes til om det foreligger et «stabilt og ekteskapslignende forhold», definert som samboerforhold der samboerne enten har felles barn eller har levd sammen i minst to år, se NOU 1999: 25 kapittel 12.1.

Betegnelsen «foreldre» omfatter i alminnelighet også adoptivforeldre, og betegnelsen «barn» også adoptivbarn, jf. adopsjonsloven (lov 28. februar 1986 nr. 8) § 13.

Innholdet i begrepet «foreldreansvaret» følger av barneloven (lov 8. april 1981 nr. 7) § 30. Den eller de som har foreldreansvaret, er også verge for en mindreårig etter vergemålsloven (lov 22. april 1927 nr. 3) § 3. Andre begreper, f.eks. foreldremyndighet, bør ikke benyttes.

I enkelte tilfeller kan det være behov for å gi regler om at enkelte nærstående skal likestilles med dem loven primært pålegger plikter eller gir rettigheter. F.eks. fastsetter aksjeloven (lov 13. juni 1997 nr. 44) at en aksjeeiers nærstående i flere sammenhenger skal behandles likt som aksjeeieren selv, se bl.a. § 8-7 som likestiller kreditt fra selskapet til en nærstående med kreditt til en aksjeeier. En omfattende definisjon av «nærstående» finnes i aksjeloven § 1-5. Den grunnleggende reguleringen finnes i § 1-5 første ledd.

Aksjeloven § 1-5 første ledd:

«(1) Som noens nærstående menes i denne loven:

1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken;
3. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i nr. 1;
4. ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i nr. 2;
5. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr. 1 til 4, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3 annet ledd.»

7 UTFORMINGEN AV ENKELTE TYPER BESTEMMELSER SOM FOREKOMMER OFTE

7.1 Geografisk virkeområde mv.

7.1.1 Oversikt

I utgangspunktet beror det på vedkommende lov selv, lest i lys av folkeretten, hvilket geografisk virkeområde den har. Det bør derfor alltid overveies om det er nødvendig å ta inn bestemmelser som uttrykkelig regulerer lovens geografiske virkeområde. På noen områder kan dette være nødvendig for å oppnå tilstrekkelig klarhet. På andre områder er en særskilt regulering bare nødvendig dersom man ønsker å fravike det som følger av alminnelige regler, se punkt 7.1.2 til 7.1.5 nedenfor.

De virksomhetene eller handlingene en lov skal regulere, kan som oftest knyttes til et nærmere bestemt sted. Med lovens geografiske virkeområde tenker man da på hvor en slik virksomhet eller handling må finne sted, eller hvor virkningene av en handling må ha inntrådt, for at loven skal komme til anvendelse.

Noen ganger er det i stedet mest hensiktsmessig å la graden av tilknytning som lovens plikt- eller rettighetssubjekter har til Norge, være avgjørende for om loven skal komme til anvendelse, se punkt 7.1.6 og 7.1.7 nedenfor.

Den beste løsningen kan også være en kombinasjon av bestemmelser som regulerer lovens geografiske virkeområde med bestemmelser som regulerer hvilken tilknytning lovens rettssubjekter skal ha til Norge. Man kan f.eks. la lovens geografiske virkeområde variere alt etter hvilken tilknytning til Norge lovens rettssubjekter har, se f.eks. straffeloven (lov 22. mai 1902 nr. 10) § 12 første ledd nr. 3 («i utlandet av norsk

statsborger ...»).

Dersom det er aktuelt å gi norsk lovgivning anvendelse på handlinger som har en svak tilknytning til Norge, må det alltid vurderes om et slikt virkeområde er i samsvar med folkerettslige regler.

7.1.2 Utgangspunkter om geografisk virkeområde

Når ikke annet følger av vedkommende spesiallov, vil reglene i straffeloven § 12 være avgjørende for spørsmålet om hvor en straffbar handling må være foretatt for å rammes av norske straffebestemmelser, jf. nærmere om dette i punkt 9.3.11.

For annen offentligrettslig lovgivning enn strafferett, og for privatrettslig lovgivning, finnes ingen alminnelige regler i norsk lovgivning om norsk retts geografiske virkeområde. Dersom det er ønskelig at norske offentligrettslige lovregler også skal gjelde for forhold utenfor riket, bør dette sies uttrykkelig i lovteksten. I slike tilfeller bør det normalt også utformes bestemmelser om hvilken tilknytning lovens rettssubjekter skal ha til Norge, jf. punkt 7.1.6, og det bør overveies hvordan reglene skal håndheves når det gjelder forhold utenfor riket. Man kan ikke vente at utenlandske myndigheter vil anvende norske offentligrettslige lovregler.

Privatrettslige lovregler reiser ikke tilsvarende problemer. I utgangspunktet vil det følge av lovfestede eller ulovfestede lovvalgsregler om norsk eller fremmed rett får anvendelse. I noen tilfeller kan det likevel være grunn til å gi særskilte lovvalgsregler fordi de alminnelige lovvalgsreglene er uklare, usikre eller gir et uønsket resultat.

7.1.3 Kontinentalsokkelen mv.

Havbunnen og undergrunnen i de undersjøiske områdene utenfor kysten av Norge er undergitt norsk statshøyhet når det gjelder utnyttning og utforsking av naturforekomster, se kongelig resolusjon 31. mai 1963. Den norske statshøyheten er begrenset av formålet med jurisdiksjonskompetansen, og lovgiverens kompetanse må anses tilsvarende begrenset. Lovgivning om virksomhet m.m. på den norske delen av kontinentalsokkelen kan skje ved at det blir gitt særregler for slik virksomhet. Dette er gjort bl.a. ved lov om undersjøiske naturforekomster (lov 21. juni 1963 nr. 12) og petroleumsloven (lov 29. november 1996 nr. 72).

Lovgivning om virksomhet m.m. på kontinentalsokkelen kan dessuten skje ved at de lovreglene som gjelder i riket, får anvendelse også for virksomheten på sokkelen. Det følger av petroleumsloven § 1-5 første ledd at norsk rett i utgangspunktet gjelder for petroleumsvirksomheten. I prinsippet beror det likevel på vedkommende lov om den skal gjelde for slik virksomhet. Dersom det ikke er ønskelig å gi loven slik anvendelse, kan det være grunn til å fastsette en uttrykkelig bestemmelse om dette i loven.

Petroleumsloven gjelder også for petroleumsvirksomhet utenfor kontinentalsokkelen, så langt det følger av folkeretten eller av særskilt overenskomst med fremmed stat at norsk rett skal gjelde, se petroleumsloven § 1-4 første ledd. Også i slike tilfeller gjelder utgangspunktet i § 1-5 første ledd om anvendelse av norsk rett.

7.1.4 Den økonomiske sonen

Norge har en begrenset adgang til å gi lover som skal gjelde i Norges økonomiske sone. Lovgivningsadgangen begrenses etter folkeretten av formålet med den økonomiske sonen, se lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone.

Utgangspunktet er at det må sies i den enkelte lov dersom dens bestemmelser skal gjelde i sonen. Loven om Norges økonomiske sone §§ 4 og 7 gir imidlertid Kongen fullmakt til å gi forskrifter for sonen på en rekke områder. Ofte vil den ønskede reguleringen kunne oppnås gjennom slike forskrifter. Ved utformingen av bestemmelser om en lovs geografiske virkeområde bør det derfor overveies om det er nødvendig eller hensiktsmessig og i samsvar med folkeretten å la vedkommende lov gjelde i sonen.

7.1.5 Svalbard, Jan Mayen og bilandene

Svalbard er en del av Kongeriket Norge, jf. lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard § 1. Likevel er en stor del av de lover og forskrifter som gjelder i Norge, ikke gjort gjeldende for Svalbard. Dette har dels sammenheng med bestemmelser i Svalbardtraktaten, men også med et ønske om ikke å gjøre regler gjeldende på Svalbard som det ikke er behov for på øygruppen, eller som det av praktiske grunner ikke er hensiktsmessig å håndheve der. Dessuten er det på Svalbard ingen kommunal eller fylkeskommunal forvaltning.

Utgangspunktet for norsk lovgivnings anvendelse på Svalbard er svalbardloven § 2. Etter § 2 første ledd gjelder norsk privatrett, strafferett og lovgivningen om rettspleien for Svalbard når annet ikke er fastsatt. Dersom det ikke er ønskelig at lovgivning av denne art skal gjelde for Svalbard, er det nødvendig å ta inn en egen unntaksbestemmelse i loven som fastslår dette. Etter § 2 annet ledd gjelder andre lovbestemmelser ikke uten at det er bestemt særskilt. Er loven ikke av den art som er omhandlet i svalbardloven § 2 første ledd, og det er ønskelig at den gis anvendelse på Svalbard, bør man i den aktuelle loven gi en særskilt bestemmelse om at den skal gjelde for Svalbard. Dette er f. eks. gjort i kringkastingsloven § 1-2 (lov 4. desember 1992 nr. 127). Å benytte betegnelser som «i riket», «i Norge», «på norsk territorium» osv. er ikke i seg selv tilstrekkelig for at

loven skal anses å omfatte Svalbard.

Et lovforslag kan inneholde både bestemmelser som faller inn under svalbardloven § 2 første ledd og bestemmelser som ikke gjør det. Det kan også oppstå tvil om et konkret lovforslag er å anse som privatrett, strafferett eller lovgivning om rettspleie etter svalbardloven § 2 første ledd. I stedet for at vedkommende lov selv angir i hvilken utstrekning den skal gjelde for Svalbard, kan en løsning være å gi Kongen fullmakt til å bestemme om, og eventuelt i hvilken utstrekning, loven skal gjelde for Svalbard.

Svalbardloven § 3 regulerer særskilt lover som kan karakteriseres som lover om «offentlige tjenestemenn, om betaling for offentlige forretninger, om mynt, mål og vekt, om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven), om telekommunikasjon, om arbeidervern og om arbeidstvister». Disse skal gjelde for Svalbard, men Kongen kan fastsette de endringer som er nødvendige av hensyn til de stedlige forhold på Svalbard.

Kongen har for øvrig fullmakt i svalbardloven § 4 til å gi forskrifter for Svalbard på en rekke områder. Det bør overveies om den ønskede reguleringen kan oppnås gjennom slike forskrifter. Særlig dersom den aktuelle loven må tilpasses de lokale forholdene på Svalbard for å gis anvendelse der, kan det være grunn til å vurdere å nytte denne forskriftshjemmelen fremfor å la den aktuelle loven gjelde direkte.

Jan Mayen er i likhet med Svalbard en del av kongeriket, jf. lov 27. februar 1930 nr. 2, mens Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land er underlagt norsk statshøyhet som biland, jf. lov 27. februar 1930 nr. 3. Norsk privatrett, strafferett og lovgivning om rettspleien gjelder for alle disse områdene, og Kongen kan bestemme i hvilken utstrekning andre lover skal

gjelde, se begge lovene § 2.

Spørsmålet om lovregler skal gjelde for Svalbard mv., bør også vies oppmerksomhet i forhold til konvensjoner som Norge skal slutte seg til. Det generelle utgangspunkt er at folkerettslige avtaler som Norge ratifiserer, også omfatter Svalbard og Jan Mayen. Dersom det ikke er ønskelig at loven skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, må det overveies om det bør gjøres klart i konvensjonen der det er aktuelt, og ellers om det bør gis en erklæring om dette når Norge slutter seg til konvensjonen. For bilandene er utgangspunktet det motsatte. Konvensjoner som Norge slutter seg til, omfatter ikke bilandene uten at det ved ratifikasjonen erklæres uttrykkelig fra norsk side at de skal være med.

Det følger av utredningsinstruksen at alle forslag om nye lover eller forskrifter for Svalbard, Jan Mayen eller de norske bilandene i Antarktis skal forelegges Justisdepartementet, Polaravdelingen, før de sendes på høring. Det samme gjelder forslag om å utvide gjeldende lover og bestemmelser til disse områdene. Justisdepartementet vil sørge for å underrette og forelegge forslagene for Det interdepartementale polarutvalg.

7.1.6 Rettssubjektenes tilknytning til Norge

Som nevnt i punkt 7.1.1 kan det iblant være hensiktsmessig å la graden av tilknytning som lovens plikt- eller rettighetssubjekter har til Norge, være avgjørende for om lovens regler skal gjelde. Folkerettens jurisdiksjonsregler kan også nødvendiggjøre en viss tilknytning til riket. En form for tilknytning foreligger allerede når en person fysisk befinner seg i Norge. En lov som skal gjelde for handlinger foretatt i Norge, kan da sies å forutsette en slik tilknytning mellom lovens rettssubjekter og Norge. Derimot vil tilknytningen mellom lovens rettssubjekter og Norge ha selvstendig betydning som avgrensningskriterium når virkeområdet

ikke (bare) knyttes til stedet for de forholdene som loven skal regulere.

For fysiske personer er det særlig to andre former for tilknytning enn opphold i Norge som er aktuelle som kriterium. Dette er norsk statsborgerskap eller bosted i Norge. Se nærmere punkt 6.4.4 om disse kriteriene.

Juridiske personer kan være knyttet til Norge på flere måter. De fleste juridiske personer vil ha et hovedkontor (dvs. det administrative senter for virksomheten) eller et forretningskontor (dvs. et kontor hvor man kan henvende seg for å ivareta sine interesser overfor foretaket). I lovgivningen brukes begge disse kriteriene, se f.eks. konsesjonsloven (lov 31. mai 1974 nr. 19) § 5 a annet ledd. Det er også en mulighet å sette som vilkår at selskapet er registrert i Foretaksregisteret.

Når man ønsker å benytte fysiske eller juridiske personers tilknytning til Norge som kriterium for om lovregler skal komme til anvendelse, bør man vurdere om en slik løsning vil være i samsvar med de krav til ikke-diskriminering som følger av Norges internasjonale forpliktelser. Særlig er det grunn til å være oppmerksom på forholdet til EØS-avtalen. I samarbeidsoverenskomsten mellom de nordiske landene (Helsingforsavtalen 23. mars 1962) artikkel 2 er det dessuten slått fast som en hovedregel at statsborgere i de øvrige nordiske land skal behandles likt med landets egne statsborgere ved utformingen av lover og andre rettsregler.

7.1.7 Regulering av skip og luftfartøyer

I forbindelse med regulering som gjelder skip, er det praktisk å benytte formen for tilknytning til Norge ved avgrensningen av lovens virkeområde. Lover som skal gjelde for skip, bør som regel begrenses til å gjelde for «norske skip». Dette uttrykket vil

omfatte både skip som skal registreres i det alminnelige skipsregisteret (jf. sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) § 1 og § 11), og skip som er registrert i norsk internasjonalt skipsregister (NIS), jf. lov 12. juni 1987 nr. 48 om norsk internasjonalt skipsregister § 3 første ledd (som fastsetter at «[n]orsk rett gjelder for ethvert skip i norsk internasjonalt skipsregister med mindre annet er uttrykkelig bestemt i eller i medhold av lov»). I enkelte tilfeller kan det være nødvendig eller hensiktsmessig å presisere at lovens bestemmelser gjelder for norsk skip «uansett hvor det befinner seg», jf. den tilsvarende formuleringen i straffeloven § 12 første ledd nr. 2.

I enkelte tilfeller kan det være ønskelig å gi en lov anvendelse også for skip som ikke er norske. Det er visse folkerettslige begrensninger i adgangen til å lovregulere forhold knyttet til utenlandske skip. Skal en lov gis anvendelse også for utenlandske skip, må derfor forholdet til folkeretten overveies nøye.

Det som er sagt ovenfor om skip, gjelder også for luftfartøyer. Man bør normalt bruke uttrykket «norsk luftfartøy» (se luftfartsloven (lov 11. juni 1993 nr. 101) § 2-2 og § 3-2), eventuelt med tillegget «uansett hvor det befinner seg».

7.1.8 Regulering av norske foretak i utlandet

En rekke norske foretak driver virksomhet i utlandet. Normalt bør denne virksomheten reguleres av reglene i den staten der virksomheten drives. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor det kan være aktuelt å stille strengere krav, f.eks. på nivå med det som gjelder i Norge, når dette ikke vil stride mot vedkommende stats rett. Dette må i tilfelle reguleres uttrykkelig. Overveier man å la norske regler gjelde for norsk virksomhet i utlandet (f.eks. om krav til sikkerhet eller arbeidsmiljø), må man være oppmerksom på forholdet til folkeretten og eventuelle handelspolitiske

implikasjoner, og spørsmålet om håndhevingen av reglene bør overveies særskilt.

Det som er sagt ovenfor, må ikke blandes sammen med for eksempel det forhold at norsk selskapslovgivning gjelder for norske selskaper selv om de driver virksomhet i utlandet, eller at den regnskapsplikt norske foretak er underlagt, også omfatter den delen av virksomheten som drives i utlandet.

7.2 Utforming av forskriftshjemler

Ved utforming av lovbestemmelser som gir hjemmel til å gi forskrifter, må det legges vekt på å få klart frem hva hjemmelen skal omfatte. Det bør for det første fremgå hvilket saklig område forskriftshjemmelen gjelder for. Det bør også fremgå om forskriftene utelukkende skal kunne gi presiserende bestemmelser i forhold til loven, eller om forskriftene også skal kunne inneholde en mer selvstendig regulering på områder som ikke er fullt ut regulert i loven.

Enkelte former for forskriftsregulering krever en særlig klar hjemmel. Dette gjelder bl.a. bestemmelser om straffansvar, bestemmelser som innebærer bruk av tvangsmidler, og bestemmelser som gjelder innkreving av avgifter. Også myndighet til å gi forskrifter som fraviker bestemmelser i loven, derogasjon, forutsetter at det foreligger en klar hjemmel.

Ofte er det naturlig å fastsette at det utpekte forvaltningsorganet kan gi forskrifter om de spørsmål loven nevner. Uttrykksmåten «departementet gir forskrifter» gir uttrykk for en forutsetning om at forskrifter bør fastsettes, men skaper neppe noen rettslig plikt for departementet til å foreta forskriftsregulering. Er det unntaksvis meningen at forvaltningen skal ha en direkte plikt til å gi forskrifter, kan uttrykket «skal gi forskrifter» benyttes. Det bør gå klart fram om en fullmakt i loven skal gi adgang til å

gi forskrifter, eller bare til å treffe enkeltvedtak, eller eventuelt begge typer vedtak. Er det meningen at forvaltningsorganet skal gi forskrifter, bør uttrykket «forskrift(er)» flettes inn i teksten (f.eks. slik: «Kongen kan i forskrift bestemme . . .»).

Nedenfor følger enkelte eksempler på utforming av forskriftshjemler.

Kan brukes:

- «Departementet kan gi forskrift om X»
- «Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om X og Y»
- «Departementet kan gi nærmere forskrifter om X, Y og Z»
- «Departementet gir forskrifter med utfyllende bestemmelser om X og Y»

Brukes ikke:

- «Departementet gir nærmere forskrifter»
(formuleringen er for generell)

Dersom det skal kunne innføres krav om tillatelse (løyve), eller dersom forvaltningen skal gis særskilt påleggskompetanse, bør dette fremgå uttrykkelig av forskriftshjemmelen.

Myndighet til å gi forskrifter kan i loven legges til Kongen, departementet eller til et særskilt angitt forvaltningsorgan. Det gjelder ikke faste normer for på hvilket nivå forskriftskompetansen skal legges. Dreier det seg om forskrifter som vil ha vesentlig betydning for et stort antall brukere, kan dette tale for å legge kompetansen til Kongen. Å legge forskriftskompetansen til et særskilt angitt forvaltningsorgan er mest aktuelt ved forskrifter av mer teknisk karakter og ved lokale forskrifter.

Det forekommer at myndighet i en lov dels er lagt til Kongen,

dels til departementet og eventuelt også til andre forvaltningsorganer. Slik gradering bør ofte unngås. Om Kongen skal gi visse tillatelser, er det ikke grunn til å si i loven at departementet skal kunne gi tillatelsen under bestemte forutsetninger. Dette bør heller nevnes i motivene som eksempel på tilfeller der myndigheten bør delegeres. Delegering av lovgivningsmyndighet er behandlet i punkt 8.4 og 8.5.

7.3 Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

7.3.1 Generelt

Når det gis en ny lov, må det tas stilling til når den skal tre i kraft.

Det følger av utredningsinstruksen at lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet normalt skal tre i kraft fra et årsskifte. Unntak fra dette må begrunnes særskilt.

I tillegg til regler om ikraftsettingen av selve loven er det i enkelte tilfeller også behov for nærmere overgangsbestemmelser, se f.eks. kjøpsloven § 99 fjerde ledd.

Kjøpsloven § 99 fjerde ledd:

«Den nye lov får bare anvendelse på avtaler som sluttes etter at den er trådt i kraft.»

Det forekommer også at enkelte eller alle bestemmelser i loven gis virkning fra et annet tidspunkt enn selve ikraftsettingen. Dette er f.eks. vanlig ved endringer i skattelovgivningen:

«Endringen trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 1999»

I noen tilfeller er det bruk for mer detaljerte overgangsbestemmelser, som bl.a. kan innebære mer eller mindre omfattende unntak fra lovens regler i en overgangsperiode. Overgangsbestemmelser er behandlet i punkt 7.3.4.

Både ved fastsettelse av tidspunkt for ikraftsetting og ved fastsettelse av et eventuelt avvikende virkningstidspunkt må man påse at man er innenfor de rammer som følger av forbudet mot tilbakevirkende lover i Grunnloven § 97.

7.3.2 Bestemmelser om ikraftsetting

Dersom en lov ikke har noen særskilt ikraftsettingsbestemmelse, trer den i kraft én måned etter den dag loven ble kunngjort i Norsk Lovtidend, jf. lov 19. juni 1969 nr. 53 § 3 første ledd. Dette vil som oftest være upraktisk. En lov bør derfor alltid inneholde en særskilt bestemmelse om ikraftsettingen.

En ikraftsettingsbestemmelse kan utformes på tre forskjellige måter:

- Bestemmelsen kan angi at ikraftsetting skal skje på et bestemt angitt tidspunkt
- Bestemmelsen kan angi at ikraftsetting skal skje straks
- Bestemmelsen kan overlate til Kongen å beslutte tidspunktet for ikraftsettingen

Overlates beslutningen til Kongen, bør følgende formuleringer brukes:

Bokmål: «Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer»

Nynorsk: «Lova/loven tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset» eller «Lova/loven gjeld frå den tid Kongen fastset»

Beslutningen bør overlates til Kongen i de fleste tilfeller. Begge de to andre løsningene kan ha uheldige sider.

Dersom et lovforslag angir et bestemt ikraftsettingstidspunkt, kan det oppstå problemer hvis lovbehandlingen i Stortinget tar lengre tid enn man regnet med. Det kan dessuten oppstå nye omstendigheter som gjør at ikraftsettingen bør utsettes.

Selv om man klart tar sikte på et bestemt ikraftsettingstidspunkt, er det ikke noe i veien for å legge beslutningen om ikraftsetting til Kongen. I slike tilfeller kan man godt opplyse i proposisjonen når man tar sikte på at loven skal tre i kraft.

Ikraftsetting «straks» innebærer at loven gjelder umiddelbart når den er sanksjonert. Det innebærer bl.a. at loven vil gjelde uten at den formelt er kunngjort. Dette kan i noen tilfeller reise spørsmål om forholdet til rettssikkerheten. Lovstrukturutvalget understreker i sin utredning (NOU 1992: 32, se s. 87) at lover ikke bør bestemmes at de trer i kraft «straks» uten at dette er strengt nødvendig.

Det har dessuten vist seg at når en lov skal tre i kraft «straks», oppstår enkelte ganger et behov for å utsette sanksjonen i påvente av nødvendige tiltak som må gjennomføres før ikraftsettingen. En slik løsning er uheldig. En lov bør sanksjoneres så snart den er vedtatt av Stortinget, selv om den først kan tre i kraft etter at nødvendige forberedelser er gjort.

Lovendringer som er av rent teknisk karakter, f.eks. oppretting av feil eller ren stadfesting av allerede gjeldende rett, kan likevel gjerne tre i kraft straks. Det samme gjelder lovendringer som utelukkende gjelder en ny forskriftshjemmel. I slike tilfeller vil lovendringen uansett ikke få virkning for borgerne før forskriftshjemmelen blir benyttet.

Når Kongen skal fastsette tidspunktet for ikraftsetting, kan dette skje i samme kongelige resolusjon som sanksjon av loven, se punkt 13.1, eller det kan fremmes en særskilt kongelig resolusjon på et senere tidspunkt.

7.3.3 Delt ikraftsetting

Det er ikke opplagt at en lov kan settes delvis i kraft uten særskilt lovhjemmel. Trolig er det adgang til særskilt ikraftsetting av klart avgrensede bestemmelser dersom:

- det er behov for det, og
- sammenhengen mellom rettsreglene ikke taler imot.

En bør uansett tenke gjennom spørsmålet og skaffe klar hjemmel i de tilfeller der det er tvil. Vanlig utforming av bestemmelser om delt ikraftsetting er slik:

Bokmål: «Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.»

Nynorsk: «Lova/loven gjeld frå den tid Kongen fastset. Kongen kan setje i verk dei einskilde føresegnene til ulik tid.»

Dersom det ikke fører med seg plikter for private personer eller kommunene, er det ikke nødvendig med særskilt lovhjemmel for tiltak som forbereder ikraftsettingen av loven. Det kan f.eks. før loven settes i kraft, gis forskrifter som skal tre i kraft samtidig med loven, uten at lovens forskriftsfullmakt behøver å settes i kraft før loven ellers. Tilsvarende gjelder etablering av nye forvaltningsorganer som loven oppretter; det kan f.eks. oppnevnes styrer, råd, utvalg o.l. og ansettes tjenestemenn, uten at lovens bestemmelser om dette behøver å settes i kraft før loven ellers. Dette gjelder også

om disse organer skal tre i funksjon før ikraftsettingen av loven, forutsatt at virksomheten er begrenset til forberedende tiltak og ikke griper inn i privates rettsfære. Er det derimot nødvendig å ta i bruk pliktregler i loven under forberedelsen, må disse settes i kraft på et tidligere tidspunkt enn loven for øvrig.

7.3.4 Overgangsbestemmelser

Spørsmålet om behov for overgangsbestemmelser må overveies for hver enkelt lov. Det må bl.a. ofte overveies i hvilken utstrekning loven skal gjelde for rettsforhold som er etablert før loven blir satt i kraft. Utformingen av overgangsregler vil være helt ut avhengig av forholdene på det enkelte rettsområdet. Utformingen av slike regler kan i noen tilfeller være komplisert.

I tilfeller der saksbehandlingsregler i en eldre lov avløses av en ny lov, bør det tas stilling til hva som skal være skjæringspunktet for hvilke saker som skal behandles etter den gamle loven, og hvilke som skal behandles etter den nye. Ved innføring av nye godkjennings- eller løyveordninger må det tas stilling til hva som skal gjelde for dem som har fått godkjenning eller løyve etter tidligere regler, eller som hittil har drevet lovlig uten tillatelse eller løyve. Et eksempel på omfattende overgangsregler av denne art finnes i lov 5. mai 1995 nr. 20 om endringer i plan- og bygningsloven, se endringsloven del III.

Regler om ikraftsetting og overgangsregler bør holdes fra hverandre, og bør f.eks. ikke stå i samme ledd. Hvis overgangsbestemmelsene er korte og enkle, kan de stå i samme paragraf som ikraftsettingsbestemmelsene, men bør ellers tas inn i en egen paragraf. Det kan også være aktuelt å gi myndighet til å gi overgangsregler i forskrift.

7.3.5 Forskrifter gitt med hjemmel i en lov som avløses av en ny lov

Når en lov oppheves, vil i utgangspunktet også forskrifter gitt med hjemmel i denne loven være uten rettslig virkning. I forbindelse med ny lovgivning bør man gjennomgå forskriftene som er gitt med hjemmel i den tidligere loven. Senest i forbindelse med ikraftsettingen av den nye loven bør man sørge for formell oppheving av forskrifter som ikke lenger skal gjelde, se punkt 14.10.

Selv om utgangspunktet er at også forskriftsverket bør revideres i forbindelse med ny lovgivning, kan det i noen tilfeller være behov for å la forskrifter gitt med hjemmel i den tidligere loven gjelde i en overgangsfase. Dette bør i så fall presiseres i den nye loven, se f.eks. sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) § 512 første ledd.

Sjøloven § 512 første ledd:

«Forskrifter gitt i medhold av lov 20. juli 1893 nr. 1 om sjøfarten gjelder også etter at loven her har trådt i kraft.»

En slik bestemmelse innebærer for det første at forskrifter gitt med hjemmel i den gamle loven vil fortsette å gjelde hvis de også kunne vært gitt med hjemmel i den nye loven. Videre vil det være naturlig å tolke den slik at eksisterende forskrifter vil gjelde selv om de ikke har særskilt hjemmel i den nye loven. På den annen side vil det være en naturlig tolkning at eldre forskrifter ikke vil gjelde i den utstrekning de er i strid med bestemmelser i den nye loven. Dersom man ønsker andre ordninger enn det som følger av disse utgangspunktene for tolkningen, bør dette presiseres i loven.

Selv om det ikke blir gitt uttrykkelige regler om dette, kan det ligge slik an at eldre forskrifter fortsatt vil gjelde i den utstrekning

de kunne vært gitt med hjemmel i den nye loven. Om dette er tilfellet, må imidlertid avgjøres ved tolkning av den nye loven, en tolkning som i mange tilfeller vil by på tvil.

7.4 Definisjoner

Enkelte lover inneholder en innledende paragraf med definisjoner av begreper som er benyttet i loven. En slik bestemmelse kan være nyttig, men bruk av særskilte definisjoner kan komplisere unødig og iblant være direkte uheldig.

Definisjoner bør bare benyttes dersom det er et særskilt behov for å klargjøre begreper som benyttes i loven. Dette kan særlig være dersom begrepene benyttes flere steder i loven og skal ha et innhold som ikke uten videre fremkommer når man leser de enkelte bestemmelsene. Et eksempel der bruk av definisjoner fyller en viktig funksjon, er forvaltningsloven (lov 10. februar 1967). Ved at grunnleggende begreper, som bl.a. part, enkeltvedtak og forskrift er definert innledningsvis (§ 2), kan de enkelte bestemmelsene utformes enklere og mer presist enn man kunne ha gjort uten bruk av definisjonene.

Definisjoner bør ikke benyttes dersom innholdet i begrepene fremstår klart også uten noen definisjon. Og selv om innholdet ikke fremstår fullstendig klart, bør det bare gis en definisjon dersom definisjonen fører til en vesentlig klarlegging av begrepets innhold. Man ser ikke sjelden eksempler på definisjoner som bidrar til å komplisere mer enn til å klarlegge innholdet i et begrep.

Definisjoner plassert innledningsvis i en lov bør normalt heller ikke benyttes for begreper som bare brukes ett sted i loven, dvs. i en bestemt paragraf eller i paragrafer som står i nær sammenheng med hverandre. Er det i slike tilfeller behov for en definisjon, bør denne normalt inngå som en del av de materielle

bestemmelsene og ikke plasseres i lovens innledning. Definisjoner som bare har betydning for ett av lovens kapitler, kan det være grunn til å plassere i dette kapitlet, særlig hvis loven ikke har noen definisjonsparagraf innledningsvis av andre grunner.

7.5 Bestemmelser om beregning av frister og tidsrom

Bestemmelser om beregning av frister og tidsrom må utformes presist. Det kan ellers lett oppstå tvil om hvordan perioden skal beregnes, f.eks. om det som er angitt som første og siste dag skal regnes med i fristen eller ikke. F.eks. bør man ikke bruke «innen 15. oktober», fordi det kan være tvil om dette skal forstås som «senest 15. oktober» eller «før 15. oktober» (senest 14. oktober).

Relativt omfattende bestemmelser om fristberegning finnes i

- lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) § 29
- domstolloven (lov 13. august 1915 nr. 5) §§ 146, 148 og 149

Disse bestemmelsene kan danne mønster for utformingen av fristregler også i andre lover.

I mange tilfeller vil det likevel være forsvarlig med en enklere regulering enn i de nevnte lovene, forutsatt at man ikke lempet på kravet til presis uttrykksmåte. Reglene i foreldelsesloven og domstolloven kan i noen grad ses som uttrykk for generelle løsninger som gjelder også i forhold til fristregler i andre lover.

Kjøpsloven (lov 13. mai 1988 nr. 27) § 32 annet ledd har f.eks. en regel om at kjøperen må reklamere «innen to år etter den dag da han overtok tingen». Bestemmelsen må forstås slik at dersom kjøperen har overtatt tingen 14. juli 1998, må han reklamere

senest 14. juli 2000 for ikke å miste sine rettigheter. Dette er i samsvar med beregningsmåten som er beskrevet i foreldelsesloven § 29 nr. 1 og domstoloven § 148 annet ledd.

Foreldelsesloven og domstoloven har også regler som tar hensyn til at de enkelte månedene har ulikt antall dager, se foreldelsesloven § 29 nr. 1 annet punktum og domstoloven § 148 annet ledd annet punktum. Disse reglene, som særlig har betydning ved beregning av frister fastsatt i antall måneder, gir uttrykk for generelle løsninger som må antas å gjelde også uten uttrykkelig regulering.

Foreldelsesloven § 29 nr. 2 og domstoloven § 149 første ledd fastsetter at en frist som utløper på en lørdag, helgedag eller høytidsdag, forlenges til den nærmest følgende virkedag. Ved utformingen av fristregler bør man vurdere å ta med en tilsvarende regel. Dersom dette ikke er gjort, vil det bero på konkret tolkning om det gjelder en slik regel om fristforlengelse.

Ordet «kalenderår» kan brukes dersom det er nødvendig å klargjøre at det er tidsrommet fra og med 1. januar til og med 31. desember det dreier seg om. «Kalendermåned» kan brukes på samme måte. Som mønster på definisjoner av «døgn» og «uke» vises til arbeidsmiljøloven (lov 4. februar 1977 nr. 4) § 54.

Når det medfører rettstap å oversitte en frist, bør man overveie om det bør være regler om adgang til å forlenge frister eller regler om adgang til å se bort fra fristoverskridelser (oppreisningsbestemmelser).

7.6 Bestemmelser om domstolsprøving av forvaltningsavgjørelser

I utgangspunktet er det ingen spesiell frist for å reise søksmål. Enkelte lover inneholder likevel spesielle fristregler.

For forvaltningsavgjørelser gir tvistemålsloven (lov 13. august 1915 nr. 6) § 437 annet og tredje ledd forvaltningen adgang til å fastsette en frist på seks måneder etter at meldingen om fristfastsettelsen er kommet frem til parten. På enkelte forvaltningsområder finnes det også lovbestemmelser som fastsetter kortere søksmålsfrist. I slike tilfeller bør likevel underretningssystemet i § 437 gjelde. Følgende modell kan benyttes:

«For søksmål som gjelder vedtak av et forvaltningsorgan etter loven her, skal fristen etter tvistemålsloven § 437 annet ledd være ... måneder.»

Hovedregelen er at domstolene kan prøve forvaltningens rettsanvendelse, saksbehandling og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, mens det konkrete forvaltningsskjønnet («det frie skjønn») ikke kan overprøves. Det er normalt ikke grunn til å fastsette i en lov at domstolenes prøvingsadgang skal gjelde på vanlig måte.

Det bør påses at det bare fastsettes regler som begrenser prøvingsadgangen i tilfeller der dette er strengt påkrevd.

I en del lover er det bestemmelser om adgang til å bringe forvaltningsvedtak inn for domstolene til full overprøving, dvs. overprøving også av forvaltningsskjønnet. Tvistemålsloven § 482 første ledd er et eksempel på en egnet formulering.

Tvistemålsloven § 482 første ledd:
«Innafor rammen av vedkommende lov skal retten prøve alle sider av saka.»

7.7 Opplysningsplikt

Uttrykket opplysningsplikt brukes i flere ulike sammenhenger, til dels med forskjellig betydning. Det som skal behandles her, er lovregler som innebærer en plikt til å gi opplysninger til et offentlig organ. Det kan være aktuelt å pålegge både private og offentlige organer en slik plikt.

Ved utformingen av lovregler om opplysningsplikt må man ta stilling til om regelen skal gjelde plikt til å gi opplysninger etter begjæring (passiv opplysningsplikt) eller om den også skal pålegge plikt til å gi opplysninger av eget tiltak (aktiv opplysningsplikt). Man må også ta stilling til om en opplysningsplikt bare skal gjelde så langt det er tale om opplysninger som ikke er underlagt noen form for taushetsplikt, eller om plikten til å gi opplysninger også skal omfatte taushetsbelagte opplysninger.

Forvaltningslovens taushetspliktsregler er behandlet i kapittel 10.2.3. En generell regel om forholdet mellom taushetsplikt og opplysningsplikt finnes i forvaltningsloven § 13 f annet ledd. Bestemmelsen fastsetter at lovbestemt taushetsplikt går foran opplysningsplikt som følger av annen lov, dersom ikke annet er fastsatt eller klart forutsatt i lovbestemmelsen om opplysningsplikt.

Særskilte regler om at opplysningsplikt skal slå gjennom overfor lovbestemt taushetsplikt for offentlig ansatte, bør bare gis etter en konkret vurdering av mottakerorganets behov for opplysningene i forhold til de hensyn som begrunner taushetsplikten. Det skal meget sterke grunner til for å innføre en opplysningsplikt som også omfatter opplysninger underlagt yrkesmessig taushetsplikt.

Eksempler på bestemmelser om passiv opplysningsplikt finnes i folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) § 21-4 og § 25-9, mens folketrygdloven § 25-10 og § 25-11 gir eksempler på aktiv opplysningsplikt.

8 BESTEMMELSER OM ORGANISERING OG UTØVING AV OFFENTLIG VIRKSOMHET

8.1 Statlige forvaltningsorganer og statseide selskaper

Statlig virksomhet kan organiseres på ulike måter. De to hovedformene er forvaltningsorganer og statseide selskaper. Under disse kan det igjen foretas en inndeling i underformer:

Forvaltningsorganer:

- Ordinære forvaltningsorganer
- Forvaltningsbedrifter

Statseide selskaper:

- Statsaksjeselskap
- Statsforetak
- Særlovselskaper

Det vesentligste skillet mellom forvaltningsorganer og statseide selskaper består i at forvaltningsorganene er en del av staten juridisk og økonomisk, mens statseide selskaper er organisert som selvstendige juridiske personer med ansvar for egen økonomi. I noen tilfeller benyttes også andre organisasjonsformer enn dem som er nevnt her, f.eks. stiftelse etablert etter reglene i stiftelsesloven (lov 23. mai 1980 nr. 11).

I St. meld. nr. 35 (1991-92) er det gitt en beskrivelse av retningslinjer for valg av tilknytningsform. En bredere omtale finnes i NOU 1989: 5 En bedre organisert stat. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utgitt veiledningsheftet «Tilknytningsformer for statlige virksomheter»¹.

¹ (P-0384, 1994)

Dersom en omorganisering av statlig virksomhet vil innebære en endring av forhold som allerede er regulert i en eksisterende lov, vil omorganiseringen ikke kunne skje uten lovendring. For øvrig er det rettslige utgangspunktet at organiseringen av statlig virksomhet, herunder opprettelse av nye organer, kan skje uten bruk av lov. I hvilken utstrekning lovformen bør brukes, vil i noen grad bli drøftet nedenfor.

Ved opprettelse av statseide selskaper er utgangspunktet at det ikke bør gis en egen lov. Statseide selskaper bør som hovedregel organiseres enten som statsaksjeselskap eller som statsforetak. Organiseringen av selskapet og forholdet mellom selskapet og staten som eier vil da følge av aksjeloven (lov 13. juni 1997 nr. 44), ev. allmennaksjeloven (lov 13. juni 1997 nr. 45) for statsaksjeselskaper, og av lov om statsforetak (lov 30. august 1991 nr. 71) for statsforetak. I St. meld. nr. 35 (1991-92) er det understreket at bruk av særlovformen som utgangspunkt bør unngås ved organisering av statlig tjenesteyting eller næringsvirksomhet.

Ved opprettelse av forvaltningsorganer vil det langt på vei være et hensiktsmessighetsspørsmål om lovformen skal benyttes. Lovregulering kan f.eks. være begrunnet i at en lov som gir private rettigheter eller pålegger private plikter, også bør gi opplysninger om hvilke myndigheter som har oppgaver etter en slik lov. Forutsetningen bør uansett være at en lovregulering bare omfatter helt sentrale spørsmål. Loven bør ikke inneholde administrative detaljer, for eksempel om forskjellige kategorier tilsatte i organet.

Når et forvaltningsorgan opprettes ved lov, eller det ellers skapes et lovgrunnlag for organets eksistens og arbeid, blir det gjerne også fastsatt hvilke oppgaver organet skal ha eller kan tillegges. Det bør fremgå om lovens oppregning av oppgaver er uttøm-

mende eller ikke. Dersom oppgavene anses uttømmende angitt, kan en ikke uten lovendring tildele organet nye oppgaver.

Ved en lovregulering bør det også klargjøres hvilket forhold det organet som opprettes, skal ha til andre organer. Det kan f.eks. være behov for å klargjøre om det skal være tale om et særskilt organ eller deler av annet organ, f.eks. om regionale statsorganer i en etat skal regnes som en del av det sentrale direktoratet som det er knyttet til. Generelt bør over- og underordningsforhold, bl.a. i forhold til instruksjonsmyndighet og klageadgang, klargjøres der dette ellers kan gi grunn for tvil, se også punkt 8.3.

Ved omorganisering av statlig virksomhet må forholdet til offentlighetsloven vurderes, se punkt 10.3.

En rekke lovbestemmelser fastsetter at det skal opprettes et kollegialt organ (nemnd, råd, komité, utvalg) for behandlingen av visse typer saker. Slike organer kan også opprettes av forvaltningen selv. Saksbehandlingen i kollegiale organer er ressurskrevende, og en lovbestemt plikt til å opprette slike organer kan føre til organisasjonsmessig ufrihet. Dette er forhold som det må legges vekt på når det blir spørsmål om å fastsette ved lov at et kollegialt organ skal opprettes.

Dersom en finner grunn til å lovfeste at det skal være en nemnd, bør bare enkelte hovedspørsmål reguleres. De fleste saksbehandlingsspørsmål bør reguleres i forskrift eller overlates til det organ som har oppnevnings- og instruksjonsmyndighet. Bruk av nemnder i forvaltningen reiser ellers en rekke spørsmål. De fleste av disse er drøftet i NOU 1974: 43 Nemnder i forvaltningen, organisasjon og saksbehandling.

Det følger av veiledningen «Bruk av styrer i staten», utgitt av

¹ (P-0830, 1993)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet,¹ at man som utgangspunkt bør unngå bruk av styrer i forvaltningsorganer. Veiledningen gir ellers retningslinjer med tanke på tilfeller der styreformen faktisk blir brukt.

I tilknytning til lovbestemmelser som tillegger forvaltningsorganer kompetanse, kan en rekke spørsmål reise seg. Slike spørsmål er bl.a. i hvilken utstrekning et overordnet organ kan instruere det organet som loven har lagt kompetansen til, om kompetansen kan delegeres, og om vedkommende organ kan overlate til andre (f.eks. private) å utføre de oppgaver som er lagt til organet. Med tiden har det imidlertid utviklet seg alminnelige synspunkter på disse områdene som kan legges til grunn dersom det ikke i den enkelte lov er holdepunkter for at en annen løsning skal gjelde. Ved utforming av lovttekster bør man derfor være seg disse sidene bevisst. Hva de alminnelige synspunktene går ut på når det gjelder instruksjonsmyndighet og delegering av kompetanse, vil det bli redegjort for i punkt 8.3 til 8.5.

8.2 Kommunale organer

Organiseringen av kommunal virksomhet følger av kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107) kapittel 2. Lovens utgangspunkt er at kommunen og fylkeskommunen står fritt med hensyn til organiseringen av sin virksomhet og opprettelse av underliggende organer. Således kan kommunestyret og fylkestinget selv, med hjemmel i kommuneloven § 10, opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Det samme gjelder kommunedelsutvalg, formannskap og

fylkesutvalg.

I og med at kommunen og fylkeskommunen i utgangspunktet står fritt med hensyn til organiseringen av sin virksomhet og opprettelse av underliggende organer, som for eksempel faste utvalg, bør det ikke fastsettes i andre lover hvilket kommunalt eller fylkeskommunalt organ som skal utøve myndigheten, eller hvilke organer kommunestyret eller fylkestinget kan delegere til. Myndigheten bør ganske enkelt legges til «kommunen» eller «fylkeskommunen», som så på egen hånd avgjør hvilket organ som best kan utøve myndigheten innenfor de rammer kommuneloven setter.

Av og til kan det likevel være ønskelig, f.eks. på grunn av sakstypens karakter, at kommunestyret eller fylkestinget utøver myndigheten selv, og at det ikke er adgang til å delegere. I slike tilfeller kan delegasjonsadgangen avskjæres ved lov. Dette kommer til uttrykk i lovteksten ved at man benytter formuleringen «kommunestyret selv» eller «fylkestinget selv», i stedet for «kommunen» eller «fylkeskommunen».

8.3 Instruksjons- og kontrollmyndighet overfor statlige forvaltningsorganer

Den norske statsforvaltningen er hierarkisk oppbygd. I dette forvaltningssystemet er Kongen den øverste leder. Departementene er underordnet Kongen, og direktorater mv. står i et underordningsforhold til departementene. De enkelte direktorater kan være overordnet i forhold til f.eks. lokale organer.

I dette systemet har overordnede organer instruksjons- og kontrollmyndighet overfor underordnede organer. Det som i hovedsak karakteriserer denne myndigheten, er følgende:

- Det overordnede organet kan gi det underordnede organet instruksjoner og retningslinjer for den virksomhet som drives i det underordnede

organet. Disse instruksjoner og retningslinjer kan gjelde saksbehandling og ressursbruk, den rettsoppfatning som skal legges til grunn, eller det skjønn som skal utøves i visse saker. Instruksene og retningslinjene kan gjelde virksomheten i sin alminnelighet, bestemte sakstyper eller en konkret sak.

- Kontrollmyndigheten gir adgang til å sette i verk gransking o.l. av virksomheten i det underordnede organ. Det overordnede organet har også omgjøringsrett, jf. forvaltningsloven § 35, og det nærmest overordnede organet er klageorgan i klagesaker etter forvaltningsloven § 28.

Stortinget har ved vedtak 27. mai 1977 fastsatt at det som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Ved utforming av lovtekster bør man derfor bygge på den tradisjonelle instruksjons- og kontrollmyndigheten, slik den er beskrevet ovenfor. Dersom dette gjøres, er det vanligvis ikke behov for noen særskilt presisering i lovteksten.

Bli det i et forslag til lov foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette fremgå klart av lovforslaget. En slik ordning må begrunnes i særlige hensyn, og det bør fremgå tydelig hvilke begrensninger som skal foreligge. Dersom det i et konkret tilfelle kan være uklart om det vil foreligge et generelt underordningsforhold, bør også dette presiseres i loven.

Ved opprettelse av særskilte klagenemnder o.l. vil det likevel følge uten særskilt presisering at det ikke skal foreligge noe generelt underordningsforhold, og at klagenemnda ikke kan instrueres om behandlingen eller avgjørelsen av en konkret klagesak.

Eksempler på uttrykkelig regulering av underordningsforhold finnes i utlendingsloven (lov 24. juni 1988 nr. 64).

Utlendingsloven § 38:

«Departementet kan instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse når det gjelder hensynet til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn, og om avgjørelsen av enkeltsak som innbefatter slike hensyn. For øvrig kan departementet verken instruere om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.

Departementet kan instruere om prioritering av saker.

Vedtak truffet av politiet eller utenriksstasjon kan påklages til Utlendingsdirektoratet. For øvrig kan vedtak påklages til Utlendingsnemnda.»

Utlendingsloven § 38 a første ledd:

«Utlendingsnemnda avgjør som et uavhengig organ de klagesaker som er lagt til den i § 38 tredje ledd.»

Gjøres et særskilt klageorgan eller et annet organ «uavhengig» også i spørsmål som gjelder lovanvendelse, bør det normalt fastsettes at eventuelle søksmål om gyldigheten av vedtak skal rettes mot staten ved det aktuelle organet og ikke mot staten ved vedkommende departement, se som eksempel utlendingsloven § 38 a sjetten ledd.

8.4 Delegering av myndighet lagt til

Kongen eller et departement

Det alminnelige synspunktet som kan legges til grunn dersom det ikke i den enkelte lov er holdepunkter for noe annet, er at myndighet som ved lov er lagt til Kongen eller et departement, kan delegeres. Dersom man vil at en lov på vanlig måte skal gi

adgang til delegering, bør formuleringen være at myndigheten legges til «Kongen» eller «departementet» uten noen tilføyelse. Uttrykket «eller den han/det gir fullmakt/bemyndiger» er overflødig og bør unngås. Myndigheten bør heller aldri i loven legges til et bestemt departement. Regjeringen står uansett fritt til å legge myndigheten til det departement den måtte ønske, se Grunnloven § 12 tredje ledd. Skulle derfor regjeringen komme til å velge en annen sakfordeling enn det lovteksten gir uttrykk for, eller foretas det endringer i departementsstrukturen etter at loven er vedtatt, vil loven bli villedende dersom det er spesifisert hvilket departement myndigheten er lagt til. Uttrykket «vedkommende departement» bør ikke brukes.

Selv om myndighet i en lov er lagt dels til Kongen, og dels til departementet eller til lokale forvaltningsorganer, hindrer ikke dette at mønsteret kan endres ved delegering.

Når myndighet er lagt til «departementet», vil det følge av den fastlagte ansvarsfordelingen mellom departementene hvilket departement som kan utøve den aktuelle myndigheten. Normalt vil denne ansvarsfordelingen også komme til uttrykk gjennom hvilket departement som har fremmet proposisjonen. Det er ikke påkrevd med noe vedtak av Kongen i slike tilfeller. Dersom det er tvil om hvilket departement som har myndigheten, eller dersom myndigheten ønskes lagt til et annet departement enn det som følger av den fastlagte ansvarsfordelingen, bør ansvarsforholdet fastsettes gjennom kongelig resolusjon.

Dersom en unntaksvis av særlige grunner finner det nødvendig å bestemme at Kongens myndighet ikke skal kunne delegeres, skal dette komme til uttrykk i lovteksten ved å bruke uttrykket «Kongen i statsråd».

Myndighet som er lagt til Kongen eller et departement, kan som

utgangspunkt delegeres til statsorganer som er undergitt disses organisasjonsmyndighet og generelle instruksjonsmyndighet. Det kan ikke kreves at instruksjonsmyndigheten også omfatter enkelttilfeller. Derimot vil det ofte være tvilsomt om myndighet kan delegeres til statsorganer som har en større grad av uavhengighet. Skal det være adgang til slik delegering, kan det derfor være grunn til å si dette uttrykkelig i loven.

Det er noe uenighet i juridisk teori om det kreves uttrykkelig hjemmel for delegering til kommuner og fylkeskommuner. Dersom det er meningen at myndighet som i loven er lagt til et statsorgan skal kunne delegeres til kommuner eller fylkeskommuner, bør dette sies uttrykkelig. Myndigheten bør i disse tilfellene legges til «kommunen» eller «fylkeskommunen», se punkt 8.2.

En bestemmelse om at myndigheten kan delegeres til kommunen eller fylkeskommunen, sier etter ordlyden ikke noe om kommunens plikt til å påta seg den myndighetsutøvingen det er tale om. En slik plikt må likevel anses å følge av bestemmelsen, og det er derfor ikke nødvendig å si dette særskilt.

Det er også uenighet i teorien om adgangen til å delegere myndighet til private. I den utstrekning man ved utformingen av lovbestemmelser ser det som aktuelt å delegere myndighet til private, bør dette derfor sies uttrykkelig.

8.5 Delegering av myndighet lagt til andre statsorganer enn Kongen eller et departement

Dersom myndighet gjennom lov er lagt til et direktorat eller et annet organ utenfor departementene, kan dette organet som regel ikke selv delegere myndigheten til et annet organ uten at det er særskilt hjemmel for det. Regjeringen eller departementet vil i slike tilfeller kunne delegere myndigheten til et organ som er

underlagt direktoratet, men det er tvilsomt om myndighet kan legges til et organ utenfor direktoratets instruksjonsmyndighet. Det er derfor grunn til å vurdere om delegasjonsspørsmålet bør reguleres særskilt i loven. Det må i tilfelle fastsettes om myndighetsoverføringen kan foretas av organet selv, eller om den må besluttes av departementet eller av Kongen.

8.6 Saksbehandlingsfrister i forvaltningen

8.6.1 Behovet for lovregulering av saksbehandlingsfrister

Saksbehandlingstiden i forvaltningen er av vesentlig betydning for privatpersoner og for næringslivet når de søker om ulike typer bevilninger, tillatelser mv. Dette bør derfor vies oppmerksomhet, både når man bestemmer ressurstilgang og organisering mv. i etatene, og når man utformer ny lovgivning som skal danne grunnlag for enkeltvedtak.

Et virkemiddel for å oppnå generelt bedre forutberegnelighet når det gjelder saksbehandlingstiden, og kortere saksbehandlingstid der denne er for lang, kan være å innføre lovbestemte tidsfrister for saksbehandlingen. I forbindelse med nye lover som vil danne grunnlag for enkeltvedtak i forvaltningen, bør det derfor overveies om det bør gis en eller flere lovbestemte frister for saksbehandlingen på det aktuelle forvaltningsområdet.

Det kan være hensiktsmessig å gi slike lovbestemte saksbehandlingsfrister på områder hvor det er tale om relativt kurante saker som er ganske like, og hvor det heller ikke er noen variasjon av betydning i saksbehandlingstiden på grunn av sesongmessige eller regionale forskjeller. Hvis det må antas at det vil være stor variasjon i saksbehandlingstiden på det aktuelle området fordi det er stor variasjon mellom sakene, vil det normalt være mindre hensiktsmessig med bestemte saksbehandlingsfrister. Fristene kan da bli for lange for de enkleste sakene, mens de kan bli for korte for de mer kompliserte sakene.

Et alternativ til å gi tidsfrister for saksbehandlingen i den aktuelle særloven, kan være å gi slike frister ved forskrift med hjemmel i særloven, eller å ta inn tidsfrister i serviceerklæringer som forvaltningen utarbeider.

8.6.2 Utformingen av regler om saksbehandlingsfrister

Hvordan lovbestemte saksbehandlingsfrister bør utformes, vil avhenge av saksområdet. Til informasjon vises til de eksempler på slike frister som er gitt under punkt 3.2.2 i Ot.prp. nr. 52 (1998-99) om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (saksbehandlingsfrister i forvaltningen).

8.6.3 Frister for andre organers saksbehandling

En årsak til at saksbehandlingstiden kan bli lengre enn ønskelig, er ofte at det tar tid å innhente uttalelser mv. fra andre forvaltningsorganer. Det kan derfor være hensiktsmessig å gi regler som gir et forvaltningsorgan hjemmel til å sette frister for andre organers saksbehandling. Dette er særlig aktuelt der et organ som ledd i saksbehandlingen innhenter uttalelser fra andre forvaltningsorganer. Eksempler på dette er

- plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 95 nr. 2 annet ledd siste punktum, som angir at kommunen skal sette tidsfrist for andre myndigheters behandling når det i en byggesak er nødvendig å innhente slike myndigheters tillatelse eller samtykke før byggetillatelse kan gis
- kulturminneloven (lov 9. juni 1978 nr. 50) § 22 nr. 3 annet punktum, som angir at når et forslag om fredning forelegges kommunestyret etter første punktum, kan det settes en frist for kommunestyrets uttalelse
- serveringsloven (lov 13. juni 1997 nr. 55) § 9 tredje ledd, som sier at kommunen kan sette tidsfrister for uttalelse fra andre offentlige myndigheter

8.6.4 Særlig om forvaltningsloven § 11 b

Forvaltningsloven § 11b inneholder en generell forskriftshjemmel som kan benyttes til å gi saksbehandlingsfrister. Normalt bør saksbehandlingsfrister gis i eller med hjemmel i den aktuelle særloven, blant annet fordi det er her publikum vil forvente å finne slike regler. Dersom det ikke foreligger en relevant særlov hvor det passer å gi en saksbehandlingsfrist for de aktuelle sakene, kan det imidlertid være aktuelt å gi saksbehandlingsfrister med hjemmel i forvaltningsloven § 11 b. Det kan også være aktuelt å benytte forvaltningsloven § 11 b i situasjoner der man ønsker å gi en saksbehandlingsfrist relativt raskt, men mangler hjemmel til det i særloven.

Hvis man ønsker å benytte forskriftshjemmelen i forvaltningsloven, må det tas kontakt med Justisdepartementet, Lovavdelingen, på forhånd.

8.6.5 Om rettsvirkningene av fristene

I noen typer saker kan fristregler kombineres med regler om automatisk innvilgelse av søknad etter en viss tid. Se for eksempel plan og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 86 a om mindre byggearbeid på boligeiendom, som bestemmer at arbeidet på nærmere bestemte vilkår kan utføres uten byggetillatelse, hvis ikke kommunen innen tre uker fra melding er mottatt krever at det søkes om slik tillatelse. Denne type regler som forenkler saksbehandlingen, kan være hensiktsmessig i spesielle typer saker hvor verken andre private eller offentlige interesser blir berørt i særlig grad. Regler om automatisk innvilgelse bør normalt gis ved lov, og ikke ved forskrift, fordi slike regler generelt kan ha så betydelige økonomiske og andre virkninger at Stortinget bør gis anledning til å vurdere disse.

8.6.6 Nærmere regler om fristenes utgangspunkt, avbrytelse mv.

Når det fastsettes saksbehandlingsfrister, vil det være behov for nærmere regler om fristens utgangspunkt, avbrytelse av fristen, suspensjon, fristforlengelse i enkeltsaker, mv.

Justisdepartementet vil med hjemmel i forvaltningsloven § 11 b annet punktum gi en felles forskrift som angir visse hovedregler for beregning av frister mv., men med rom for at det kan gjøres unntak og tilpasninger i de forskrifter som fastsetter fristene på det enkelte området.

9 OM HÅNDHEVING OG SANKSJONER

9.1 Generelt

Mange lovregler innebærer på en eller annen måte at noen pålegges plikter. Dette er mest tydelig for lovbestemmelser som direkte pålegger private plikt til å foreta visse handlinger, som f.eks. å betale skatt, å oppføre seg på en bestemt måte i trafikken eller å sende bestemte oppgaver til det offentlige. Andre pliktregler gjelder plikt å unnlate bestemte handlinger, f.eks. plikt til å unngå visse farlige eller miljøskadelige handlinger.

Lovregler som i utgangspunktet gir rettigheter, vil samtidig som oftest også ha karakter av pliktregler. F.eks. vil regler om privatpersoners rett til ytelser fra det offentlige innebære plikter for det offentlige.

Pliktregler reiser spørsmål om behovet for håndheving. Bør en lov som pålegger plikter, inneholde egne regler for å sikre at de som er pålagt pliktene, faktisk oppfyller disse, eller kan man legge til grunn at tilfredsstillende etterlevelse av loven kan oppnås på annen måte?

Et ledd i håndhevingen kan være å fremskaffe faktiske opplysninger om etterlevelsen av loven. Dette kan f.eks. gjøres gjennom regler om opplysningsplikt eller ved å etablere særskilte kontrollorganer.

Videre kan det være behov for ulike former for reaksjoner mot manglende etterlevelse av en lov (sanksjoner). En vanlig sanksjonsform er straffebestemmelser, se punkt 9.3. Andre mulige sanksjonsformer, som mer direkte sikter mot gjennomføring av den aktuelle plikten, er tvangsmulkt eller påbud om f.eks. stansing av en virksomhet eller tilbakekalling av offentlige tillatelser, se punkt 9.2.

Endel lover kan håndheves uten at loven har særskilte håndhevingsbestemmelser. Det kan bl.a. gjelde rent privatrettslige lover. Disse har i stor grad karakter av «spilleregler» for forholdet mellom private parter, som forutsettes håndhevet av partene selv, eventuelt ved hjelp av domstolene. Man kan se det slik at håndhevingen her tas hånd om av etablerte håndhevingsmekanismer, jf. i første rekke tvistemålsloven og tvangsfullbyrdelsesloven. Ved lovgivning som gir private rettigheter overfor det offentlige, vil håndheving i første rekke gå ut på å sikre at det offentlige oppfyller sine forpliktelser. Ved slik lovgivning vil man i mange tilfeller kunne basere seg på generelle lovregler om klageadgang, domstolsprøving mv. utenfor den enkelte loven.

Straffebestemmelser vil i mange tilfeller ikke være nok til å sikre etterlevelse. Det skyldes bl.a. vanskelighetene med å oppdage regelbrudd og at man i praksis ofte vil være tilbakeholden med å anvende straffeapparatet overfor regelbrudd som i det enkelte tilfellet oppfattes som lite alvorlig. Det bør ikke utformes mer vidtrekkende håndhevingsystemer enn at håndhevingen står i rimelig forhold til de formål som skal ivaretas ved de enkelte lovbestemmelsene, og det bør vises varsomhet med å legge nye oppgaver til politiet. Ut fra dette bør man, dersom det er aktuelt å foreta håndheving gjennom straff, alltid vurdere om det er tilstrekkelig grunn til å bruke straffesanksjoner som håndhevingsmekanisme. I den forbindelse bør man også vurdere muligheten for å bruke andre, sivilrettslige håndhevingsmekanismer.

Når man overveier å foreslå håndhevingsystemer som forutsetter bistand fra organer som hører under et annet fagdepartement (f.eks. politiet eller tollmyndighetene), må det tas kontakt med dette under lovforberedelsen. Blir det vedtatt slike

bestemmelser, må man sikre tilstrekkelig informasjon til håndhevingsorganene.

9.2 Bestemmelser om tvangsfullbyrdelse og tvangsmulkt

Tvangsfullbyrdelse gjennom namsmyndighetene etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven (lov 26. juni 1992 nr. 86) krever at det foreligger et tvangsgrunnlag. Alminnelige tvangsgrunnlag er i første rekke dommer og kjennelser avsagt av en norsk domstol, se tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1. Offentlige regler eller enkeltvedtak er ikke noe alminnelig tvangsgrunnlag. Det innebærer at dersom det offentlige ønsker å håndheve plikter gjennom namsmyndighetene, må man først få plikten fastslått gjennom en domstolsavgjørelse.

For plikter som består i å svare skatter, avgifter eller andre former for pengekrav overfor det offentlige, er det i mange tilfeller innført unntak fra dette utgangspunktet. En rekke lovbestemmelser fastsetter at bestemt angitte former for pengekrav skal være tvangsgrunnlag for utlegg. Det innebærer at for slike pengekrav kan det begjæres utlegg gjennom namsmyndighetene uten at det foreligger dom eller annet alminnelig tvangsgrunnlag. Ved alle bestemmelser av denne art bør en fast formulering benyttes:

«[avgiften/beløpet/kravet e.l.] er tvangsgrunnlag for utlegg»

En slik bestemmelse gir også tvangsgrunnlag for renter og utenrettslige inndrivelseskostnader, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav e. Det tidligere begrepet «utpanting» falt bort ved tvangsfullbyrdelsesloven 1992.

Tvangsfullbyrdelsesloven inneholder også regler om tvangsfullbyrdelse av krav som går ut på annet enn penger, både

handleplikter og unnlates- og tåleplikter, se tvangfullbyrdelsesloven kapittel 13. Grunnvilkåret om at det må foreligge tvangsgrunnlag, gjelder også i denne sammenheng.

I lovgivningen benyttes også i enkelte tilfeller bestemmelser som innebærer at gjennomføring av handleplikter skjer gjennom forvaltningen. En vanlig form er bestemmelser om tvangsmulkt. Bestemmelser om tvangsmulkt kan utformes på følgende måte:

«I pålegg etter loven her kan det fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag/uke/måned som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylning av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Kongen kan frafalle påløpt tvangsmulkt.»

Det fremgår av tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d at en beslutning om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette skal derfor ikke sies i den enkelte bestemmelse om tvangsmulkt.

I noen tilfeller kan det også være aktuelt å gi det offentlige adgang til å sørge for direkte tvangsmessig gjennomføring av en forpliktelse. Et eksempel på en slik bestemmelse er veimyndighetenes adgang etter vegloven (lov 21. juni 1963 nr. 23) § 36 til å ta bort byggverk eller andre innretninger som er plassert i strid med loven, dersom den ansvarlige ikke selv gjør dette innen en fastsatt frist. Vegmyndighetenes borttaking skjer på den ansvarliges bekostning, og refusjonskravet er tvangsgrunnlag for utlegg etter vegloven § 59.

Hvis tredjepersoner skal ha plikt til å bistå eller stille til rådighet utstyr i forbindelse med tvangsmessig gjennomføring, kreves lovhjæmmel, og spørsmålet om vederlag bør vurderes, se f.eks. forurensningsloven (lov 13. mars 1981 nr. 6) § 75. Hvis gjennomføringen forutsetter tilgang til tredjepersons eiendom utover det som følger av allemannsretten, må det også

lovhjemmel til.

9.3 Straffebestemmelser

9.3.1 Generelt

Generelle spørsmål knyttet til bruk av sanksjonsbestemmelser er behandlet under punkt 9.1. I punktet her omtales nærmere spørsmål som man må ta stilling til når det er aktuelt å utforme straffebestemmelser i en lov. Det skilles her mellom bestemmelser i den generelle straffeloven (lov 22. mai 1902 nr. 10) og bestemmelser i særlover. Med begrepet «særlov» siktes her til alle lover utenom den alminnelige straffeloven.

9.3.2 Området for det straffbare

Man bør vurdere om straffebestemmelser som skal gjelde overtredelser av en særlov, skal rette seg mot enhver overtredelse av loven eller bare mot nærmere angitte overtredelser. Det gjelder særlig ved mer omfattende lover. En del bestemmelser er av så bagatellmessig karakter at det ikke er rimelig at overtredelse medfører straffansvar. Det kan f.eks. være tilfelle ved brudd på bestemmelser som har karakter av ordensregler. En mellomløsning er bare å sette straff for overtredelser etter at det er gitt advarsel. I så fall bør loven angi i hvilken form advarselen skal gis.

I enkelte tilfeller vil en egen straffebestemmelse for brudd på en særlov være overflødig. Det kan f.eks. være at de alminnelige bestemmelser i straffeloven allerede retter seg mot de forhold som det er ønskelig å ramme med straff. Ved brudd på plikter som er pålagt personer i offentlig tjeneste, vil f.eks. reglene i straffeloven §§ 110 flg. og §§ 324 og 325 om forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste ofte være tilstrekkelige. Dersom det gis et eget straffebed, vil det i slike tilfeller ofte være behov for å avklare i forarbeidene spørsmålet om brudd på lovens bestemmelser også kan innebære et brudd på mer generelle

regler i straffeloven (konkurrens).

Dersom man ønsker at det skal være straffbart å overtre påbud, forbud, vilkår e.l. fastsatt i medhold av loven, bør det sies uttrykkelig i lovteksten. Et eksempel på en slik bestemmelse er lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. § 49.

*Lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd
første punktum:*

«Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer eller med virker til overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov eller oppretholdt ved loven eller vilkår fastsatt i medhold av loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år dersom forholdet ikke rammes av et strengere straffebed.»

Vanligvis bør imidlertid loven angi mer konkret hvilke av dens bestemmelser som skal være straffesanksjonert.

9.3.3 Bør straffebestemmelser plasseres i straffeloven eller i en særlov?

Når det skal gis straffebestemmelser som retter seg mot overtredelser av spesiallovgivningen, er det spørsmål om straffetrusse-len bør tas inn i straffeloven eller i særloven.

I utgangspunktet bør straffebestemmelser som verner viktige interesser og som har en viss generell karakter, stå i straffeloven. Det gjelder enten straffebedet beskytter private interesser eller samfunnsinteresser, se nærmere Straffelovkommisjonens delutredning I (NOU 1983: 57 Straffelovgivningen under omforming) s. 76 flg. I forbindelse med arbeidet med ny straffelov vil det bli vurdert om straffebestemmelser som i dag står i spesiallovgivningen, bør overføres til straffeloven. Inntil en slik samlet vurdering blir foretatt, bør bare straffebestemmelser som verner særlig viktige interesser, tas inn i straffeloven.

Enkelte ganger kan det være hensiktsmessig at ordinære overtredelser av en særlov blir rammet av et straffebud i denne loven, mens de mest alvorlige overtredelsene rammes av straffeloven. I slike tilfeller kan det oftere enn ellers være grunn til også å ta atferdsnormene inn i straffeloven. En slik fremgangsmåte ble f.eks. valgt da de fleste narkotikalovbrudd ble overført fra legemiddeloven til straffeloven § 162. Et annet eksempel er general-klausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b.

Hvis et departement ønsker at straffetrusselen for overtredelse av en særlov helt eller delvis skal tas inn i straffeloven, må Justisdepartementet, Lovavdelingen, kontaktes.

9.3.4 Generelt om utforming av straffebud

Straffelovkommisjonen har i delutredning I (NOU 1983: 57) i kapittel 14 behandlet utformingen av straffebud. Nedenfor følger en del hovedpunkter om dette spørsmålet.

Ved utformingen av straffebud må det vurderes hvilken personkrets straffebudet skal rette seg mot. Det vanlige er at straffebud retter seg mot enhver. Men i en del tilfeller blir det stilt krav til stilling, egenskaper mv. hos dem som skal rammes, se f.eks. arbeidsmiljøloven §§ 85 flg. I andre tilfeller retter straffebudet seg i utgangspunktet mot enhver, men det er gjort unntak for nærmere angitte grupper av personer, se f.eks. straffeloven § 167 første ledd.

Straffebud verner ulike interesser. Hovedskillet går mellom dem som verner offentlige interesser og dem som verner private interesser. Hvilken interesse et straffebud skal beskytte, har bl.a. betydning for spørsmålet om noen skal anses som fornærmet. Stilling som fornærmet vil gi enkelte særskilte rettigheter under saken. Hvis det kan være tvil om hvem som kan anses for å være fornærmet, bør forholdet, hvis det er mulig og naturlig, gå frem

av lovteksten. Kan spørsmålet i slike tvilstilfeller ikke avklares i lovteksten, bør det i den utstrekning det er mulig, avklares i lovforarbeidene.

Straffebudets gjerningsbeskrivelse kan utformes på ulike måter: Straffebudet kan rette seg mot forvoldelse av et skadelig resultat (skadedelikt, se f.eks. straffeloven § 233), fremkalling av en fare (faredelikt, se f.eks. straffeloven § 150) eller mot rene handlinger eller unnlatelser (handlings- og unnlattelsesdelikter, se f.eks. legemiddeloven (lov 4. desember 1992 nr. 132) § 31 annet og tredje ledd og foretaksregisterloven (lov 21. juni 1985 nr. 78) § 10-4).

Måten gjerningsbeskrivelsen er formulert på, har bl.a. betydning for hva som skal til for at overtredelse av straffebudet er fullbyrdet. Skadedelikter er f.eks. først fullbyrdet når skaden har inntrådt, mens faredelikter er fullbyrdet allerede når det har oppstått fare for skade.

De fleste straffebud tar sikte på enkeltstående handlinger. Men det er også mulig å velge en gjerningsbeskrivelse som retter seg mot flere enkelthandlinger (se f.eks. regelen om vanrøkt i straffeloven § 219). I slike tilfeller må det som regel foreligge et mer sammenhengende handlingsmønster for at forholdet er straffbart.

I en del tilfeller stiller straffebudet krav om at tilleggsmomenter må være oppfylt for at en handling er straffbar. Det er f.eks. stilt krav til tid, sted eller forøvelsesmåte. Andre ganger er slike omstendigheter uten betydning for straffbarheten, men er avgjørende for om handlingen skal falle inn under et strengere eller mildere straffebud.

Lovprinsippet i Grunnloven § 96 krever at straffebud skal fastsette et visst minimum av objektive kjennemerker ved den straffbare handling. Ordlyden i straffebud bør derfor være så klar og presis som mulig. Skjønsmessige begreper bør bare brukes

når det er vanskelig å gi en mer presis gjerningsbeskrivelse. Når slike begreper blir brukt, bør man så langt det er mulig forklare det nærmere innholdet i begrepene i lovforarbeidene. Det samme gjelder for andre ord og uttrykk som ikke er skarpt avgrenset, f.eks. ubestemte mengdeangivelser.

Straffebud bør formuleres slik at de ikke etter sin ordlyd rekker videre enn tilsiktet. Men fordi straffebestemmelser normalt utformes generelt, er det ofte vanskelig å utforme bestemmelsene slik at de rammer alle de forhold man ønsker å ramme med straff, og ingen forhold man ikke ønsker å ramme. Det er et generelt prinsipp at straffebud må tolkes med reservasjon for unntakstilfeller som det ikke har vært meningen å ramme. Er det klart at straffebudet etter sin ordlyd vil dekke forhold som det ikke har vært meningen å ramme med straff, bør det imidlertid tas inn en rettsstridsreservasjon i straffebudet, slik det f.eks. er gjort i straffeloven § 270.

9.3.5 Forsøk, medvirkning, skyldgrad

Bestemmelser i straffelovens alminnelige del gjelder hvis det ikke er bestemt noe annet, både for straffebud i straffeloven selv og i spesiallovgivningen. Hvis enkelte av bestemmelsene i den alminnelige del ikke skal gjelde på et bestemt område, må det sies uttrykkelig i loven. I en del tilfeller er det f.eks. gjort unntak fra straffelovens bestemmelser om forsøk.

Forsøk på forbrytelse er straffbart, men straffes mildere enn fullbyrdet forbrytelse, se straffeloven § 49 første ledd jf. § 51. I en del tilfeller er det imidlertid uttrykkelig bestemt at forsøk skal eller kan straffes likt med fullbyrdet handling, se f.eks. tolloven (lov 10. juni 1966 nr. 5) § 60 annet ledd og straffeloven § 148.

Forsøk på forseelse er som utgangspunkt ikke straffbart, se straffeloven § 49 annet ledd. Det er gjort en rekke unntak fra denne bestemmelsen i spesiallovgivningen. Et slikt unntak kan formuleres

slik: «Forsøk er straffbart». Hvis man også ønsker å gjøre unntak fra straffutmålingsregelen i § 51, kan formuleringen «forsøk straffes likt med fullbyrdet handling» brukes, jf. eksemplene ovenfor.

Det hender at det er ønskelig at gjerningsinnholdet skal være oppfylt ved en forsøkshandling (såkalt fremrykket fullbyrdelse). I slike tilfeller vil forsøkshandlingen være straffbar uavhengig av om det gjelder en forbrytelse eller en forseelse, og den særlige straffutmålingsregelen for forsøk kommer ikke til anvendelse. I tillegg vil adgangen til å bli straffri på grunn av tilbaketreden være avskåret, jf. straffeloven § 50. Straffebud som skal rette seg mot fremrykket fullbyrdelse, må utformes slik at gjerningsinnholdet er fylt ved en forsøkshandling. Det kan gjøres ved at selve den straffbare handlingen blir beskrevet som et forsøk, se f.eks. straffeloven § 127, eller ved at gjerningsbeskrivelsen likestiller forsøk med fullbyrdet handling, se f.eks. vegtrafikkloven § 22 første ledd som den lyder pr. 1. januar 2000:

Vegtrafikkloven § 22 første ledd:

«Ingen må føre eller forsøke å føre motorvogn når han er påvirket av alkohol (ikke edru) eller annet berusende eller bedøvende middel. Har han større alkoholkonsentrasjon i blodet enn 0,5 promille eller en alkoholemengde i kroppen som kan føre til så stor alkoholkonsentrasjon i blodet, eller større alkoholkonsentrasjon i utåndingsluften enn 0,25 milligram per liter luft, regnes han i alle tilfeller for påvirket av alkohol (ikke edru) i forhold til bestemmelsene i denne lov. Villfarelse med hensyn til alkoholkonsentrasjonens størrelse fritar ikke for straff.»

Det bør overveies, og eventuelt angis i lovteksten, om medvirkning til overtredelse skal være straffbar.

Ved utforming av straffebestemmelser i spesiallovgivningen må skyldgraden angis. Den generelle regelen i straffeloven § 40

første ledd gjelder bare på straffelovens eget område. Det må overveies om det er nødvendig at også uaktsom overtredelse skal være straffbar.

9.3.6 Foretaksstraff

Straffeloven fikk i 1991 egne bestemmelser som gir en generell hjemmel for å ilegge foretaksstraff, og som fastsetter nærmere vilkår for å ilegge slik straff, se §§ 48 a og 48 b. Med disse bestemmelsene er det som regel overflødig med særbestemmelser om foretaksstraff.

9.3.7 Strafferegulering i forskrift

En del lover inneholder bare en straffetrussel og en fullmaktsbestemmelse som angir de ytre rammer for hva som skal være straffbart. Ellers overlates det til forvaltningen å regulere det aktuelle forholdet ved forskrift (såkalt blankettstraffebud.) Under forutsetning av at selve straffetrusselen står i formell lov, er ikke lovprinsippet i Grunnloven § 96 til hinder for en slik fremgangsmåte.

Straffelovkommisjonen anbefaler imidlertid at atferdsnormene tas inn i formell lov hvis det skal være adgang til å anvende fengsel, slik at bare bøter kan ilegges ved overtredelse av forskriftsbestemmelser. Unntak må likevel gjøres for bestemmelser som er av en slik teknisk karakter at de er lite egnet til å reguleres i lov, se NOU 1983: 57 s. 127-128. Kommisjonen nevner som en mulig mellomløsning for slike tilfeller at det sentrale gjerningsinnholdet blir beskrevet i loven, mens detaljutfylling skjer ved forskrift.

Selv om det ikke er sagt i fullmaktsloven at overtredelse av forskrifter gitt i medhold av loven er straffbart, kan det likevel bestemmes i slike forskrifter at overtredelse skal rammes med straff, jf. straffeloven § 339 nr. 2. Bestemmelsen er imidlertid gitt for å sikre at man ikke blir stående uten en straffetrussel i

tilfeller hvor lovgiver har glemt å innta en slik trussel i loven. Det bør derfor alltid angis i hjemmelsloven om brudd på eventuelle forskrifter skal være straffbart. På samme måte som ved formelle lover bør det vurderes om området for det straffbare bør avgrenses nærmere, se punkt 9.3.2.

Det bør gå frem av straffetrusselen hvilken skyldform som kreves for at overtredelse av forskriften skal være straffbar.

9.3.8 Straffereaksjon

Hvis en straffetrussel skal gjelde alle eller de fleste overtredelser av en lov, må strafferammen være så vid at den gir adgang til å sette en mild straff for de mest bagatellmessige overtredelser og samtidig en streng nok straff for de mest alvorlige overtredelser. Hvis forskjellen i straffverdighet er særlig stor mellom de typer overtredelser som rammes, vil det ofte være naturlig å nyansere straffetrusselen, slik at det gjelder forskjellige strafferammer for alvorlige og mindre alvorlige overtredelser, se f.eks. tolloven (lov 10. juni 1966 nr. 5) § 66, alkoholoven (lov 2. juni 1989 nr. 27) § 10-1 og legemiddeloven (lov 4. desember 1992 nr. 132) § 31.

Ved straffebud som retter seg mot enhver som begår bestemte handlinger, kan det i en del tilfeller være behov for regler om skjerpet straff for lovbrutere som har en bestemt stilling eller posisjon. Eksempler på slike bestemmelser er straffeloven §§ 145 og 122.

9.3.9 Forbrytelse eller forseelse

Forskjellen mellom forbrytelse og forseelse har både straffrettslig og straffeprosessuell betydning (se bl.a. Andenæs, Alminnelig strafferett, 4. utgave 1997 s. 6-8). Valg av straffereaksjon er i spesiallovgivningen avgjørende for om overtredelser

klassifiseres som forbrytelse eller forseelse, se straffeloven § 2. For eksempel er overtredelser som kan medføre fengsel over tre måneder, forbrytelser. Dersom det er grunn til det, kan det i spesiallovgivningen gjøres unntak fra denne hovedregelen, f.eks. ved å fastsette at «overtredelse er forseelse uten hensyn til straffens størrelse».

9.3.10 Kumulasjon

Noen ganger kan en handling rammes av flere straffebud samtidig - kumulasjon, også kalt idealkonkurrens. Dette medfører en skjerping av strafferammen, jf. straffeloven § 62. Dersom man vil utelukke slik kumulasjon, kan man ved slutten av straffebestemmelsen føye til et forbehold: «dersom ikke forholdet rammes av et strengere straffebud».

9.3.11 Straffebestemmelsernes stedlige virkeområde

Når det utformes en ny straffebestemmelse, bør det vurderes om overtredelse av bestemmelsen skal være straffbar også når handlingen er begått i utlandet. Det hender f.eks. at internasjonale konvensjoner, som foranlediger nye straffebestemmelser i Norge, krever at konvensjonspartene skal sette straff for nærmere bestemte handlinger også når disse utøves utenfor konvensjonspartens territorium. Det kan også ellers være ønskelig å strafforfølge i Norge handlinger begått i utlandet.

Straffeloven har en generell bestemmelse om dette i § 12. Den gir i nr. 3 og 4 en viss adgang til å straffe henholdsvis norske statsborgere, noen i Norge hjemmehørende person og utlendinger for handlinger som er begått i utlandet. Hvis det er ønskelig at en straffbar handling som omfattes av spesiallovgivningen og som er begått i utlandet, skal kunne strafforfølges i større grad enn § 12 gir anledning til, bør det føre til endring av § 12. Justisdepartementet, Lovavdelingen, må i så fall kontaktes. Vedkommende særlov kan eventuelt i tillegg vise til straffeloven

§ 12, men spørsmålet om straffebestemmelsens stedlige virkeområde bør ikke utelukkende reguleres i særloven. Man må være oppmerksom på at folkeretten setter visse skranker for å straffe handlinger begått av utlendinger i utlandet.

9.3.12 Påtaleregler

Hovedregelen er at straffbare handlinger er undergitt ubetinget offentlig påtale, jf. straffeloven § 77, jf. § 1. Det må bestemmes uttrykkelig hvis det er ønskelig med en annen påtaleregel, f.eks. at offentlig påtale bare finner sted hvis allmenne hensyn krever det eller etter begjæring fra fornærmede. Som utgangspunkt bør påtale ikke gjøres avhengig av anmeldelse fra vedkommende forvaltningsorgan.

9.4 Inndragningsbestemmelser

Straffelovens regler om inndragning på grunn av straffbare handlinger tar sikte på å gjøre inndragningsbestemmelser i særlovgivningen stort sett overflødige. Man bør være oppmerksom på dette ved utformingen av lovregler på områder der inndragning er aktuelt.

Dersom det er aktuelt å gi adgang til inndragning uten å belegge overtredelsen med straff, må dette reguleres særskilt, ettersom straffelovens inndragningsregler forutsetter at det er foretatt en straffbar handling.

10 FORHOLDET TIL ANDRE LOVER

10.1 Generelt

Ved utarbeidingen av lover oppstår det ofte spørsmål om hvordan man skal forholde seg til eksisterende regler i andre lover.

For det første finnes det mange lover som innebærer en regulering som kan betegnes som generell. En slik generell regulering vil ha betydning for utformingen av andre lover. Dette kan illustreres ved enkelte eksempler:

Ved lovregulering av offentlig virksomhet må man ofte vurdere forholdet til forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven. Når man skal regulere organiseringen av privat og offentlig virksomhet, må man bl.a. vurdere forholdet til eksisterende lovgivning om sammenslutninger. Ved utforming av privatrettslige lover kan man ha behov for å vurdere f.eks. forholdet til reglene i avtaleloven, foreldelsesloven og forsinkelsesrenteloven. Prosesslovgivningen og straffeloven kan få betydning i forhold til både offentligrettslig og privatrettslig lovregulering. I tillegg kan det være behov for å vurdere forholdet til generelle lover på mer bestemte områder som f.eks. oreigningsloven (ekspropriasjonsloven), skadeserstatningsloven og personopplysningsloven (personregisterloven).

Som hovedregel bør man ikke ta inn i den aktuelle loven regler som bare sier det som følger av en generell lov, og som dermed vil overlape den generelle loven. Fra et informasjonssynspunkt kan det likevel enkelte ganger være grunn til å «dublere» reglene. Iblant kan det være et behov for overlappende bestemmelser for sammenhengens skyld, slik at vedkommende særlovs egne regler ikke skal «henge i luften». På den annen side har en slik overlapping en rekke ulemper: lovstoffet øker i volum, det er en risiko for at de alminnelige reglene gjengis feil, man kan legge

grunnlag for uønskede antitetiske tolkninger i forhold til regler som ikke er nevnt osv. Hensynet til informasjon kan ofte ivaretas ved en henvisning til de aktuelle lovene eller reglene.

Når det foreligger en regulering i en generell lov, må den som utgangspunkt legges til grunn for utformingen av regelverk på særlige områder. Hensynet til en enhetlig, systematisk og oversiktlig oppbygging av regelverket tilsier at man bør holde seg til generelle løsninger fremfor å lage særordninger for det enkelte området. Særløsninger bør bare velges dersom man etter en grundig vurdering kommer til at det er behov for å etablere en ordning som innebærer avvik fra det som følger av generelle regler. Og selv om det er nødvendig å gjøre avvik, bør regelverket så langt det er mulig basere seg på de generelle reglene, og bare gjøre avvik på de punktene der dette er særskilt påkrevd.

I punkt 10.2 til 10.4 skal det sies noe mer konkret om disse spørsmålene i forhold til forvaltningsloven, offentlighetsloven og forsinkelsesrenteloven. Spørsmål knyttet til kommuneloven er behandlet i punkt 6.4.3 og 8.2. Forholdet til straffeloven er behandlet i punkt 9.3, se særlig punkt 9.3.3.

Det forekommer at en eksisterende lovregulering fremstår som mer eller mindre parallell med en planlagt lovregulering, uten at den eksisterende lovreguleringen dekker det aktuelle området. Også i slike tilfeller bør man legge vekt på hensynet til en enhetlig, systematisk og oversiktlig oppbygging av regelverket. Det innebærer bl.a. at man ikke bør etablere ubegrunnede forskjeller mellom regelverk på beslektede områder. Har man valgt en bestemt løsning på et område, bør man alltid vurdere om den samme løsningen kan velges også på andre områder. Bruk av ord og begreper bør så langt det er mulig være enhetlig, dvs. at ordene og begrepene som utgangspunkt bør brukes med

samme betydning.

10.2 Forvaltningsloven

10.2.1 Forholdet mellom forvaltningsloven og

saksbehandlingsregler i særlovgivningen

Forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) gjelder som utgangspunkt for all virksomhet som drives av offentlige organer, når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, se loven § 1.

Vanligvis er det ikke grunn til å fastsette uttrykkelig i en særlov at forvaltningsloven gjelder. Dette kan likevel gjøres dersom det ellers kunne fortone seg tvilsomt om og i hvilken grad forvaltningsloven får anvendelse.

I særlovgivningen bør det ikke tas inn saksbehandlingsregler som unødvendig overlapper forvaltningsloven, se punkt 10.1. Blir det spørsmål om å gi regler som supplerer forvaltningsloven, f.eks. å bygge ut saksbehandlingsreglene til fordel for sakens private parter, bør en være oppmerksom på at forvaltningen ikke trenger støtte i lov for å anvende slike regler. Det bør derfor overveies om reglene skal gis på grunnlag av alminnelig instruksjonsmyndighet. Hvis private skal ha rettskrav på en «bedre» saksbehandling enn forvaltningsloven gir dem, må slike regler gis som lov eller forskrift. Ofte kan det være grunn til å vurdere bruk av forskrift. Bruk av lovs form vil likevel være naturlig når det dreier seg om viktige spørsmål, f.eks. om rett til å klage i større utstrekning enn det som følger av forvaltningsloven.

I enkelte tilfeller kan det være nødvendig med unntak fra forvaltningslovens regler. Det kan også være et visst behov for bestemmelser som presiserer forvaltningsloven.

Eksempler på regler som dels supplerer og presiserer, dels

fraviker forvaltningsloven, finnes i folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) kapittel 21.

Folketrygdloven § 21-1:
«Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapitlet.»

Bestemmelser i folketrygdloven kapittel 21, som i det vesentlige supplerer forvaltningsloven, gjelder bl.a. innhenting av opplysninger, senere endring av vedtak, taushetsplikt og underretning om vedtak, se §§ 21-2 til 21-10. Reglene om omgjøring av vedtak og klage i §§ 21-11 og 21-12 innebærer til dels avvik fra forvaltningslovens bestemmelser, bl.a. med utvidet adgang for overordnet organ til omgjøring og seks ukers klagefrist.

Et område der det kan være aktuelt med unntak fra forvaltningslovens regler, er inhabilitetsreglene (ugildhet). Bl.a. bør mer vidtgående inhabilitetsregler overveies for domstolslignende organer. I slike tilfeller kan det være et alternativ å vise til domstoloven (lov 13. august 1915 nr. 5) §§ 106 til 108.

Forvaltningsloven har selv flere hjemler for å gi unntaksregler eller presiserende bestemmelser. Forslag om bruk av disse hjemlene kan bare fremmes av Justisdepartementet eller av et annet departement med Justisdepartementets samtykke (kgl. res. 16. desember 1977). For øvrig kan slike bestemmelser gis i eller i medhold av vedkommende lov. En bestemmelse i en lov som bare gir Kongen eller departementet fullmakt til å gi «nærmere regler om saksbehandlingen», gir ikke hjemmel for å redusere den beskyttelse av sakens parter som forvaltningsloven gir. Lov 14. desember 1956 nr. 7 om forsynings- og beredskapstiltak § 32 a er et eksempel på hvordan hjemmel for å gi unntaksregler kan lovfestes.

10.2.2 Forvaltningslovens terminologi

Det må tas hensyn til forvaltningslovens terminologi når det skal utformes saksbehandlingsregler i andre lover om forvaltningsvirksomhet. Dette gjelder særlig de uttrykkene som er definert i loven § 2, se nærmere nedenfor. Men også ellers bør en følge språkbruken i forvaltningsloven og f.eks. bruke «klage» (i stedet for «anke») når slike forhold blir regulert i lov eller forskrift.

Uttrykket «vedtak» er i forvaltningsloven brukt som en fellesbetegnelse for «enkeltvedtak» og «forskrifter». (Se definisjoner i § 2 første ledd bokstav a, b og c.) Begrepene vedtak, enkeltvedtak og forskrift bør brukes også i særlovgivningen, men det kan være vanskelig og til dels også unødvendig å skape en helt enhetlig terminologi. Enkelte momenter skal nevnes:

Uttrykket «enkeltvedtak» er noe tungt. «Vedtak» kan brukes dersom det går frem av sammenhengen i det enkelte tilfellet at det gjelder enkeltvedtak.

En rekke organer skal treffe noen individuelle avgjørelser som er enkeltvedtak, og andre som ikke er vedtak i forvaltningslovens forstand. I disse tilfellene kan det være naturlig å bruke uttrykket «avgjørelser» som fellesbetegnelse.

Uttrykket «forskrift» bør innarbeides med den betydning det har i forvaltningsloven også på områder der en annen terminologi er forholdsvis fast innarbeidet. For eksempel bør kommunale forskrifter ikke betegnes «vedtekter», se også punkt 14.6.1 nr 1.

Forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e inneholder en nærmere definisjon av begrepet «part» i forvaltningsloven. Ved vurderingen i forhold til lovens kriterium, hvem en «avgjørelse

retter seg mot eller saken ellers direkte gjelder», må en ta utgangspunkt i den problemstilling som vedkommende lov fastsetter. Dersom det er ønskelig å utvide kretsen av de personer som skal ha partsrettigheter på et bestemt saksområde, kan dette gjøres ved lov. Det kan også vises til forvaltningsloven § 5, som gir Kongen myndighet til i tvilstilfelle å bestemme hvem som skal anses som part på et bestemt saksområde.

Offentlige organer vil vanligvis falle utenfor partsbegrepet i forvaltningsloven, når ikke organet «har samme interesse eller stilling i saken som private parter kan ha», jf. forvaltningsloven § 2 fjerde ledd. Spørsmålet om eventuelle partsrettigheter for offentlige organer bør i tilfelle reguleres i særlovgivningen for å unngå tvil.

10.2.3 Regler om taushetsplikt

Generelle bestemmelser om taushetsplikt for offentlige tjenestemenn til vern for parts- eller klientinteresser finnes i forvaltningsloven §§ 13 til 13 e. Det er normalt unødvendig og uheldig å gjenta eller henvide til disse lovbestemmelsene i særlovgivningen. Det kan likevel være aktuelt med en henvisning dersom loven henvender seg til brukere som har liten kjennskap til forvaltningsloven.

Av hensyn til sammenheng og konsekvens i regelverket vil det ofte være best å unngå særregler om taushetsplikt som avviker fra forvaltningslovens regler. Hvis man likevel kommer til at det er nødvendig å lage særregler om taushetsplikt, må det avklares hvilket forhold det skal være mellom disse reglene og de alminnelige reglene i forvaltningsloven. Det følger av forvaltningsloven § 13 f at forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjelder som utfyllende regler i forhold til taushetsplikt pålagt av hensyn til private interesser, dersom ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. En bred drøftelse av forholdet mellom taushets-

pliktsregler i særlovgivningen og forvaltningslovens regler finnes i Ot. prp. nr. 2 (1985-86).

Et eksempel på at forvaltningslovens regler er gjort gjeldende med enkelte særregler er folketrygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19) § 21-9.

Bestemmelsen om taushetsplikt i forvaltningsloven tar bare sikte på taushetsplikt for person- og næringsopplysninger. Forvaltningsloven har ikke regler om taushetsplikt med sikte på å beskytte rent offentlige interesser. Disse spørsmålene må reguleres ved annen lov eller ved instruks. Regler om taushetsplikt med sikte på vern av Norges sikkerhetsinteresser finnes i sikkerhetsloven (lov 20. mars 1998 nr. 10) § 12.

Det finnes ingen generelle lovregler om taushetsplikt i private forhold. Slik regulering må derfor eventuelt skje i særlovgivningen, se f.eks. verdipapirhandellden (lov 19. juni 1997 nr. 79) § 2-2.

Særlovgivningen må også regulere taushetsplikt knyttet til særskilte yrker - yrkesmessig taushetsplikt. Eksempler på slik regulering finnes bl.a. i lovgivningen om helsepersonell.

Taushetspliktsregler må i mange tilfeller ses i sammenheng med regler om forvaltningsorganers og andres opplysningsplikt. Utforming av slike regler er behandlet i punkt 7.7.

10.3 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven (lov 19. juni 1970 nr. 69) gir generelle regler om offentlighetens rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter.

Utgangspunktet er at forvaltningens saksdokumenter er

offentlige. Offentlighetsloven fastsetter likevel at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatt fra offentlighet. Videre gir loven for noen typer dokumenter adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet.

Iblant er det grunn til å overveie bestemmelser som medfører større innsynsrett enn offentlighetsloven gir. Som eksempel på slike lovbestemmelser kan det vises til plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 16 og genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38) § 12.

Dersom det er aktuelt å foreslå lovendringer som kan ha konsekvenser for anvendelsen av offentlighetsloven, må dette tas opp med Justisdepartementet, Lovavdelingen. Når det foretas omorganisering eller omlegging av saksbehandlingen, skal konsekvensene for praktiseringen av offentlighetsloven vurderes. Denne vurderingen bør foretas i et dokument som er offentlig.

10.4 Forsinkelsesrenteloven

Lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. gjelder fordringshaverens krav på rente ved forsinket betaling av pengekrav. Loven gjelder på formuerettens område, og den omfatter dermed ikke offentligrettslige krav (men loven gjelder for det offentliges krav og krav mot det offentlige så langt disse er formuerettslige, f.eks. krav som springer ut av kontraktsforpliktelser).

For det området loven dekker, er det ikke nødvendig med lovregler om rente ved forsinket betaling. Dersom slike regler tas med, må det enten være som en ren opplysning om at loven gjelder, eller som en regulering som innebærer avvik fra forsinkelsesrenteloven.

Også utenfor forsinkelsesrentelovens område er det naturlig å basere regulering av rente ved forsinket betaling på forsinkelsesrenteloven. Slik regulering kan gå ut på at reglene i forsinkelsesrenteloven får anvendelse fullt ut, eller at bestemte deler av forsinkelsesrenteloven skal gjelde, f.eks. ved at satsen for forsinkelsesrente skal være den rentesatsen som er fastsatt i medhold av forsinkelsesrenteloven.

Et eksempel på at forsinkelsesrenteloven er gitt anvendelse fullt ut, finnes i kringkastingsloven (lov 4. desember 1992 nr. 127) § 8-3 tredje ledd.

Kringkastingsloven § 8-3 tredje ledd:

«Ved forsinket betaling skal det betales rente etter lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.»

Et eksempel på delvis anvendelse av forsinkelsesrenteloven finnes i lov 28. juli 1949 nr. 26 om Statens Pensjonskasse § 44 a.

11 GJENNOMFØRING AV FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSE I NORSK RETT

11.1 Innledning

Det tradisjonelle utgangspunktet hos oss er at folkerettslige regler ikke uten videre er en del av norsk rett. Det er derfor i en del tilfeller behov for lovvedtak for å gjennomføre internasjonale avtaler som Norge ønsker å slutte seg til. Slike internasjonale avtaler har mange navn: konvensjoner, traktater, overenskomster, protokoller, notevekslinger osv. For enkelthets skyld brukes betegnelsen konvensjoner i det følgende.

Gjennomføring i norsk rett av folkerettslige regler kan gjøres på flere måter. Et hovedskille går mellom transformasjon, dvs. vedtakelse av egne lovbestemmelser - eventuelt forskriftsbestemmelser - med samme materielle innhold som konvensjonsteksten, se punkt 11.2, og inkorporasjon, dvs. vedtakelse av en lovbestemmelse som fastsetter at konvensjonen skal være en del av norsk rett, se punkt 11.3. Det finnes også andre løsninger, se punkt 11.4. I mange tilfeller kreves Stortingets samtykke til ratifikasjon av konvensjonen. Fremgangsmåten i slike tilfeller er behandlet i punkt 11.5.

Valget av gjennomføringsteknikk bør begrunnes i forarbeidene til lovforslaget. Velger man å transformere en konvensjon, er det særlig viktig at lovreglens internasjonale bakgrunn blir omtalt.

Ved valg av gjennomføringsmetode bør man blant annet legge vekt på hvor omfattende reglene er, hvem de antas å ha betydning for, hvor viktig det er med internasjonal rettsenhet osv.

En nærmere vurdering av fordelene og ulempene ved de ulike gjennomføringsmåtene finnes i NOU 1972: 16 Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett s. 77-84 og NOU 1993: 18 Lovgivningen om menneskerettigheter s. 91-97.

Gjennomføring av EØS-avtalen i norsk rett skiller seg på flere punkter fra gjennomføring av andre internasjonale avtaler. Gjennomføring av EØS-avtalen er behandlet i kapittel 12.

11.2 Transformasjon

Transformasjon innebærer vedtakelse av lovbestemmelser eller forskriftsbestemmelser med samme materielle innhold som konvensjonens, eventuelt enkelte av konvensjonens, bestemmelser. I sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) kapittel 10 Ansvar for skade ved oljesøl finner man et eksempel på transformasjon av folkerettslige regler.

Ved transformasjon av konvensjoner kan oppbyggingen av de norske reglene enten følge konvensjonen eller avvike fra denne i større eller mindre grad. Reglene bør uansett utformes i samsvar med norsk lovspråk og lovteknikk. Man må være klar over at begreper som blir brukt i internasjonale tekster, ofte ikke fullt ut tilsvarer innarbeidede begreper i norsk rett. Det kan også være problematisk å gjengi meningsinnholdet i de begreper som er brukt.

I internasjonale regelverk er det ofte en annen formell oppbygging av reglene enn i norske lover, for eksempel slik at regelverket er delt i artikler som igjen er delt i underavsnitt som på engelsk kalles «paragraphs». Til orientering gjengis nedenfor et vanlig oppdelingsmønster for konvensjoner:

<i>Engelsk:</i>	<i>Norsk:</i>
Part	Del
Title	Avdeling
Chapter	Kapittel
Section	Avsnitt
Article	Artikkel
Paragraph (f.eks. 1)	Nummer (f.eks. 1)
Sub-paragraph (f.eks. a)	Bokstav (f.eks. a)

Ved transformasjon må man ikke blande sammen det som er vanlige inndelinger og betegnelser i konvensjoner og det som er vanlige inndelinger og betegnelser i norsk lovgivning. I norsk lovspråk er det for eksempel paragrafinndelingen (tegnet «§») som svarer nærmest til artikkelinndelingen i konvensjonsmønstret foran.

11.3 Inkorporasjon

Inkorporasjon innebærer vedtakelse av en lovbestemmelse, eller i noen tilfeller en forskriftsbestemmelse, som fastsetter at konvensjonens bestemmelser skal være en del av norsk rett. Lovteknisk bør inkorporasjonen utformes kortest mulig, for eksempel slik: «... konvensjonen gjelder som lov». En slik lovbestemmelse kan tas inn i en egen lov (se som eksempel lov 9. april 1976 nr. 21 om gjennomføring i norsk rett av miljøkonvensjon mellom Norge, Danmark, Finland og Sverige, undertegnet 19. februar 1974). I mange tilfeller vil likevel lovstrukturhensyn, se punkt 2.2.2, tilsa at inkorporasjonsbestemmelser bør tas inn i en eksisterende lov (se som eksempel sjøloven (lov 24. juni 1994 nr. 39) § 201, slik at man unngår en uønsket oppsplitting av regelverket.

Undertiden kan konvensjonen gi grunnlag for å ta inn presiseringer eller begrensninger i for eksempel lovens

virkeområde – utover det som følger av konvensjonen selv. Et eksempel på dette er lov om overføring av domfelte (lov 20. juli 1991 nr. 67) § 4, der det er tatt inn en definisjon av «norsk borger» i overføringskonvensjonens forstand.

I NOU 1972: 16 s. 92 til 94 er det gitt en nærmere oversikt over ulike gjennomføringsmodeller.

Ikke alle konvensjoner egner seg for gjennomføring ved inkorporasjon. Et grunnvilkår er at konvensjonen er utformet slik at de enkelte individer eller andre rettssubjekter i konvensjonsstatene fremstår som umiddelbart forpliktet eller berettiget ved reglene. Reglene i konvensjonen må med andre ord være utformet slik at de direkte tar sikte på eller etter sin formulering lar seg anvende på rettsforhold mellom internrettslige rettssubjekter – private eller offentlige. Et annet grunnvilkår for at man skal kunne nøye seg med inkorporasjon, er at konvensjonsbestemmelsene er såpass fullstendige og uttømmende at de lar seg anvende uten videre. Inkorporasjon vil altså ikke innebære tilstrekkelig nasjonal gjennomføring dersom det er nødvendig for å anvende bestemmelsene at det blir gitt supplerende nasjonale regler, eller konvensjonen gir muligheter for et valg mellom ulike ordninger ved den interne gjennomføringen. I visse tilfeller kan likevel skjønsmessige kriterier utfylles og anvendes av domstolene uten nærmere presiseringer.

En nærmere redegjørelse for vilkårene som bør gjelde for å benytte inkorporasjon, finnes i NOU 1972: 16 s. 78-80.

Inkorporasjon vil vanligvis innebære at konvensjonen på ett eller flere originalspråk gjelder som norsk rett. Av informasjons-hensyn bør det likevel også utarbeides en norsk oversettelse.

11.4 Andre løsninger

Ofte er det unødvendig at de folkerettslige reglene gjennomføres i norsk rett ved inkorporasjon eller transformasjon i lov eller forskrift.

Hvis norsk rett allerede er i samsvar med konvensjonens krav, vil det være tale om såkalt passiv transformasjon eller konstatering av rettsharmoni, og det er unødvendig med noe særskilt gjennomføringsvedtak. Ligger det innenfor rammen av fullmakten for et forvaltningsorgan å oppfylle konvensjonens krav, vil det da være nok at man påser at forvaltningen ved sin myndighetsutøving oppfyller de krav konvensjonen stiller. Det kan imidlertid være at konvensjonen forutsetter at dens regler kommer klart til uttrykk i nasjonale regelverk, noe som også vil gi borgerne rettskrav på å bli behandlet i samsvar med konvensjonens regler.

Selv om gjennomføring gjennom inkorporasjon eller transformasjon ikke er nødvendig, kan det dessuten være aktuelt å foreta særskilt gjennomføring i lovverket av en konvensjon f.eks. ut fra hensynet til en signaleffekt om at Norge har fulgt opp konvensjonen.

Dersom konvensjonen krever unntak fra de alminnelige reglene i en lov bare i enkelte spesielle tilfeller, er det en mulighet å fastsette i loven at det kan gjøres unntak fra bestemmelsene i loven ved overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon, se f.eks. tvistemålsloven (lov 13. august 1915 nr. 6) § 32 tredje ledd. Av hensyn til god rettsinformasjon bør man likevel være forsiktig med denne fremgangsmåten.

Det er etter hvert også blitt nokså vanlig å ta inn en generell bestemmelse om at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, se for eksempel straffeprosessloven (lov 22. mai 1981 nr. 5) § 4 og tvangsfullbyrdelsesloven (lov 26 juni

1992 nr. 86) § 1-4. En slik bestemmelse vil imidlertid bare kunne gjøre modifikasjoner eller unntak fra de løsninger som følger av ordlyden i lovens bestemmelser. En generell henvisning til folkeretten er ikke tilstrekkelig dersom formålet for eksempel er å utvide bestemmelsenes virkeområde.

11.5 Anmodning om Stortingets samtykke til ratifikasjon

11.5.1 Generelt

I mange tilfeller er det det nødvendig å innhente Stortingets samtykke til at Norge blir bundet av en konvensjon, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Det vanlige er da at anmodning om Stortingets samtykke fremsettes gjennom en stortingsproposisjon, og at Stortingets samtykke gis gjennom et plenarvedtak i Stortinget.

Anmodning om Stortingets samtykke er bl.a. nødvendig dersom gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett krever endringer i lovverket. Forslag til nødvendige lovendringer må i slike tilfeller fremmes gjennom en odelstingsproposisjon. Anmodning om ratifikasjonssamtykke kan i noen tilfeller fremsettes i den samme odelstingsproposisjonen, se 11.5.2 nedenfor, men fremsettes i praksis som oftest gjennom en stortingsproposisjon også i disse tilfellene. Det vil dermed måtte fremmes to proposisjoner, som fortrinnsvis bør fremsettes samtidig.

En stortingsproposisjon om samtykke til ratifikasjon fremmes vanligvis av Utenriksdepartementet, men forberedes av fagdepartementet. En slik proposisjon bør bl.a. inneholde

1. en generell redegjørelse for konvensjonens innhold, herunder en redegjørelse for hovedspørsmålene som har vært oppe under forhandlingene og en redegjørelse for sentrale lands holdninger til hovedspørsmålene

2. en gjennomgang av konvensjonen artikkel for artikkel (herunder om bindingstid og eventuell oppsigelsesadgang)
3. generelle bemerkninger om ratifikasjonsspørsmålet og eventuelle forbehold

Konvensjonsteksten på et originalspråk (vanligvis engelsk) og i norsk oversettelse skal tas inn i proposisjonen som vedlegg.

Etter at Stortingets samtykke foreligger, gjennomføres selve ratifikasjonen etter bestemte prosedyrer, bl.a. gjennom vedtak av Kongen i statsråd. Inngåtte internasjonale avtaler skal meddeles Stortinget etter prosedyrene som gjelder for det årlige traktatforelegget, se Grunnloven § 75 g.¹

11.5.2 Anmodning om ratifikasjonssamtykke gjennom odelstingsproposisjon

I NOU 1972: 16 Gjennomføring av lovkonvensjoner i norsk rett ga Transformasjonskomiteen uttrykk for at anmodning om samtykke til ratifikasjon, som alternativ til særskilt stortingsproposisjon, også kan fremmes i samme odelstingsproposisjon som forslag til nødvendige lovendringer. Dette synet fikk tilslutning fra Stortinget gjennom Innst. S. nr. 167 (1975-76). En slik fremgangsmåte har siden vært benyttet i en del tilfeller.

Anmodningen fremmes i så fall ved at odelstingsproposisjonen, i tillegg til forslag om lovendringer, også inneholder forslag til et særskilt lovvedtak som går ut på samtykke til ratifikasjon. En slik fremgangsmåte fører til at Stortinget vil behandle ratifikasjonssaken som en lovsak, bl.a. ved lovvedtak i Odelstinget og Lagtinget.

¹ En grundig redegjørelse for alle ledd i inngåelsen av internasjonale avtaler finnes i Egil Amlie: Inngåelse av overenskomster med fremmede stater, utgitt av Utenriksdepartementet, Rettsavdelingen (2. utgave 1978). Rettsavdelingen vil gi

Anmodning om ratifikasjonssamtykke gjennom en odelstingsproposisjon bør bare skje etter en nærmere vurdering av forholdet mellom sakens utenrikspolitiske og internrettslige sider. Anmodning om samtykke på denne måten bør begrenses til tilfeller der de nasjonale lovendringene fremstår som mer fremtredende enn sakens utenrikspolitiske sider. Man bør f.eks. ikke anmode om samtykke gjennom en odelstingsproposisjon i tilfeller der en omfattende traktat medfører lovendring bare på ett enkelt eller visse punkter. Generelt bør anmodning om Stortingets samtykke til ratifikasjon ikke skje gjennom en odelstingsproposisjon dersom de utenrikspolitiske sidene ved saken må anses som vesentlige. Vurderingen av de utenrikspolitiske sidene må bl.a. skje ut fra omfang og varighet av de folkerettslige forpliktelsene.

I en odelstingsproposisjon som også inneholder anmodning om ratifikasjonssamtykke, må man ta med de samme elementene som i en stortingsproposisjon, se punkt 11.5.1. Saken må være forelagt Utenriksdepartementet. Selv om Stortingets samtykke til ratifikasjon gis gjennom et lovvedtak, må de formelle sidene i forbindelse med inngåelsen av internasjonale avtaler ivaretas på vanlig måte.

Dersom det anmodes om samtykke til ratifikasjon i en odelstingsproposisjon som gjelder en ny lov, kan det være hensiktsmessig å fremme forslag om to lover: én gjennomføringslov (lov A) og én lov om samtykke til ratifikasjon av eller tilslutning til konvensjonen (lov B). Et eksempel på dette er Ot.prp. nr. 80 (1986-87) om A Kjøpslov og B Lov om samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen om kontrakter for internasjonale løseørekjøp, vedtatt 11. april 1980, som ledet til lov 13. mai 1988 nr. 27 om kjøp og lov 13. mai 1988 nr. 28 om samtykke til ratifikasjon. Enkelte ganger er det naturlig å innta samtykkebestemmelsen i lovens sluttbestemmelser, se f.eks. planteforedlerloven

(lov 12. mars 1993 nr. 32). En slik løsning fremhever konvensjonsbakgrunnen for loven, men forutsetter at konvensjonen utgjør en vesentlig del av bakgrunnen for loven. I motsatt fall kan en slik bestemmelse virke villedende. En særskilt lov om samtykke til ratifikasjon bør ha form av en midlertidig lov ved at man tar inn en bestemmelse om at loven oppheves når ratifikasjonen er gjennomført, se punkt 5.5.1.

Dersom det i forbindelse med ratifikasjonen bare skal gjøres endringer i en eksisterende lov, bør det ikke fremmes forslag om to lover. Det er her tilstrekkelig at anmodningen om samtykke til ratifikasjon fremsettes i en egen del i forslaget til endringslov (hvis det ikke skjer i en ordinær stortingsproposisjon).

I tittelen på en odelstingsproposisjon skal det fremgå at lovforslaget også inneholder forslag om samtykke til ratifikasjon. Dette kan gjøres ved å sette inn en parentes med de aktuelle opplysningene, f.eks.:

«Ot.prp. nr. XX (1999-2000)
Om lov om endringer i lov ... m.m. (samtykke til
ratifikasjon og gjennomføring av konvensjon ...)»

11.6 Særlig om forholdet til menneskerettighetene

Grunnloven § 110 c første ledd fastsetter at det påligger statens myndigheter å respektere og sikre menneskerettighetene.

Bestemmelser om menneskerettighetene finner man i dag i hovedsak i internasjonale konvensjoner. De mest sentrale er den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs internasjonale konvensjoner om henholdsvis økonomiske, sosiale og kulturelle retter (ØSK) og sivile og politiske rettigheter (SP). Disse konvensjonene ble inkorporert i norsk

lovgivning ved menneskerettsloven (lov 21. mai 1999 nr. 30). I NOU 1992: 18 Lovgivning om menneskerettigheter s. 29 er det gitt en oversikt over andre konvensjoner som kan anses som menneskerettskonvensjoner.¹

Menneskerettskonvensjonene har tidligere ikke vært gjennomført i norsk lovgivning ved inkorporasjon eller transformasjon. I stedet har myndighetene forut for ratifikasjon foretatt en kontroll av om norsk rett er i samsvar med konvensjonens krav. Som oftest har man funnet at det er tilfellet, og derfor ikke foreslått lovgivning i forbindelse med ratifikasjonen. Denne metoden - passiv transformasjon eller konstatering av rettsharmoni - har gjort at menneskerettighetene har vært lite synlige i norsk lovgivning. Etter en revurdering kan det da være grunn til å foreslå lovbestemmelser som uttrykkelig får frem konvensjonens regler.

Menneskerettskonvensjoner kjennetegnes særlig ved at de regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og borgerne, at de griper inn på nesten alle livsområder, og at statenes etterlevelse overvåkes av internasjonale håndhevingsorganer. Det siste gjør også at bestemmelsenes innhold, særlig for EMK, blir nærmere klarlagt ved konvensjonsorganenes praksis.

Ny lovgivning må vurderes i forhold til menneskerettskonvensjonene der det er relevant. Det bør også foretas en kontinuerlig overvåking av eksisterende lovgivning for å sikre at den fortsatt er i samsvar med konvensjonene. Vurderingen må skje i forhold til både eventuelle inkorporerte konvensjoner og

¹ Justisdepartementets rundskriv G 45/99 er en del av disse nevnt med opplysninger om hvor de er publisert.

konvensjoner som ikke er inkorporert. I forbindelse med lovforslag bør det i odelstingsproposisjonen redegjøres for de vurderinger som er foretatt av lovforslagets forhold til menneskerettskonvensjoner. Justisdepartementet, Lovavdelingen, og Utenriksdepartementet, Rettsavdelingen, vil i noen grad kunne bistå med slike vurderinger.

I Grunnloven § 110 c annet ledd heter det at nærmere bestemmelser om gjennomføring av traktater om menneskerettigheter fastsettes ved lov. Dette hindrer ikke at menneskerettskonvensjoner kan gjennomføres ved konstatering av rettsharmoni. Det må vurderes konkret for hver konvensjon hvordan den best kan gjennomføres. Det vises for øvrig til den generelle redegjørelsen om gjennomføring av traktater i punkt 11.1 til 11.5.

12 GJENNOMFØRING AV EØS-AVTALEN I NORSK RETT

12.1 EØS-avtalens særpreg fra en lovteknisk synsvinkel

I likhet med andre internasjonale avtaler som Norge er bundet av, innebærer EØS-avtalen en plikt til ikke å gi lover eller forskrifter eller utøve offentlig myndighet på annen måte i strid med avtalen. Men EØS-avtalens regler går lenger enn andre internasjonale regler i å være bestemmende for innholdet i vårt interne regelverk.

Folkerettslige regler stiller i alminnelighet ikke spesielle krav til om, og i så fall hvordan, reglene skal gjenspeiles i den interne rettsorden – det er tilstrekkelig at vedkommende stat avholder seg fra å opptre i strid med reglene, f.eks. ved å ta hensyn til dem under myndighetsutøvingen.

EØS-avtalen går derimot for en stor del ut på en aktiv harmonisering av innholdet i det interne lov- og forskriftsverk i EØS-statene. Dette skyldes målet om å gjøre alle EØS-stater til en del av det samme «indre marked» med like konkurransevilkår. Denne målsettingen har ført til at det stilles de samme strenge krav til nøyaktig og fullstendig gjennomføring av reglene i alle land. Videre inneholder EØS-avtalen i større grad enn andre folkerettslige avtaler bestemmelser om rettsforholdet mellom private, eller om private borgeres plikter overfor myndighetene. Legalitetsprinsippet innebærer at slike bestemmelser må nedfelles i formell lov eller ha hjemmel i formell lov. Dessuten bygger EØS-avtalen på en forutsetning om at private gjennom nasjonale domstoler skal kunne håndheve sine rettigheter etter avtalen i forhold til det offentlige. Dette gjør det nødvendig å nedfelle rettighetene i lov eller forskrift.

Behovet for en ensartet rettsstilstand i de ulike landene gjør at EØS-bestemmelser ofte er mer detaljert enn norske lover og forskrifter vanligvis er. Det høye detaljnivået i EØS-regelverket har også sammenheng med rettsanvendelsestradisjonen – og dermed den lovtekniske tradisjonen – i de fleste EU-landene. For eksempel spiller forarbeidene tradisjonelt en mindre rolle enn hos oss. Dette gjør det nødvendig i større grad å innarbeide detaljene i selve regelverket. På den annen side kan kompromisser i vanskelige forhandlinger mellom de involverte stater av og til føre til vage og flertydige bestemmelser. Selve den kompliserte og forhandlingspregede beslutningsprosessen i EU gjør det vanskelig å oppnå samme grad av systematikk, enhet og lovteknisk harmoni som den enkelte stat kan opprettholde i sin interne rettsorden.

Statsministerens kontor har i et rundskriv til departementene gitt nærmere retningslinjer for regjeringens og departementenes arbeid med EØS-saker, se punkt 1.3.7. Statskonsult har utarbeidet Håndbok i EØS-arbeid - utforming og gjennomføring av regelverket i EU og EØS.

12.2 EØS-avtalens forskjellige deler

EØS-avtalen består av flere deler. Avtalens såkalte «hoveddel» kan sies å tilsvare EF-traktaten (Romatraktaten). Etter artikkel 119 i avtalens hoveddel er også avtalens vedlegg og de rettsakter som er omhandlet i dem, samt avtalens protokoller, en «integrerende del» av avtalen.

Avtalens hoveddel (samt artikkel 1 til 3 i avtalens protokoll 25 om konkurranse innen kull- og stålproduksjon) er gjort til formell norsk lov gjennom lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde mv. (EØS-loven). EØS-loven gir derimot ikke de øvrige protokollene, eller vedleggene og de rettsakter som er omhandlet i vedleggene, status som formell lov.

12.3 EØS-tilpasning av EU-ordlyd

Gjennomføring i norsk rett er først og fremst nødvendig for direktiver og forordninger. Teksten i disse rettsaktene er utformet med sikte på å virke innenfor EU-systemet. Det vises til «medlemsstater» og ikke til «avtaleparter», til «Kommisjonen» og ikke til «EFTAs overvåkningsorgan» eller «EFTAs faste komité» osv. Teksten må derfor «EØS-tilpasses».

Når det gjelder rettsakter som er en del av den opprinnelige EØS-avtalen, ble det dels tatt inn bestemmelser om «særskilt tilpasning» spesielt for den enkelte rettsakt i vedleggene til avtalen. Ved innlemmingen av nye rettsakter i EØS-avtalen foretas denne tilpasningen av EØS-komiteen gjennom endringer av vedleggene. Videre inneholder det enkelte vedlegg innledningsvis regler om «sektorvis tilpasning» som gjelder generelt for alle rettsakter som vedkommende vedlegg omhandler. I tillegg inneholder avtalens protokoll 1 enkelte bestemmelser om «gjennomgående tilpasning» som skal gjelde generelt for rettsaktene i alle vedlegg til avtalen, så langt ikke annet er bestemt eller forutsatt i det enkelte vedlegget. Det følger således av protokoll 1 nr. 7 til 9 at «medlemsstat» som oftest skal leses som «EØS-stat», og «Felleskapet» og «det felles marked» som «EØS».

Verken den sektorvise eller den gjennomgående tilpasningen gir imidlertid noen klar anvisning på ny ordlyd til erstatning for den opprinnelige «EU-ordlyd».

EØS-tilpasningene reiser særlige problemer ved gjennomføring av forordninger i norsk rett, jf. punkt 12.7.

12.4 EØS-avtalens flerspråklighet

Den norskspråklige utgaven av avtalen – også rettsaktene – har samme gyldighet som språkversjonene på EU-landenes språk og islandsk. De norske språkversjonene av f.eks. direktiver og forordninger som er vedtatt av EØS-komiteen, er dermed formelt sett mer enn oversettelser. Det kan likevel være nyttig å studere andre språkversjoner i tillegg til den norske teksten. Fortsatt er det slik at tekstutkast gjerne utarbeides på fransk og deretter oversettes til de andre språkene. EF-domstolens rettspraksis viser at den ved tolkningstvil tar utgangspunkt i en sammenligning av de forskjellige språkversjonene, uten å tillegge den antatt reelle «originalversjonen» noen særskilt vekt, jf. den prinsipielle uttalelsen i sak 283/81, Cilfit (Domssaml. 1982 s. 3415 (premiss 18 på s. 3430)).

EF-domstolen har også understreket at EU-retten har sitt eget begrepsapparat som kan skille seg fra begrepsapparatet i nasjonal rett. Ord og uttrykk har derfor ikke nødvendigvis samme betydning i EØS-retten som i nasjonal rett, jf. den nevnte Cilfit-saken (premiss 19 på s. 3430).

12.5 Forholdet til EØS-avtalens hoveddel ved gjennomføring av rettsakter i norsk rett

EØS-avtalens hoveddel inneholder bl.a. de samme generelle prinsipper om fri bevegelse for varer, personer, tjenester og kapital («de fire friheter») som EF-traktaten, og de samme reglene om konkurranse og statsstøtte. EF-domstolens praksis er av vesentlig betydning for forståelsen av disse prinsippene og reglene. Ifølge artikkel 6 i avtalens hoveddel skal EØS-regler som i sitt innhold tilsvarer EU-regler, tolkes i samsvar med relevant rettspraksis fra EF-domstolen fra før undertegningen av avtalen (2. mai 1992). Artikkel 3 nr. 2 i avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et overvåkningsorgan og en domstol (ODA-avtalen) gjør det klart at det skal tas «tilbørlig hensyn»

også til nyere rettspraksis fra EF-domstolen.

Ved gjennomføring av rettsakter i norsk rett må man merke seg at rettsaktene ikke kan innskrenke den rett til å utøve «de fire friheter» som følger direkte av de generelle prinsippene i EF-traktaten og EØS-avtalen. Rettsaktene kan bare utvide eller presisere den frihet som følger av disse prinsippene, med mindre EØS-avtalen selv gir hjemmel for innskrenkninger under henvisning til allmenne hensyn mv.

Heller ikke kan rettsaktene inneholde regler som står i strid med konkurranse- og statsstøttereglene i EF-traktaten og EØS-avtalen. Innen EU følger dette av at EF-traktaten står over rettsaktene i trinnhøyde, slik grunnlov står over lov hos oss. Selv om den rettslige oppbyggingen er noe annerledes, må et tilsvarende prinsipp anses å gjelde hos oss. Rettsakten må derfor tolkes i lys av de grunnleggende prinsippene i EØS-avtalen. Og selv om en rettsakt skulle la et visst spørsmål være uregulert, eller uttrykkelig bestemme at EØS-statene i visse tilfeller står fritt til å innføre andre regler enn det som følger av rettsakten selv (f.eks. ved såkalt «minimumsharmonisering»), må statene utøve denne friheten innen rammen av de generelle prinsipper i avtalen, så lenge man fortsatt er innenfor disse prinsippenes saklige virkeområde.

Erfaringen fra EU-landene viser at det er lett å overse dette forholdet ved nasjonal gjennomføring av rettsakter.

12.6 Gjennomføring av direktiver

Ifølge EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b er direktiver bindende for avtalepartene, som skal gjøre dem til del av den interne rettsorden. Avtalepartene bestemmer formen og midlene for gjennomføringen. EF-domstolen har i sak C-361/88 *Kommisjonen mot Forbundsrepublikken Tyskland* (Domssaml.

1991-I s. 2567 (premiss 15 på s. 2600)) og i flere andre dommer uttalt følgende om den tilsvarende bestemmelsen i EF-traktaten artikkel 189:

«[E]fter Domstolens praksis [...] forudsætter gennemførelsen i national ret af et direktiv ikke nødvendigvis, at direktivets bestemmelser gengives ordret på en bestemt måde i utrykkelige specialbestemmelser, men at der alt efter direktivets indhold er tilstrækkeligt, at der foreligger et generelt, retligt grundlag, der sikrer at direktivet efterleveres fuldt ud og med fornøden klarhed og bestemthed, således at de af direktivet omfattede personer i det omfang, det ved direktivet tilsigtes at skabe rettigheder for den enkelte, sættes i stand til at få fuldt kendskab til deres rettigheder og i givet fald til at håndhæve disse rettigheder ved en national domstol.»

Gjennomføring av direktiver skal tilfredsstillende to sentrale hensyn: For det første skal gjennomføringen ivareta publikums rettsikkerhet – gjennomføringen skal sikre at publikum kan få de rettigheter som direktivet gir dem, håndhevet ved nasjonale domstoler. For det andre skal publikums informasjonsbehov oppfylles. Direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett på en slik måte at nasjonal rett setter publikum i stand til å skaffe seg «fuldt kendskap» til de rettigheter direktivet gir dem.

Det følger av dette at det ikke er nok at forvaltningen selv etterlever direktivet under utøvingen av fritt skjønn. Dette vil ikke gi publikum den nødvendige informasjon om de rettigheter som direktivet innebærer. Dessuten vil man ikke oppnå den nødvendige rettsikkerhet, ettersom utgangspunktet i norsk rett er at domstolene ikke kan etterprøve forvaltningens frie skjønn. For å sette domstolene i stand til å håndheve direktivets bestemmelser må direktivet derfor gjennomføres ved lov eller forskrift. Når det gjelder valget mellom lov- eller forskriftsform ved gjennomføringen av direktiver (eller andre rettsakter), står man deri-

mot fritt. Blant annet kan ett og samme direktiv gjennomføres dels ved lov og dels ved forskrift. Det vises her til de alminnelige retningslinjene i punkt 2.2.3.

Ved gjennomføringen er man heller ikke bundet av den redaksjonelle oppbyggingen av direktivet. Dette innebærer at direktivets bestemmelser f.eks. kan innpasses i et eksisterende regelverk for å gi en bedre regelstruktur enn man vil få med en selvstendig lov eller forskrift som bare gjengir direktivet.

En lovgivningsteknikk som er vanlig her til lands, er at lovteksten gis en kortfattet og generell utforming mens man lar de nærmere detaljene fremgå av forarbeidene («lovgivning i forarbeidene»), jf. punkt 2.3. Praksis fra EF-domstolen viser at presiserende uttalelser i forarbeidene kan være tilstrekkelig til å oppfylle kravene til en klar og presis gjennomføring av et direktiv, jf. sak 143/83 Kommisjonen mot Danmark (Domssaml 1985 s. 427). Ved gjennomføringen av direktiver må det derfor utvises varsomhet med å anvende denne lovgivningsteknikken.

Direktivbestemmelser som bare regulerer forholdet mellom EØS-statenes myndigheter på det internasjonale plan, eller mellom statenes myndigheter og de internasjonale organer for EØS-samarbeidet, er det ikke påkrevd å gjennomføre i lov eller forskrift. Norges folkerettslige forpliktelser gjelder fullt ut uavhengig av nasjonal gjennomføringslovgivning.

Det er heller ikke nødvendig med noen særskilt gjennomføringsakt dersom nasjonal rett allerede er i samsvar med direktivet. Kravet til en klar og fullstendig gjennomføring innebærer imidlertid at det ikke uten videre er tilstrekkelig at norsk lovgivning regulerer spørsmålene på en måte som mer generelt er i tråd med direktivet.

En detaljert direktivbestemmelse kan heller ikke anses som tilstrekkelig gjennomført gjennom en generelt utformet «generalklausul» (bestemmelse som henviser til et skjønn ved å bruke uttrykk som «rimelig» e.l.), med mindre generalklausulen fullt ut vil gi samme resultat som direktivbestemmelsen. I så fall spiller det ingen rolle om generalklausulen også vil omfatte tilfeller som faller utenfor rammene av direktivet.

Direktivbestemmelser om hva offentlige myndigheter ikke skal ha rett til å gjøre overfor private, vil være tilstrekkelig gjennomført ved fravær av lovgivning. Legalitetsprinsippet innebærer at manglende lovgivning er det samme som manglende hjemmel til å gripe inn. Men det kan her være nødvendig å innskrenke eksisterende hjemler for enkeltvedtak eller andre typer inngrep i enkelttilfeller som er for vide i forhold til direktivet. Forskriftshjemler som er så generelt utformet at de også hjemler forskriftsbestemmelser i strid med et aktuelt direktiv, f.eks. ved å hjemle forskrifter «om» et eller annet saksforhold, kan bli stående. Forskriftshjemler som etter sin ordlyd direkte hjemler en type regelverk som det aktuelle direktiv forbyr, bør imidlertid oppheves. Man bør heller ikke beholde hjemler for å gjøre unntak i enkelttilfeller fra generelle krav dersom vedkommende direktiv ikke åpner for å gjøre slike unntak.

EF-domstolen har godtatt at nasjonal rettspraksis i overensstemmelse med et direktiv kan gjøre det unødvendig med særskilt gjennomføringslovgivning. De samme krav til fullstendighet og klarhet gjelder imidlertid i utgangspunktet for rettspraksis som for uttrykkelig gjennomføringslovgivning. Det vil nok derfor være sjelden at rettspraksis alene vil være tilstrekkelig.

I hvilken grad man kan avvike fra direktivets ordlyd ved gjennomføringen i norsk rett, vil avhenge av måten direktivets be-

stemmelser er utformet på. I mange tilfeller er direktivet så klart og presist utformet at det på bakgrunn av kravet om en fullstendig og utvetydig gjennomføring vil være vanskelig å avvike særlig fra direktivets ordlyd. Enkelte direktiver begrenser seg imidlertid til å gi en mer generell beskrivelse av reglene som forutsettes gjennomført i nasjonal rett, eller inneholder uttrykkelige klausuler om at statene kan fravike direktivets bestemmelser på den ene eller annen måte. Så lenge man holder seg innenfor rammene av direktivet, vil man i slike tilfeller kunne stå nokså fritt ved utformingen av gjennomføringsbestemmelsene.

Det følger av dette at det ved gjennomføring av direktiver ofte vil være nødvendig å utforme lov- eller forskriftsbestemmelser med større detaljrikdom enn det som ellers er vanlig i norsk rett. Men også i tilfellene der direktivet har en presis og utvetydig form, vil det som oftest være mulig å få til en fullgod gjennomføring, selv om man i noen grad «slanker» direktivbestemmelsene til mindre ordrike norske gjennomføringsbestemmelser.

Den forklarende innledningen som finnes i alle direktiver før artikkel 1 («fortale», «preambel»), skal ikke gjenskapes i gjennomføringsbestemmelsene. Men fortalen vil ofte inneholde fortolkende uttalelser som kan ha betydning for hvordan gjennomføringsbestemmelsene bør utformes. Det kan derfor være aktuelt å gjengi synspunkter fra fortalen i forarbeidene til gjennomføringsloven.

Et særskilt problem som kan melde seg i forhold til tradisjonell norsk lovteknikk, er bruken av vedlegg i enkelte direktiver. Disse vedleggene kan dels inneholde tabeller og figurer, dels eksemplifiserende lister og forskjellige typer utfyllende merknader og retningslinjer, men også tradisjonelle rettsregler. Norske lover og forskrifter inneholder tradisjonelt ikke «vedlegg». I ut-

gangspunktet bør man derfor unngå vedlegg til gjennomføringsbestemmelsene.

Av og til må det imidlertid aksepteres at forskrifter utstyres med «vedlegg» som er mer eller mindre identiske med direktivets vedlegg, se punkt 14.6.4. Vedleggene blir i så fall en del av forskriften i rettslig forstand. Der selve direktivet gjennomføres ved lov, er en slik fremgangsmåte utelukket. Dersom det ikke er mulig eller hensiktsmessig å innarbeide vedlegget i selve gjennomføringsloven, må man i stedet gjennomføre vedlegget som en egen forskrift, eller som et vedlegg til eventuelle forskrifter til gjennomføringsloven.

Ettersom en fullgod gjennomføring av direktiver i norsk rett gjennom omskriving eller nyskriving av lov eller forskrift (gjerne kalt «transformasjon») kan være en nokså stor og vanskelig oppgave, melder spørsmålet seg om man i stedet kan gjennomføre direktivet ved inkorporasjon. Inkorporasjon vil si at lov- eller forskriftsteksten innskrenker seg til å vise til direktivet og fastsette at dette skal gjelde som lov eller forskrift, se punkt 11.3.

Gjennomføring av direktiver ved inkorporasjon bør vanligvis unngås, først og fremst fordi dette gir publikum vesentlig dårligere og mindre oversiktlig informasjon om gjeldende rett. Dessuten retter direktiver seg mot den enkelte nasjonalstat som sådan og ikke mot borgerne. Direktiver vil derfor normalt ikke ha en slik ytre form at de er egnet for direkte anvendelse på rettsforhold mellom internrettslige rettssubjekter. Videre forekommer det ofte at direktiver materielt sett gir statene valgfrihet ved gjennomføringen, f.eks. ved å gi dem et valg mellom løsning x og y, eller ved å statuere minimumsvilkår, slik at statene står fritt til å stille strengere vilkår. Ved gjennomføringen av direktivet vil det være nødvendig å klargjøre hvilke løsninger som skal gjelde som nasjonal rett. En slik avklaring

kan mest hensiktsmessig foretas gjennom transformasjon av direktivet.

Gjennomføring av direktiver ved inkorporasjon bør på denne bakgrunn bare foretas i unntakstilfeller. For det første må direktivet ha en så klar og ubetinget utforming at det egner seg for direkte internrettslig anvendelse. For det andre bør inkorporasjonsmetoden bare benyttes dersom informasjonshensynet ikke gjør seg gjeldende i særlig grad, eller dersom reglene vil få liten praktisk betydning i Norge, f.eks. fordi direktivet:

- regulerer virksomhet som i praksis ikke forekommer i Norge
- regulerer virksomhet som bare drives av noen få aktører som uansett må forventes å være kjent med reglene
- stiller krav til utøvingen av en type virksomhet som i Norge drives etter konsesjon, og kravene allerede er inntatt i de aktuelle bedriftenes konsesjonsvilkår

12.7 Gjennomføring av forordninger

Innen EU er forordninger umiddelbart anvendelige. De gjelder som overnasjonale lover i det enkelte medlemsland umiddelbart i kraft av å være vedtatt av det kompetente EU-organ. Nasjonal gjennomføring er verken påkrevd eller tillatt, ut over vedtakelse av nødvendige sanksjonsregler og opprydding i motstridende nasjonalt regelverk.

Ettersom EØS-avtalen ikke innebærer overføring av lovgivningsmyndighet eller noen endring av forholdet mellom folkerett og nasjonal rett, er forordninger som gjøres til en del av EØS-avtalen, ikke umiddelbart anvendelige i Norge. I stedet skal de etter EØS-avtalens artikkel 7 bokstav a «som sådan» gjøres til en del av den interne rettsordenen.

Dette er forstått slik at forordningene skal gjennomføres i nasjonal rett ord for ord. Gjennomføring av forordninger bør

derfor skje ved inkorporasjon. Dette innebærer at den lov- eller forskriftsteksten som vedtas, fastsetter at vedkommende forordning - i EØS-tilpasset form - skal gjelde som lov eller forskrift, uten at selve teksten der EØS-tilpasningene er innarbeidet, formelt vedtas som lov eller forskrift.

Selv om utgangspunktet er at forordninger ikke bør gjennomføres ved transformasjon, er likevel denne måten benyttet i stor utstrekning innenfor konkurranseretten. Dette er et område der EØS-tilpasning i større grad enn på andre områder kan skje i henhold til detaljerte anvisninger som gjør det utvilsomt hva som i det enkelte tilfellet er en korrekt tilpasning.

12.8 Utforming av inkorporasjonsbestemmelser

I dette avsnittet gis det eksempler på og nærmere retningslinjer for utformingen av bestemmelser som inkorporerer forordninger i norsk rett. Tilsvarende formuleringer brukes i unntakstilfellene der et direktiv gjennomføres ved inkorporasjon, jf. punkt 12.6.

Bestemmelser som inkorporerer en forordning, bør utformes slik:

«EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (forordning (EF) nr. ../..) om [forordningens tittel i EØS-tilpasset form] gjelder som lov [evt. forskrift] med de tilpasninger som følger av vedlegg ..., protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.»

Man bør legge merke til følgende i denne mønsterformuleringen:

For det første kan det ikke anses nødvendig å angi hvilke(t) EU-organ(er) som har vedtatt forordningen. De forskjellige typene rettsakter nummereres fortløpende, uavhengig av hvilke ved-

taksprosedyrer som er fulgt innenfor EU.

For det annet bør referansen til forordningen utformes i samsvar med praksis i EU, dvs. at det etter ordet «forordning» tas inn et referansenummer, som først – i parentes – gjengir forkortelsen for det EU-fellesskap som forordningen gjelder for (som regel «EØF» eller «EF»), og dernest et nummer atskilt med en skråstrek fra de to siste sifrene i årstallet for vedtakelsen.

Referansen til direktiver inneholder først årstall, deretter løpenummer og til sist forkortelsen på vedkommende EU-fellesskap uten parentes, f.eks. slik: «direktiv [år]/[nr.]/EF».

Ved gjennomføring av forordninger eller andre rettsakter som er vedtatt i EU 1. januar 1999 eller senere, skal alle de fire sifrene i årstallet for vedtakelsen tas inn i referansen.

For det tredje bør referansen til forordningen settes i en parentes som avsluttes etter referansenummeret. Dette gjør det mulig å «EØS-tilpasse» forordningstittelen, typisk der denne taler om «Fellesskapet» eller «medlemsstatene», ettersom teksten da formelt sett ikke blir en gjengivelse av forordningens tittel, men en beskrivelse av det vedkommende vedlegg og nr. i EØS-avtalen handler om (jf. ordet «om»). Eksempelvis er det offisielle navn på den forordning som er gjort til lov ved lov 27. november 1992 nr. 112, «rådsforordning (EØF) nr. 1612/68 av 15. oktober 1968 om fri bevegelighet for arbeidstakere innen Fellesskapet». I loven er dette endret til «... innenfor EØS».

For det fjerde må inkorporasjonsformuleringen gi uttrykk for at det er forordningen i EØS-tilpasset form som inkorporeres. Dersom vedkommende vedlegg inneholder særskilte tilpasninger av den aktuelle rettsakt eller en sektorvis tilpasning, jf. punkt 12.3 ovenfor, er begge deler dekket ved en henvisning til vedkommende vedlegg. Videre må man alltid vise til protokoll 1,

som inneholder gjennomgående tilpasning av alle rettsakter i avtalen. Dessuten må man ta hensyn til at visse tilpasningsbehov kan være oversett ved utformingen av de skrevne anvisninger på den EØS-tilpasning som må gjøres. Disse må i stedet utledes av hele EØS-avtalens system og funksjon. Henvisningen til «EØS-avtalen for øvrig» gir grunnlag for slik tilpasning.

Ofte vil den forordning som skal inkorporeres, gjøre endringer i en forordning som allerede er gjennomført i norsk rett. Forordningen må da gjennomføres ved en endring av den tidligere vedtatte gjennomføringsloven eller -forskriften. I endringsbestemmelsen må man ta inn både den opprinnelige forordningen og endringsforordningen. Den nye inkorporasjonsbestemmelsen kan utformes slik:

«EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (forordning (EF) nr. ../.. som endret ved forordning (EF) nr. ../..) om [grunnrettsaktens tittel i EØS-tilpasset form] gjelder som lov [ev. forskrift] med de tilpasninger som følger av vedlegg ..., protokoll 1 til avtalen og avtalen for øvrig.»

Forordninger inneholder aldri egne sanksjonsbestemmelser. I den grad de regulerer privates plikter overfor andre private, eller overfor det offentlige, forutsettes det at den enkelte stat innfører samme type sanksjonsbestemmelser som ved overtredelse av tilsvarende nasjonale regler: typisk straff, tap av bevilling eller erstatningsansvar – eller en kombinasjon. Dersom forordningen inkorporeres som forskrift i medhold av en eksisterende hjemmelslov, vil loven som regel på forhånd inneholde passende sanksjonsbestemmelser. I andre tilfeller kan det være nødvendig å gi særskilte bestemmelser om sanksjon.

Dersom en forordning inkorporeres i formell lov, må forordningen tas inn som et vedlegg til vedkommende odelstingsproposisjon, bak selve lovforslaget. Av hensyn til Stortinget og for

at forarbeidene skal gi best mulig veiledning for brukerne, bør sentrale forordninger tas inn i EØS-tilpasset form. Et eksempel er forarbeidene til lov 27. november 1992 nr. 112, jf. Ot. prp. nr. 72 (1991-92). Når det gjelder momentene i vurderingen av om det bør foretas en EØS-tilpasning, vises det til punkt 12.10.

12.9 Forholdet til Stortinget

Vedtak i EØS-komiteen om å innlemme nytt EU-regelverk i EØS-avtalen behandles etter Grunnlovens regler om traktatsaker. Dette innebærer at når nye EØS-forpliktelser krever lovendring, annet stortingsvedtak, eller for øvrig må regnes å være «af særlig Vigtighed», jf. Grunnloven § 26 annet ledd, må Stortinget i plenum samtykke før Norge kan bli folkerettslig bundet. I slike tilfeller må det fremsettes en stortingsproposisjon (ev. en odelstingsproposisjon, se nedenfor) om innhenting av Stortingets samtykke.

Stortingets formelle behandling etter Grunnloven § 26 annet ledd må holdes atskilt fra drøftelsene i Stortingets konsultasjonsorgan for EØS-saker («EØS-utvalget»), jf. Stortingets forretningsorden § 13 a og rundskrivet 30. mai 1997 fra Statsministerens kontor punkt 4. Konsultasjonsorganet blir rutinemessig orientert om alle saker som skal opp i EØS-komiteen, uten hensyn til viktighet i konstitusjonell forstand, og treffer ikke vedtak i konstitusjonell forstand.

Når man vurderer om saken er «af særlig Vigtighed» i forhold til Grunnloven § 26 annet ledd, må det tas hensyn til at det er en mer alvorlig sak å binde seg internasjonalt til et regelverk av et visst innhold, enn selv fritt å vedta tilsvarende regelverk uten å binde opp muligheten til senere å endre reglene. Plikten til å vurdere om saken må forelegges Stortinget etter Grunnloven § 26 annet ledd, gjelder selv om nytt EØS-regelverk kan gjennomføres i norsk rett av forvaltningen selv ved bruk av eksiste-

rende forskriftshjemler, eller kanskje må regnes som tilstrekkelig gjennomført i allerede eksisterende lov eller forskrift.

Etter EØS-avtalen artikkel 103 gjelder i utgangspunkt en frist på 6 måneder fra EØS-komiteens betingede vedtak om å innlemme vedkommende EU-rettsakt i EØS-avtalen, til å melde tilbake om utfallet av Stortingets behandling. Denne fristen må holdes atskilt fra fristen for å gjennomføre den nye EØS-rettsakten i norsk rett. Gjennomføringsfristen kan ofte være lengre enn 6 måneder.

Formelt er det ikke utelukket å fremsette forslag både om Stortingets samtykke og om de nødvendige lovendringer i samme proposisjon, som i så fall må være en odelstingsproposisjon. Det vises til punkt 11.5.2 om dette. Det vanlige vil likevel være at behandlingen deles opp i en stortingsproposisjon om samtykke til at Norge bindes av rettsakten, og en odelstingsproposisjon om de nødvendige lovendringer.

I rundskrivet fra Statsministerens kontor om EØS-saker, se punkt 1.3.7 foran, er det gitt nærmere retningslinjer for fremgangsmåten ved innhenting av Stortingets samtykke.

12.10 Kunngjøring i Norsk Lovtidend

For spørsmålet om kunngjøring i Norsk Lovtidend har det betydning om regelverket er gjennomført ved transformasjon eller ved inkorporasjon.

Ved transformasjon innarbeides det materielle innholdet i EU-rettsakten i selve gjennomføringsloven eller -forskriften. Kunngjøring av gjennomføringsbestemmelsene innebærer dermed samtidig en kunngjøring av de materielle reglene som nå er blitt en del av norsk rett.

Ved inkorporasjon innskrenker loven eller forskriften seg til å vise til rettsakten som skal gjelde som norsk rett. Ettersom inkorporasjon ikke innebærer at selve teksten i EØS-regelverket formelt vedtas som norsk lov eller forskrift, kan man neppe utlede noen plikt til å kunngjøre rettsakten av de alminnelige bestemmelsene om kunngjøring i lov om Norsk Lovtidend § 1 første ledd bokstav b (lover) og forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c (forskrifter), jf. punkt 13.2 og 14.8. Formelt sett må det derfor anses tilstrekkelig å kunngjøre lov- eller forskriftsbestemmelsene som gjennomfører regelverket. Normalt vil informasjonshensyn tilsi at rettsakten likevel kunngjøres, med mindre den er av utpreget teknisk eller faglig karakter, eller kunngjøring av andre grunner ikke er hensiktsmessig, sml. forvaltningsloven § 38 annet ledd. Dersom man unnlater kunngjøring av rettsakten, bør man i tråd med prinsippet i forvaltningsloven § 38 annet ledd opplyse i kunngjøringen av gjennomføringsbestemmelsen hvor regelverket kan fås eller finnes.

Viktige rettsakter bør EØS-tilpasses ved kunngjøringen i Norsk Lovtidend. Dersom rettsakten gjennomføres ved lov, bør en EØS-tilpasset versjon av rettsakten tas inn også i odelstingsproposisjonen, se punkt 12.8.

Momenter i vurderingen av om det skal foretas en EØS-tilpasning, er bl.a. det materielle innholdet i regelverket, den praktiske betydningen reglene vil få, og hvem regelverket retter seg mot. Det må også legges vekt på i hvilken grad forordningen i EØS-tilpasset form avviker fra den opprinnelige forordningen. I grensetilfeller må man videre kunne ta i betraktning arbeidsbyrden forbundet med å foreta EØS-tilpasningen.

Ettersom det her ikke er tale om en formelt vedtatt lov- eller forskriftstekst, slik at kunngjøringen uansett bare vil være vedkommende departements eller direktorats orientering til

publikum om hvilke regler som nå må anses å gjelde som norsk rett, kan man ta seg noe større friheter ved EØS-tilpasningen enn dersom dette hadde vært selve lov- eller forskriftsteksten. Typisk kan man ved institusjonelle bestemmelser som bare vil gjelde internt i EU, og som på EFTA-siden skal erstattes av EFTA-prosedyrer, markere dette ved f.eks. å sette den originale teksten i rettsakten i hakeparentes og utstyre den med en forklarende fotnote om at dette vil bli erstattet av egne EFTA-prosedyrer. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres, er lov 27. november 1992 nr. 112 om gjennomføring i norsk rett av EØS-avtalens vedlegg V punkt 2 (forordning (EØF) nr. 1612/68) om fri bevegelse for arbeidstakere mv. innenfor EØS. Merk her at det mellom lovteksten og forordningsteksten er tatt inn en opplysning om at den EØS-tilpassede forordningsteksten bare gir uttrykk for hva som er departementets tolkning av hvordan forordningen må forstås i EØS-tilpasset form. (Den EØS-tilpassede forordningsteksten er tatt inn i lovsamlingen etter inkorporasjonsloven.)

Dersom rettsakten gjør endringer i tidligere inkorporerte rettsakter, vil det være tilstrekkelig å kunngjøre endringsrettsakten.

Når lover eller forskrifter som gjennomfører EØS-regelverk, kunngjøres i Norsk Lovtidend, skal kunngjøringen inneholde en henvisning til avtalen, jf. Justisdepartementets rundskriv. Dette betyr som regel en henvisning til det relevante vedlegg, nummer i vedlegget og rettsaktens referansenummer. EØS-henvisningen tas i praksis inn i Norsk Lovtidend som del av ingressen etter loven eller forskriftens tittel.

Ved lover sørger Lovdata av eget tiltak for innarbeiding av hjemmelsangivelse (passusen «Ot. prp. nr. ..., Innst. O. nr. ..., Besl. O. nr.Odels- og lagtingsvedtak hhv. ... ogFremmet av ...departementet.»), slik at henvisningen ved innsendelsen til

Lovdata kan utformes slik:

«Jf. EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (direktiv ../../..) om [rettsaktens tittel i EØS-tilpasset form].»

Når det gjelder forskrifter, må EØS-henvisningen ved innsendelsen til Lovdata tas inn etter hjemmelsangivelsen:

«Fastsatt ved kgl. res. ... med hjemmel i lov ... nr. ... om Fremmet av ...departementet. Jf. EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (direktiv ../../..) om [rettsaktens tittel i EØS-tilpasset form].»

Dersom bare enkelte kapitler eller bestemmelser i en lov eller forskrift tjener til gjennomføring av en rettsakt, bør dette fremgå av EØS-henvisningen, f.eks. slik:

«For lovens kapittel II og § .. til § .. jf. EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (direktiv ../../..) om [rettsaktens tittel i EØS-tilpasset form].»

EØS-komiteens beslutninger om nye rettsakter er alltid utformet som endringer i avtalens vedlegg. Når en ny «grunnrettsakt» gjøres til del av avtalen, tildeles rettsakten et nytt nummer i vedkommende vedlegg. Dersom rettsakten endrer en eksisterende «grunnrettsakt», føyes en henvisning til den nye rettsakten til vedkommende grunnrettsakts nummer i vedlegget, i form av et (unummerert) strekpunkt. I sistnevnte tilfeller skal man i noten vise til grunnrettsaktens nummer i vedlegget, og i en parentes vise til grunn- og endringsrettsaktens referansennummer, f.eks. slik:

«Jf. EØS-avtalen vedlegg ... nr. ... (direktiv ../../.. om endringer i direktiv ../../..) om [grunnrettsaktens tittel i EØS-tilpasset form].»

12.11 Melding til EFTAs overvåkningsorgan om gjennomføring

EFTAs overvåkningsorgan skal ha melding om gjennomføring av alle rettsakter som er gjort til del av EØS-avtalen. De relevante lover eller forskrifter skal legges ved. Ved gjennomføring av direktiver kreves i utgangspunktet tilbakemelding artikkel for artikkel i rettsakten. Overvåkningsorganet har utarbeidet et eget oversendesskjema for slike tilbakemeldinger.

Fristen for å gi tilbakemelding er i praksis identisk med gjennomføringsfristen for vedkommende rettsakt. Tilbakemelding skal skje gjennom Utenriksdepartementet. Dersom man skulle være forsinket med gjennomføringen, skal overvåkningsorganet ha melding om dette før gjennomføringsfristens utløp.

13 ETTER LOVVEDTAKET

13.1 Sanksjon av lovvedtak

Etter Grunnloven § 77 skal alle lovvedtak sanksjoneres av Kongen. Manglende sanksjon medfører at loven ikke er gyldig. Det departementet som har fremmet proposisjonen, må sørge for at Stortingets lovvedtak blir sanksjonert i statsråd. Er et lovvedtak fattet etter privat lovforslag i Stortinget, vil ansvaret for å sørge for sanksjon ligge på det departementet som saken hører inn under etter den alminnelige ansvarsfordelingen mellom departementene.

Sanksjon av lovvedtak skal skje gjennom en kongelig resolusjon uten ugrunnet opphold etter at Stortinget har vedtatt loven eller lovendringen.

Etter at et lovvedtak er formelt fattet, vanligvis ved at Odelstingets vedtak er bifalt i Lagtinget, blir vedtaket oversendt fra Stortinget til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor videresender vedtaket til det ansvarlige departementet. Departementet må likevel sørge for sanksjon selv om man ikke skulle motta det formelle lovvedtaket. Haster saken, kan man foreta sanksjon umiddelbart etter at Stortinget har fattet sitt vedtak.

En absolutt tidsfrist for sanksjon følger av at sanksjoner må være foretatt før utløpet av den stortingsesjonen lovvedtaket er truffet, dvs. vanligvis innen utgangen av september, jf. Grunnloven § 80 annet og tredje ledd. Etter vedtaket i statsråd blir sanksjoner meddelt Stortinget. Stortingets praksis er at dette skjer ved at sanksjonsvedtaket refereres i Odelstinget. Departementene bør bestrebe seg på å fremme sanksjonene på et tidligere tidspunkt enn i slutten av september, slik at de kan refereres for Stortinget i rimelig tid før sesjonens slutt.

Ofte overlater en lov til Kongen i statsråd å fastsette tidspunktet for ikraftsetting. I slike tilfeller vil det ofte være hensiktsmessig å fastsette ikraftsettingstidspunktet i den samme kongelige resolusjonen som sanksjonerer loven. Spørsmål vedrørende ikraftsetting er nærmere behandlet i punkt 7.3. Sammen med sanksjon kan det også være aktuelt å foreta delegering av myndighet etter loven eller å fastsette forskrifter med hjemmel i loven, dersom dette kan gjøres uten at sanksjonen blir forsinket.

13.2 Kunngjøring

Det følger av lov 19. juni 1969 nr. 53 om Norsk Lovtidend § 1 første ledd bokstav b at «lover og vedtak om lovers ikraftsetting, oppheving og virksomhetsområde» skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Justisdepartementet er ansvarlig for utgivelsen av Norsk Lovtidend, men det er Lovdata som forestår det praktiske redaksjonsarbeidet. Alt materiale som skal kunngjøres, skal derfor sendes til Lovdata.

Ved sanksjon av lover underrettes Lovdata uten videre, slik at det aktuelle departement ikke behøver å sende anmodning om kunngjøring av selve loven. Treffes det imidlertid samtidig med sanksjonen bestemmelse om ikraftsetting eller delegasjon, må opplysning om dette sendes Lovdata for kunngjøring. Dessuten skal det ved lover som gjennomfører deler av EØS-avtalen i intern norsk rett, utarbeides et utkast til en EØS-note som skal sendes Lovdata. Noten skal vise til vedkommende del av EØS-avtalen og den bakenforliggende EU-rettsaktens referansenummer, se punkt 12.10.

Nærmere retningslinjer for kunngjøring i Norsk Lovtidend finnes i rundskriv utgitt av Justisdepartementet, Sivilavdelingen (se punkt 1.3.6).

13.3 Informasjon

I tillegg til den formelle kunngjøringen vil det som regel være behov for tiltak for å informere om en ny lov eller en lovendring. Dette gjelder både når den nye lovgivningen innebærer utvidede rettigheter, og når den pålegger nye plikter. I mange tilfeller vil tilstrekkelig informasjon være en forutsetning for at et regelverk skal kunne virke som forutsatt. Utredningsinstruksen pålegger den instans som forbereder nye lover eller forskrifter eller endringer i eksisterende lover eller forskrifter å vurdere behov for informasjonstiltak.

Behovet for informasjonstiltak bør vurderes allerede på et tidlig trinn i lovarbeidet. Er det behov for informasjonstiltak av et visst omfang, vil disse i seg selv utgjøre økonomiske og administrative konsekvenser av lovtiltaket, som skal utredes etter bestemmelsene i utredningsinstruksen. Uansett vil tidlig planlegging av informasjonstiltak være vesentlig for å sikre en god gjennomføring av tiltakene.

Ved vurderingen av informasjonsbehovet bør man legge vekt på hvilke grupper som vil ha bruk for informasjonen. Dette krever at man definerer målgrupper, undersøker målgruppens behov og legger opp formene for informasjon og sammensetningen av informasjonskanaler i forhold til dette.

Er det f.eks. tale om regelverk av teknisk karakter som utelukkende retter seg mot en begrenset krets av fagpersoner, kan informasjonen ofte rettes direkte mot disse, f.eks. gjennom særlige elektroniske og andre informasjonssystemer som brukes av de aktuelle gruppene eller gjennom fagtidsskrifter. Berører regelverket større grupper av befolkningen, vil informasjonen måtte legges opp annerledes, f.eks. gjennom annonsering i dagspressen og utarbeiding av informasjonsmateriell som er tilgjengelig for alle berørte. I en del tilfeller bør informasjonen

samtidig rettes direkte mot den enkelte gjennom distribusjon av informasjonsmateriale direkte i postkassen til dem som blir berørt.

I tillegg til informasjon ved ikraftsettingen bør man sørge for at informasjon om rettigheter og plikter er tilgjengelig for dem som i fremtiden kommer i en slik situasjon at rettighetene eller pliktene er av betydning for dem. Et virkemiddel for å oppnå dette kan være utarbeiding av informasjonsmateriell som gir en samlet fremstilling av ulike regelverk som får betydning i bestemte livssituasjoner. Eksempler på informasjon utformet på denne måten kan være materiell rettet mot småbarnsforeldre eller mot dem som når pensjonsalderen. Et annet virkemiddel kan være å gjøre informasjonen elektronisk tilgjengelig.

Statens informasjonstjeneste kan gi veiledning om gjennomføring av informasjonstiltak i forbindelse med nytt regelverk.

13.4 Oversettelse til engelsk

Når en ny lov er vedtatt, bør det vurderes om det er behov for å utarbeide en oversettelse av loven til engelsk. I forbindelse med ulike former for internasjonalt samarbeid vil det både for forvaltningen og for private brukere ofte oppstå et behov for å legge frem en engelsk versjon av norsk lovtekst.

Vanligvis vil det være naturlig at oversettelsen i første omgang foretas av en profesjonell oversetter. En slik oversetter vil likevel ofte ikke ha tilstrekkelig oversikt over norsk og engelsk juridisk terminologi og fagterminologi på det aktuelle området. Fagdepartementet bør derfor gjennomgå terminologien nøye. Foreligger det konvensjoner eller annet internasjonalt regelverk på området, må det påses at terminologien her følges. Man bør også legge vekt på konsekvens i terminologibruk mellom oversettelser av flere lover på samme eller beslektede områder.

Nedenfor følger engelske betegnelser for den hovedinndelingen av norske lover som følger av punkt 5.3:

<i>Norsk:</i>	<i>Engelsk:</i>
Kapittel	Chapter
Paragraf	Section
Ledd	Paragraph
Nummer	Item
Bokstav	Litra

Selv om en oversettelse er utarbeidet av forvaltningen, vil den ikke ha noen offisiell status (autoritet). Det er bare den vedtatte norske lovteksten som gjelder som norsk lov.

Vanligvis vil det bli for omfattende å oppdatere den engelske oversettelsen hver gang en lov blir endret. Man bør imidlertid vurdere behovet for å utgi reviderte oversettelser med visse mellomrom.

Utenriksdepartementet ved oversettelsesseksjonen bør gjøres oppmerksom på oversettelser som foretas. Oversettelser bør også sendes til Det juridiske fakultetsbibliotek ved Universitetet i Oslo, som har en elektronisk database over oversatte lover.

14 SÆRLIG OM FORSKRIFTER

14.1 Hva er en forskrift?

«Forskrift» brukes som betegnelse på generelle bestemmelser fastsatt av forvaltningen. En formell definisjon av begrepet finnes i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c:

«forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer»

Sammenholder man denne definisjonen med definisjonen av vedtak i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, følger det at en forskrift er:

En avgjørelse som er truffet under utøving av offentlig myndighet som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter.

Dersom generelle regler er av en slik karakter at de faller inn under denne definisjonen, er reglene forskrifter i kraft av sitt innhold. Dermed inntreer også de formelle kravene til forskrifter som er behandlet i dette kapitlet, som krav om hjemmel, krav til forberedelsen, krav om kunngjøring mv. Foreligger det materielt sett en forskrift, skal også betegnelsen forskrift benyttes. Men selv om betegnelsen er uriktig, vil det rettslig sette foreligge en forskrift dersom de materielle vilkårene er oppfylt.

Den nærmere avgrensningen av forskriftsbegrepet er behandlet i punkt 14.2.

Foreligger det ikke en forskrift, skal heller ikke betegnelsen forskrift benyttes. På lignende måte som for lover, se punkt 2.1, kan en forskrift inneholde både bestemmelser som faller innenfor og bestemmelser som faller utenfor forskriftsdefinisjonen. I slike tilfeller vil hele regelsettet måtte anses som forskrift i den forstand at reglene om forberedelse, kunngjøring mv. vil gjelde. Også vedtak om endring eller oppheving av en forskrift vil være forskrift i forvaltningslovens forstand, slik at de formelle reglene for forskrifter gjelder for slike vedtak.

Kapitlet her tar i første rekke utgangspunkt i utforming av statlige forskrifter. Det som sies, gjelder likevel for det meste også for kommunale forskrifter. Reglene om forskrifter i forvaltningsloven gjelder også for kommunale forskrifter. Derimot gjelder utredningsinstruksens bestemmelser bare for statlige forskrifter. Kommunale forskrifter må for øvrig i mange tilfeller godkjennes av en statlig myndighet, se f.eks. reglene i plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) § 4.

14.2 Når skal formen forskrift brukes?

Det følger av definisjonen i forvaltningsloven at det foreligger en forskrift når det under utøving av offentlig myndighet gis regler som er «bestemmende for» privatpersoners rettigheter og plikter. Dette innebærer at forskriftsformen skal benyttes dersom man befinner seg på legalitetsprinsippets område, dvs. dersom man gjennom delegert lovgivningsmyndighet gir regler som pålegger private plikter eller gjør inngrep i privates rettigheter. Definisjonen går imidlertid lenger enn dette ved at den også omfatter vedtak som fritar for plikter eller gir rettigheter. Også i slike tilfeller skal forskriftsformen benyttes.

At forskrift er regler som er bestemmende for rettigheter og plikter, innebærer en avgrensning mot instruksjer og organisatoriske bestemmelser. Dette er bestemmelser som retter seg ute-

lukkende mot underlagte organer, og som dermed ikke kan anses bestemmende for privatpersoners rettsstilling. Selv om en instruks gjelder praktisering av lover 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.

Det kan likevel forekomme bestemmelser som etter sin ordlyd har karakter av instruks, og som er gitt på grunnlag av instruksjonsmyndighet, men som likevel må anses som forskrift i forvaltningslovens forstand. Dette vil være tilfellet dersom det er tale om regler som er av en slik karakter at de direkte kan påberopes av private. Bl.a. vil saksbehandlingsregler som utformes slik at de gir private rettigheter - f.eks. rett til å klage - måtte anses som forskrift i forvaltningslovens forstand.

Det må også trekkes en grense mellom forskrifter og bestemmelser som utelukkende har karakter av retningslinjer, veiledninger eller standarder. Det avgjørende vil også her være om bestemmelsene kan anses bestemmende for privates rettigheter eller plikter. Når et forvaltningsorgan uttaler seg skriftlig om innholdet i en lov eller en forskrift som hører under organet, vil dette i praksis ofte ha stor betydning for anvendelsen av den aktuelle loven eller forskriften. En slik uttalelse vil likevel ikke være en forskrift så lenge den bare kan anses som et uttrykk for hvordan organet tolker det aktuelle regelverket, og ikke som uttrykk for en bindende regel.

Man kan tenke seg at en lov eller forskrift krever at en bestemt form for atferd skal være «forsvarlig». I et slikt tilfelle vil forvaltningsorganet ofte gi retningslinjer om hvordan man bør gå frem for å opptræ «forsvarlig». Så lenge retningslinjene ikke kan oppfattes som mer enn en hjelp ved tolkningen av begrepet «forsvarlig», vil det i utgangspunktet ikke

kunne anses som noen forskrift i forvaltningslovens forstand. Hvis man derimot knytter rettsvirkninger - f.eks. en eller annen form for sanksjon - ikke bare til om en opptreden er «forsvarlig», men til om man har opptrådt i samsvar med retningslinjene, vil dette føre til at det må anses å foreligge en forskrift i forvaltningslovens forstand.

Når en lov eller forskrift delegerer til et forvaltningsorgan å gi utfyllende regler, vil disse reglene normalt kunne anvendes direkte i forhold til private. Reglene vil i så fall være forskrifter.

En forskrift må være gitt «under utøving av offentlig myndighet». Vilkår som settes for offentlige innkjøp, er bestemmende for privates rettigheter eller plikter, men vil normalt ikke anses gitt som ledd i myndighetsutøving. Slike vilkår vil derfor normalt ikke være forskrifter.

14.3 Når kan regulering skje gjennom forskrift?

Det er to hovedbegrensninger for adgangen til å bruke forskrifter. En forskrift kan aldri brukes til å fastsette bestemmelser som er i strid med bestemmelser i Grunnloven eller bestemmelser i en gjeldende formell lov. Dette er et utslag av at grunnlov og formell lov i trinnhøyde står over forskrift. Men en forskrift vil kunne gå foran lov når loven selv bestemmer at forskrifter skal ha forrang («derogasjon»).

Legalitetsprinsippet utgjør den andre begrensningen for adgang til å foreta regulering gjennom forskrift. Det følger av dette prinsippet at inngrep i private rettsforhold krever hjemmel i lov. Dette innebærer at en forskrift som etter sitt innhold pålegger private plikter eller gjør inngrep i private rettigheter, ikke kan gis uten at det foreligger tilstrekkelig lovhjemmel.

Legalitetsprinsippet innebærer ikke noe forbud mot at større el-

ler mindre deler av en rettslig regulering skjer i forskrift, forutsatt at forskriften har hjemmel i lov. Man taler i så fall om delegert lovgivningsmyndighet. I hvilken grad regulering bør skje i lovs form, og i hvilken grad det er forsvarlig å foreta regulering gjennom forskrift på grunnlag av delegert lovgivningsmyndighet, er behandlet i punkt 2.2.3.

Regulering gjennom forskrift bør bare skje når rettslig regulering anses som det mest tjenlige virkemiddel, se punkt 1.2 om valget mellom ulike virkemidler.

14.4 Forskriftsstruktur

Forskriftsverket bør ha en struktur som sikrer at reglene når best mulig frem 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. For brukerne vil det vanligvis være vesentlig enklere å forholde seg til ett samlet regelsett enn å måtte finne frem til en rekke enkeltstående forskrifter som kan være vanskelige å finne, og som i praksis i mange tilfeller vil fremstå som innbyrdes motstridende.

Det meste av det som er sagt om slike strukturspørsmål i forhold til lover i punkt 2.2.2, gjelder også for forskrifter. Ved utarbeidingen av en ny forskrift må man dessuten vurdere forholdet til allerede eksisterende lover og forskrifter, se drøftelsen av slike spørsmål i punkt 10.1.

Det forekommer ofte at forskrifter om samme emne spres på flere nivåer, f.eks. slik at forskrifter er gitt både av Kongen, av et departementet og av et direktorat og en lokal myndighet. En slik deling bør bare benyttes der regelverkets art i seg selv gjør det naturlig med en inndeling i flere nivåer, f.eks. fordi deler av regelverket vil være vesentlig mer detaljert eller fagteknisk enn de øvrige delene, eller fordi deler av regelverket vil være knyttet

til lokale forhold.

14.5 Utarbeiding av forslag til forskrifter

Forslag til forskrifter blir gjerne forberedt internt i et departement eller et annet forvaltningsorgan, ikke sjelden i spesielle arbeidsgrupper med deltakelse av tjenestemenn fra flere offentlige instanser. Iblant vil private kunne være representert i slike arbeidsgrupper, f.eks. forskere, interesseorganisasjoner eller andre berørte parter. Det hender også at forslag til forskrifter blir utarbeidet av et offentlig oppnevnt utvalg og publisert i NOU-serien. Forslag til forskrifter av begrenset omfang vil ofte bli utarbeidet av én eller noen få personer i vedkommende organ.

Bestemmelser om forberedelse av forskrifter finnes både i forvaltningsloven (lov 10. februar 1967) kapittel VII og i utredningsinstruksen. Forvaltningsloven § 37 slår fast det generelle utgangspunktet at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før forskriften vedtas. Et ledd i dette er forhåndsvarsling av alle berørte instanser, som skal gis anledning til å uttale seg før en forskrift blir utferdiget, endret eller opphevet (høring). Mer detaljerte krav - bl.a. om frister - følger av reglene om høring i utredningsinstruksen. Høringen bør normalt gjennomføres ved at det sendes ut et utkast til forskrift med en redegjørelse for formålet med den planlagte forskriften.

14.6 Utformingen av forskrifter

14.6.1 Utgangspunktet - forskrifter utformes som lover

Utgangspunktet er at forskrifter bør utformes på tilsvarende måte som lover. Ved utformingen av forskrifter bør man derfor ta utgangspunkt i de retningslinjene som er gitt i kapittel 5 i veiledningen her. Ved utforming av en ny forskrift bør man ta utgangspunkt i punkt 5.1 til 5.4. Skal det utformes en endringsforskrift, bør også retningslinjene i punkt 5.6 og 5.7 følges.

Dette innebærer bl.a. følgende:

1 Forskriftens tittel

Tittelen settes opp på samme måte som for lover, «forskrift om ...», se punkt 5.1. Det følger av forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav d at betegnelsen «forskrift» alltid skal benyttes på regler som faller inn under definisjonen av «forskrift» i forvaltningsloven § 2 første ledd. Betegnelsen «forskrift» skal benyttes selv om bare deler av et regelsett faller inn under definisjonen av forskrift.

Alle regelsett som inneholder regler som faller inn under definisjonen av «forskrift» i forvaltningsloven § 2, skal altså betegnes som forskrift og ikke som vedtekter, rundskriv, retningslinjer e.l. Foreligger det en forskrift, bør heller ikke betegnelsen «forskrift» kombineres med andre betegnelser. Man bør f.eks. unngå betegnelser som «forskrift om vedtekt» eller «forskrift om instruks».

Etter at en forskrift er vedtatt, bør også datoen for vedtakelse og det løpenummer forskriften har fått ved kunngjøring i Norsk Lovtidend, være en del av forskriftstittelen. Full tittel blir dermed f.eks. «forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om salær fra det offentlige til advokater mv.».

Det er vanligvis ikke grunn til å gi forskrifter en offisiell korttittel. Dersom dette gjøres, bør det være en korttittel som entydig angir hva forskriften omhandler. Det bør fremgå av korttittelen hvilket område som reguleres. Man bør ikke bruke en korttittel som f.eks. «gebyrforskriften», fordi en slik tittel ikke vil si noe om hva slags gebyr det er tale om.

2 Innholdsmessig oppbygging

En forskrift bør normalt bygges opp på tilsvarende måte som en lov, jf. punkt 5.2. Dette innebærer bl.a. at i den utstrekning forskriften har bestemmelser om formål, virkeområde eller definisjoner, bør disse plasseres innledningsvis. Bestemmelser om virkninger av brudd på forskriften (straff eller annet), om ikraftsetting og om eventuelle overgangsordninger skal vanligvis plasseres mot slutten av forskriften.

3 Inndeling av forskriften

Også forskrifter bør inndeles i paragrafer, ledd og punktum, ev. med underinndeling i bokstaver eller nummer, jf. punkt 5.3.2 til 5.3.4.

4 Endring av en forskrift

kan skje ved en endringsforskrift som innebærer at endringene innarbeides i den gjeldende forskriften («forskrift om endring(er) i forskrift ...»), eller ved at det gis en ny forskrift til erstatning for den gamle. Vurderingen må foretas på samme måte som for lover, se punkt 5.6.2. Endringer i forskrifter bør ikke skje gjennom vedtakelse av tillegg e.l. til en eksisterende forskrift, se punkt 5.5.2.

I en endringsforskrift gjengis bare de bestemmelser i den eksisterende forskriften som foreslås endret, etter de retningslinjene som følger av punkt 5.7. Gir man en helt ny forskrift, må man sørge for å oppheve den gamle, se punkt 14.10.

Ved endring av flere forskrifter samtidig er det ofte mest praktisk å benytte en særskilt endringsforskrift for hver av forskriftene som skal endres. Det er imidlertid ikke noe i veien for, på tilsvarende måte som for lover, å endre flere forskrifter ved samme endringsforskrift, f.eks. hvis det skal gjøres likeartede endringer i flere forskrifter.

Endring i forskrift gjøres av det organet som har fastsatt for-

skriften, ev. av et overordnet organ. Dersom et underordnet organ skal gis særlig adgang til å endre en forskrift, må dette sies uttrykkelig i forskriften.

5 Forskjeller mellom lov og forskrift

Det er også enkelte forskjeller mellom lover og forskrifter som innebærer at lover og forskrifter ikke fullt ut kan utformes på samme måte, se punkt 14.6.2 til 14.6.5 nedenfor.

14.6.2 Hjemmelsangivelse mv.

En forskrift skal inneholde «en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften», jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav a. Hjemmelen skal angis slik at det er mulig å kontrollere at den er holdbar.

Fremgår forskriftshjemmelen av én vid rammebestemmelse i en lov, er det nok å vise til denne bestemmelsen. Skal ulike forskriftsbestemmelser i samme forskrift fastsettes med hjemmel i flere forskjellige paragrafer, skal det i innledningen til forskriften vises til alle disse paragrafene. Det er normalt overflødig å vise til ledd og punktum i hjemmelsparagrafen.

Skal en forskrift gis med hjemmel i en annen forskrift, er det ikke nok å vise til den sistnevnte forskriften. Det må også vises til den lov som «hjemmelsforskriften» er gitt i medhold av. Fastsettes forskriften av et organ som er gitt kompetanse ved delegering, må det vises til delegasjonsvedtaket med angivelse av hvilket organ som har fattet vedtaket og dato for vedtakelsen. Dette gjelder selv om delegeringen er skjedd i form av et brev e.l.

Plikten til å oppgi hjemmel gjelder også for forskrifter som er fastsatt på annet grunnlag enn formell lov, i den grad forskriften

faktisk bygger på en særskilt hjemmel. En forskrift om tildeling av økonomisk støtte kan f.eks. være gitt «i medhold av Stortingets vedtak 1. juli 1995», så langt det dreier seg om selve tildelingen av midler. Saksbehandlingsregler o.l. vil i et slikt tilfelle være gitt uten at det kan angis noen særskilt hjemmel.

Det skal fremgå hvilket forvaltningsorgan som har gitt forskriften, jf. § 38 første ledd bokstav b. For forskrifter fastsatt ved kongelig resolusjon må det angis hvilket departementet som har fremmet resolusjonen.

I de tilfellene der en forskrift fastsatt av et organ må godkjennes eller stadfestes av et annet organ for å være gyldig, skal begge organer nevnes.

Eksempel på hjemmelsangivelse og angivelse av organet som har gitt forskriften (forskrift 3. desember 1997 nr. 1441 om samlær fra det offentlige til advokater mv.):

«Fastsatt av Justis- og politidepartementet 3. desember 1997 med hjemmel i lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) § 78, § 107 og § 107d, lov 21. juli 1916 nr. 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse mv. § 10 og lov 13. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp § 3, jf. kgl. res. 8. oktober 1982 nr. 1445.»

14.6.3 Gjengivelse av lovtekst

Det er vanlig at en finner bestemmelser fra lover gjengitt i forskrifter. Det vil ofte være bestemmelser fra den loven som forskriften er hjemlet i, men en vil også noen ganger finne eksempler på at tekster fra andre lover blir gjentatt i en forskrift.

Sett fra et formelt synspunkt kunne den beste løsningen være om en helt unngikk å ta lovbestemmelser inn i forskriftekster.

Tekstene ville utfylle hverandre og en ville unngå at det oppstod inkonsekvenser i forbindelse med endringer i lov- eller forskriftstekst.

En slik strengt formell inndeling mellom regelsettene ville likevel ikke alltid være heldig. Brukerne av reglene har ikke alltid alle komponenter tilgjengelig. Unnlattelse av å gjengi lovtekster i forskrifter kan derfor iblant svekke rettsinformasjonen. Ikke sjelden er den beste løsningen at enkelte sentrale lovbestemmelser tas inn i forskriften, slik at forskriften gir et mer dekkende bilde av reglene på et område. Det viktige i denne sammenheng er at den som fastsetter forskriften, har et bevisst forhold til spørsmålet slik at gjengivelsen av lovtekst ikke er vilkårlig eller for omfattende.

14.6.4 Bruk av vedlegg

I motsetning til for lover finnes det vedlegg til en del forskrifter. Det første spørsmålet som oppstår i denne forbindelse, er når man eventuelt kan bruke vedlegg til en forskrift. Et annet spørsmål er hvilken status et vedlegg til en forskrift har.

Utgangspunktet er at det ikke bør brukes vedlegg. For dem som skal følge forskriften, vil det som regel være enklere å ha et normalt regelsett å forholde seg til.

At det er tale om opplysninger som går utover det man vanligvis finner i normative tekster som lov og forskrift, er ikke i seg selv tilstrekkelig til å begrunne bruk av vedlegg. Det er ikke utelukket med f.eks. tabeller eller figurer som en del av en alminnelig forskriftstekst. I visse tilfeller vil det likevel være tale om elementer som, dersom de tas inn i selve forskriften, vil føre til at denne blir uoversiktlig og dermed vanskelig tilgjengelig.

Hensynet til dem som skal følge forskriften, kan da tale for bruk av vedlegg. Situasjoner hvor dette kan være aktuelt, er særlig

der det er tale om omfattende tekniske spesifikasjoner, store tabeller, figurer eller kompliserte formler.

I mange EU-rettsakter som er en del av EØS-avtalen, er det brukt vedlegg. Dersom slike regler skal gjennomføres i norsk rett ved forskrift, kan det være grunn til å bruke vedlegg også i forskriften. En bør likevel alltid vurdere om bestemmelser som skal gjennomføres og som er hentet fra vedleggene til et direktiv, kan tas inn i selve forskriften.

Dersom det er brukt vedlegg og forskriften viser til dette, må vedlegget regnes som en del av selve forskriften. Det må gjelde selv om det ikke uttrykkelig er sagt at vedlegget skal regnes som en del av forskriften. Dersom forskriften ikke omtaler eller viser til et vedlegg, må utgangspunktet på den annen side være at vedlegget ikke kan anses vedtatt som en del av forskriften. Dette må gjelde selv om vedlegget skulle ligge ved forskriften ved vedtakelse og kunngjøring mv.

At et vedlegg regnes som en del av forskriften, vil innebære at det må forberedes, vedtas, kunngjøres og endres på samme måte som andre deler av forskriften. Man kan således f.eks. ikke bruke vedleggsformen med sikte på å forenkle arbeidet med senere tilføyelser eller endringer i en forskrift.

Betegnelsen «vedlegg» bør følgelig ikke brukes om det som bare er ment som en orientering eller lignende om forskriften. Er det ønskelig å kunngjøre noe som har tilknytning til en forskrift (f.eks. retningslinjer, merknader eller en EU-rettsakt) uten at det skal være en del av forskriften, vil det som oftest være adgang til kunngjøring selv om vedleggsformen ikke benyttes, jf. lov om Norsk Lovtidend (lov 19. juni 1969 nr. 53) § 1 annet ledd. Det skal ikke benyttes fotnoter i forskrifter. All nødvendig informasjon må innarbeides i teksten, ev. i vedlegg.

14.6.5 Språkform

Om språkformen i forskrifter uttalte det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet følgende i Ot. prp. nr. 52 (1978-79) s. 23:

«Det er vanleg praksis at føresegner følgjer målforma til den lova dei er gitt med heimel i. Departementet ser dette som ei god ordning. På den måten blir det best samsvar mellom lov og føresegner, og ein unngår tolkingsproblem som elles lett kan komme opp. Med den dårlege jamvekt som vi dag har mellom talet på gjeldande lover på bokmål og nynorsk, kan det likevel vere grunn til å gi somme føresegner på nynorsk enda om lova er på bokmål.»

14.6.6 Forskrifter på annet språk enn norsk

Det prinsipielle og naturlige utgangspunktet er at forskrifter skal skrives på norsk. Bortsett fra tilfeller der konvensjonsforpliktelser gjennomføres ved inkorporasjon, se punkt 11. 3, kan det bare helt unntaksvis tenkes norske forskrifter gitt på et annet språk enn norsk.

Det kan ikke være aktuelt å vedta en norsk forskrift på et annet fremmedspråk enn engelsk. Spørsmålet om forskrifter bør kunne gis på engelsk, kan særlig oppstå for forskriftsregulering som baserer seg på et teknisk og detaljert internasjonalt regelverk.

Det kan ikke utelukkes at man etter en konkret vurdering av prinsipielle og praktiske hensyn kan komme til at det i et slikt tilfelle vil være både forsvarlig og hensiktsmessig at et regelverk på engelsk gjelder som norsk forskrift. Ved en slik vurdering må det legges særlig vekt på hvem forskriften er rettet til, og om forskriften regulerer et område der det vil være naturlig med et regelverk utformet på engelsk. Det må i det minste kreves at alle brukergrupper kan påregnes å ha engelsk som ar-

beidsspråk på det området forskriften gjelder. I seg selv vil likevel ikke dette være tilstrekkelig. At engelsk er arbeidsspråk på et område, taler som hovedregel ikke mot at regelverket bør være tilgjengelig på norsk i tillegg til på engelsk.

Justisdepartementet, Lovavdelingen, har i en uttalelse 25.11.97 (snr. 95/4255 E) til Samferdselsdepartementet lagt til grunn at det vil være forsvarlig at deler av det internasjonale fagtekniske regelverket på luftfartens område gis som forskrift på engelsk. I den forbindelse la man vekt på at det på dette området er sterke sikkerhetsmessige hensyn som taler for bruk av engelsk som et felles språk, og på at det dreier seg om et regelverk av et meget betydelig omfang.

14.7 Vedtakelse

Det finnes få generelle regler om hvordan forskrifter skal vedtas når saksforberedelsen er avsluttet. Av Grunnloven § 28 følger det at «Sager af Vigtighed» skal avgjøres av Kongen i statsråd. I tillegg har enkelte hjemmelslover (eventuelt hjemmelsforskrifter) regler om vedtakelse av forskrifter som gis i medhold av dem.

Vedtakelse skjer ved at det organ som har myndighet til å fastsette forskriften, faktisk vedtar den.

Forskrifter som fastsettes av Kongen i statsråd, vedtas gjennom kongelig resolusjon. Utforming av resolusjonen skjer i samvar med heftet Om statsråd. Forslag til forskrift skal fremlegges i form av et vedlegg til selve resolusjonen.

For vedtakelse av forskrifter der vedtakskompetansen ligger i et departement eller i et underordnet organ, finnes det ikke formelle regler for hvordan selve vedtaket skal fattes.

Det vanlige er at det er én instans som vedtar en forskrift. Skal det vedtas en forskrift som dekker ansvarsområdet til flere organer, kan dette ordnes ved at forskriften vedtas av et organ som er

overordnet de involverte organene. En annen mulighet er at de ulike organene i fellesskap fastsetter forskriften.

Når en forskrift skal vedtas av andre enn Kongen i statsråd, utarbeides et eget vedtaksdokument som inneholder forskriften med hjemmel og dato for vedtakelsen. Dokumentet undertegnes eller signeres av den som vedtar forskriften. Blir forskriften vedtatt av et kollegialt organ, skal vedtakelsen fremgå av organets protokoll for møtet.

Forskrifter har ikke særskilte forarbeider på tilsvarende måte som lover. Når forskrifter vedtas ved kongelig resolusjon, vil det ofte være hensiktsmessig å utforme statsrådsforedraget slik at det etterpå kan offentliggjøres og benyttes til informasjon og veiledning om innholdet i forskriften. Ofte kan det være naturlig å inndele foredraget i alminnelige og spesielle merknader til forskriften, se også heftet Om statsråd. Også for andre forskrifter kan det være grunn til å gi veiledning om innholdet gjennom alminnelige og spesielle merknader som sendes ut i forbindelse med orientering om forskriften. Internt i det enkelte organ bør man arkivere materiale fra forskriftsarbeid (høringsutkast, høringsuttalelser, interne redegjørelser) på en slik måte at det er lett å finne frem til det i ettertid.

Det gjelder ikke noe krav om at forskrifter skal gjennomgås regelteknisk eller undergis annen kontroll før de vedtas. I utgangspunktet vil det heller ikke være adgang til å forelegge et forskriftsutkast for Justisdepartementet, Lovavdelingen, for slik kontroll. Dreier det seg om en svært viktig forskrift, vil det imidlertid kunne være aktuelt med en regelteknisk gjennomgåelse.

14.8 Kunngjøring

Det følger av forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c at forskrifter skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Det er ikke noe i

veien for at forskrifter kunngjøres på annen måte i tillegg til kunngjøring i Norsk Lovtidend.

En nærmere beskrivelse av kunngjøringsplikten i Norsk Lovtidend er gitt i rundskriv fra Justisdepartementet, Sivilavdelingen, se punkt 1.3.6.

Dersom en forskrift ikke kunngjøres, kan det føre til at den ikke kan påberopes overfor den enkelte, jf. forvaltningsloven § 39.

Forskrifter skal sendes inn til Norsk Lovtidend den dagen de blir fastsatt eller stadfestet.

Der en forskrift gjennomfører deler av EØS-avtalen i norsk rett, skal det vises til vedkommende del av EØS-avtalen og den bakkenforliggende EU-rettsaktens referansenummer, se nærmere om dette i punkt 12.10.

Etter forvaltningsloven § 38 annet ledd kan kunngjøringen i Norsk Lovtidend i visse tilfeller begrenses til en kort omtale av forskriften med opplysning om hvor den fullstendige teksten kan fås eller finnes. Slik summarisk kunngjøring er særlig aktuelt ved forskrifter av utpreget teknisk og faglig art eller ved forskrifter som berører en liten gruppe som det er mer naturlig å henvende seg til på annen måte. Veiledning om hvilke opplysninger som skal tas med ved summarisk kunngjøring, er gitt i rundskrivet om kunngjøring.

Etter forvaltningsloven § 38 tredje ledd er det i visse tilfeller adgang til å kunngjøre forskrifter på annen måte enn ved kunngjøring i Norsk Lovtidend. Knytter en forskrift seg til en bestemt hendelse, eller skal den gjelde for bare kort tid og kunngjøring i Norsk Lovtidend ikke er formålstjenlig, avgjør forskriftsutstederen selv eventuell alternativ kunngjøringsmåte. I andre tilfeller der kunngjøring i Norsk Lovtidend ikke vil være

formålstjenlig, skal spørsmålet om kunngjøring på annen måte i det enkelte tilfellet tas opp med Justisdepartementet, Sivilavdelingen.

I tillegg til formell kunngjøring er det, på samme måte som for lover, viktig å gi informasjon om nye forskrifter og forskriftsendringer, se punkt 13.3.

14.9 Ikraftsetting

Dersom ikraftsettingstidspunkt ikke er fastsatt, trer forskriften i kraft en måned etter at den ble kunngjort i Norsk Lovtidend, jf. lov om Norsk Lovtidend § 3.

Vanligvis bør en forskrift inneholde en egen bestemmelse som fastsetter ikraftsetting til et bestemt tidspunkt, eventuelt at forskriften trer i kraft «straks». Ved fastsettelse av tidspunktet for ikraftsetting må man bl.a. ta hensyn til følgende:

- Etter forvaltningsloven § 39 kan en forskrift som hovedregel ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort i Norsk Lovtidend. Unntak gjelder dersom forvaltningsorganet har gjort forskriften kjent på annen forsvarlig måte, eller dersom vedkommende uansett har fått kjennskap til forskriften.
- Etter utredningsinstruksen skal forskrifter som har betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet, normalt tre i kraft fra et årsskifte. Unntak fra dette utgangspunktet må begrunnes særskilt.

14.10 Oppheving av forskrifter

Forskrifter må på samme måte som lover oppheves når de ikke lenger skal gjelde. Av hensyn til regelverksstrukturen er det vesentlig at man sørger for oppheving av en forskrift:

- når det ikke lenger er behov for forskriften
- når forskriften blir erstattet av en ny
- når hjemmelsloven eller den aktuelle hjemmelsbestemmelsen oppheves, og forskriften ikke skal gjelde videre med ny hjemmel

Når en eller flere forskrifter oppheves i forbindelse med at det gis en ny forskrift, er det naturlig å ta opphevingen inn som en del av den nye forskriften, gjerne i tilknytning til bestemmelsene om ikraftsetting, f.eks. slik:

«Forskriften gjelder fra Fra samme tidspunkt oppheves forskrift [dato] nr. ... om»

Skal en forskrift oppheves uten at det gis en ny forskrift, skjer oppheving ved en forskrift («forskrift om oppheving av forskrift») som vedtas på samme måte som en ordinær forskrift, men hvor innholdet bare er at den tidligere forskriften oppheves.

Medfører oppheving av en hjemmelsbestemmelse at en forskrift ikke lenger har tilstrekkelig hjemmel, må forskriften rettslig sett anses som bortfalt. Man må likevel sørge for formell oppheving, bl.a. for at forskriften skal bli fjernet fra Lovdatas baser.

Utformingen av lovbestemmelser når man ønsker at forskrifter gitt med hjemmel i en tidligere lov, fortsatt skal gjelde i medhold av en ny lov, er behandlet i punkt 7.3.5.

15 ETTERKONTROLL AV LOVER OG FORSKRIFTER

Regelarbeid må anses som en kontinuerlig prosess som ikke kan anses avsluttet selv om en lov eller en forskrift er vedtatt og satt i kraft. Det har i de senere årene blitt lagt stigende vekt på behovet for etterkontroll av lover og forskrifter. Formålet med etterkontroll er i første rekke å kontrollere om regelverket virker etter sin hensikt. Dette forutsetter at man på forhånd så presist som mulig har beskrevet formålet med regelverket. Dersom dette er gjort, vil man ved en etterkontroll ha mulighet til å oppdage eventuelle problemer på et relativt tidlig tidspunkt, slik at man får en mulighet til å sørge for nødvendige forbedringer.

Allerede ved forberedelsen av lover og forskrifter bør det tas uttrykkelig standpunkt til om det senere bør gjennomføres en egen etterkontroll. Det bør i denne forbindelse bl.a. legges vekt på hvor viktig etterkontroll vil være i det aktuelle tilfellet, og kostnadene med å gjennomføre kontrollen.

Dersom spørsmålet om etterkontroll ikke er vurdert ved forberedelsen av loven eller forskrifter, kan det være grunn til å foreta en slik vurdering på et senere tidspunkt. En forutsetning for en meningsfull etterkontroll vil ofte være at formålet med de aktuelle reglene er klart angitt.

Etterkontroll kan tenkes gjennomført på ulike måter. I noen tilfeller kan det være tilstrekkelig å foreta en gjennomgåelse av praksis hos de myndigheter som treffer avgjørelser etter loven, forvaltningen eller domstolene. I andre tilfeller vil det være behov for empiriske undersøkelser for å finne frem til faktiske virkninger av regelverket, f.eks. om enkeltpersoner eller bedrifters atferd i forhold til regelverket. Måten etterkontrollen bør gjennomføres på, vil henge nøye sammen med hvilke tema-

er som er gjenstand for etterkontrollen.

Dersom det skal foretas etterkontroll, må man således ta standpunkt til følgende:

- *Hvilke temaer som ønskes etterkontrollert*
Virkningene for publikum vil normalt stå sentralt. Også premissene for det nye regelverket, f.eks. behovsanslag og beregning av kostnader m.m., vil ofte utgjøre et naturlig utgangspunkt for etterkontroll. Det er som nevnt viktig å formulere regelverkets premisser og formål så presist som mulig slik at man senere kan kontrollere om premissene var riktige og om formålet er oppnådd.
- *Hvordan etterkontrollen skal skje*
- *Når etterkontrollen bør skje*
Dette vil bl.a. avhenge av når virkningene av det nye regelverket kan ventes.
- *Hvem som skal ha ansvaret for å foreta etterkontrollen*
Innenfor det enkelte organ bør det utarbeides interne retningslinjer for vurdering og gjennomføring av etterkontroll. Bl.a. bør det legges opp til rapporteringsrutiner som sikrer at behovet for etterkontroll faktisk blir vurdert, og etterkontroll i tilfelle blir gjennomført.

STIKKORDREGISTER

Arbeid med EØS-saker, rundskriv	17
autorisasjon	45
avgifter	55, 57
avgjørelser	150
– domstolsprøving	115
– individuelle	44
– instruksjon og kontroll	123
– enkeltvedtak mv.	150
avsnitt	
– i paragraf	60
– i endringslov	78
beregning av frister.....	114
beregning av tidsrom	114
betaling.....	55
bevilling	45
bokstav	64, 79, 198
bopel.....	94
bosatt	94
bosted	94
de norske bilandene	100
definisjoner.....	59, 113, 198
delegering	122, 125, 187
– avskjæring	123, 126
delt ikraftsetting	110
Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	163
Den økonomiske sonen	99
derogasjon	105, 194
Det interdepartementale polarutvalg	102
direktiver (se også EØS)	
– gjennomføring av	170
– formen og midlene	170
– inkorporasjon.....	175
– retningslinjer for gjennomføring (Cilfit)	171
– ved praktisering av fritt skjønn.....	171
– ved forarbeider	172

– ved generalklausul	173
– ved rettspraksis	173
dispensasjon	45, 48
domstolsprøving av forvaltningsavgjørelser	115
EFTAs overvåkningsorgan	185
egenandel	55
ektefelle	94
ektemake	94
ekteskapsliknende forhold	94
endring	
– av forskrifter	198
– av lover	74
– i andre lover	59, 60, 78
– endringsforordninger	179
– endringsrettsakt	184
enkeltvedtak	150
etterkontroll	209
EØS-avtalen	
– arbeid med EØS-saker	17
– Cilfit	169
– flerspråklighet.....	169
– forholdet til folkeretten.....	166
– forholdet til Stortinget	180
– Grunnloven § 26 annet ledd	180
– hoveddel	169
– kunngjøring	181
– oversikt	167
EØS-henvisning	183
EØS-tilpasning av EU-ordlyd	
– særskilt tilpasning.....	168
– sektorvis tilpasning.....	168
– gjennomgående tilpasning	168
EØS-utvalget	180
faguttrykk	89
faredelikt	139
FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP)	163
FNs internasjonale konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)	163

folkerettslige forpliktelser	
- gjennomføring av	27, 155
forarbeider	25, 205
forbrytelse	144
foreldreansvar	95
foretak	92
foretaksstraff	142
forkortelser	90
formål	59, 198
forordninger (se også EØS)	176
- endringsforordninger	179
- gjennomføring av	176
- umiddelbart anvendelige	176
- utforming av inkorporasjonsbestemmelser	177
forseelse	144
forsinkelsesrenteloven	153
forskrifter	23, 150, 191
- endring	198
- forslag	196
- grense instruksjoner osv.	192
- hjemmel	23, 105, 143
- høring	196
- struktur	195
- tittel	197
forsøk	
- på forbrytelse	140
- på forseelse	141
fortale	174
forvaltningsbedrifter	119
forvaltningsloven	148
forvaltningslovens terminologi	150
forvaltningsorganer	119
fravikelige regler	41
fremmedord	89
fremrykket fullbyrdelse	141
Frister	128
- beregning av	114
fylkeskommunale organer	122
gebyr for saksbehandling	55

generelle merknader	31, 36
geografisk virkeområde	97
godkjenning	45
Grunnloven	
– § 26 annet ledd	160, 180
– § 28	204
– § 75 bokstav a	56
– § 75 bokstav g	161
– § 77	186
– § 80	186
– § 96	139, 142
– § 97	108
– § 110 c	165
grunnrettsakt	184
handlingsdelikt	139
Helsingforsavtalen 23. mars 1962	103
henvisning	62, 82
– EØS-henvisning	183
– til lover som ennå ikke er vedtatt	71
– innen samme lov	67, 68, 82
– til andre lover	67, 70, 82
hjemmelsangivelse, EØS	183
hjemmelsangivelse i forskrifter	199
hjemsted	93
høring	
– forskrifter	196
– lover	32
– brev	32, 35
– notat	35
håndheving	132
idealkonkurrens	144
ikraftsetting	
– av forskrifter	198, 207
– av lover	60, 107, 187
ikraftsettingsbestemmelser	78, 107
ikraftsettingstidspunkt	108
informasjonstiltak	188
inkorporasjon	157, 175, 177, 187
Inndeling av lovverket	20

inndragning	145
instrukser, grensen mot forskrifter mv.	192
instruksjonsmyndighet	123, 126
interdepartemental arbeidsgruppe	29
internasjonale avtaler	155
internasjonale forpliktelser - gjennomføring av	22, 27, 155
interne departementsutredninger	32
Jan Mayen	100
juridisk person	92
kapitler	60
kjønnsnøytrale ord og uttrykk	91
klage	149
klageadgang	121
klagenemder	124
kollegialt organ.....	121
kommunale organer	122
kommune	93
kongepost	33
konkurrens	136
konsekvenser - administrative og økonomiske.....	15, 36, 188
konsesjon	45
kontinentalsokkelen	99
kontrollmyndighet	123
kontrollnormer	43
kontrollorganer	133
konvensjoner	155
korttittel	59, 60, 70, 75, 197
kumulasjon	144
kunngjøring	
– av EØS-regelverk	181
– av forskrifter	206
– av lover	187
– rundskriv om.....	17
kursivering	83
ledd.....	64, 198
legalitetsprinsippet	19, 173, 194
lover	
– endring	74
– henvisninger	66

– inndeling	60
– innholdsmessig oppbygging	59
– midlertidig	73
– struktur	20, 27
– tilleggslov	73
– tittel.....	57
Lovlig språk.	17, 66
lovspeil	86
Lovstrukturutvalgets utredning	21, 25, 27, 109
lovteknisk gjennomgåelse	15, 39
lovutredning	29, 30, 31
lovvalsregler	98
luftfartøyer	103, 104
løyve	45, 111
løyveordning	44, 45, 50, 52, 111
løyveplikt	46
mandat	29, 30, 31
medvirkning	142
midlertidig lov	72
minimumsharmonisering	170
målform	58, 83, 203
nemnd.....	121
Norges økonomiske sone	99
notevekslinger	155
nummer	69, 198
nærstående	95
ODA-avtalen	169
Odelstingsproposisjon.....	29
– tittel.....	57
offentlighetsloven.....	152
offentligrettslig regulering	41
Om R-konferanser	16, 30
Om statsråd	16, 30, 33, 38
opphøvelse	
– av lover	78
– av forskrifter	112, 208
opphold.....	94
opplysningsplikt	117, 132, 152
ordinære forvaltningsorganer	119

organisatoriske bestemmelser	192
overenskomster.....	155
overgangsbestemmelser	78, 107, 111
overgangsordninger	60, 198
oversettelse	158, 161, 169, 189
paragrafer	61, 198
paragrafnummerering	61, 79
– fortløpende	61
– kapittelvis	61
paragraftegnet.....	90
part 150	
partnerskap	94
passiv transformasjon.....	159, 164
pliktreger	53
preamblel.....	174
primærnormer	42
privatrettslig regulering	41
proposisjon	29
proposisjonstittel	57
protokoller	155, 167
punktum	57, 63, 198, 199
påtale	
– etter begjæring fra fornærmede	145
– ubetinget offentlig	145
ratifikasjon	160
ratifikasjonssamtykke.....	161
regjeringskonferansen	16, 30
regjeringsnotat	39
reguleringsmåter.....	41
renter	153
retningslinjer, grense mot forskrift m.v.	193
rettighetsbestemmelser.....	53
rettsharmoni	159, 164
rettsstridsreservasjon	140
saksbehandlingsfrister (se også frister)	128
saksbehandlingsregler	148, 193
samboer	94
samtykke til ratifikasjon.....	160
sanksjon av lover	186

sanksjoner.....	132
– EØS	184
– straff	133
– tvangsfullbyrdelse/-mulkt.....	134
– typer	132
sanksjonsnormer.....	42
Sjekkliste «skal- skal ikke»	13, 15
skadedelikt	139
skip 103	
skyldgrad	142
spesielle merknader	26, 31, 36, 37
språkbruk	91
språkform	203
standarder	193
standardformularer	54
standardmaler	33
staten	93
statsaksjeselskap.....	119
statseide selskaper	119
statsforetak	119
statsråd	39, 186
stedlig virkeområde – straffebestemmelser	144
stimulanseregler	42
Stortingets konsultasjonsorgan for EØS-saker.....	180
straffebestemmelser	60, 136
– plassering	137
– utforming	138
strafferamme	143
straffereaksjon	143
– for handling begått i utlandet	144
strekpunkter	64
styre – i forvaltningsorganer	121
suksessive lovendringer	84
Svalbard	100
særlovsselskaper.....	119
særskilt ikraftsetting	110
talluttrykk	90
taushetsplikt	118, 151, 153
tekstbehandlingsmaler	18, 32

terminologi	91
tilbakekalling av offentlige tillatelser	132, 133
tilknytning til Norge	102
tillatelse	45
tilleggslov	72
tilleggsproposisjon	40
tilrådningspost	33
tilskuddsordning	56
traktater	155
transformasjon	155, 156, 159, 164, 177, 181
tvangsfullbyrdelse	134
tvangsgrunnlag	
– for utlegg	134
tvangsmulkt	60, 134
ufravelige regler	41
unnlatesdelikt	139
utredningsarbeid	29
Utredningsinstruksen	14
utredningsutvalg	29, 34
vandelskrav	51
vederlag	56
vedlegg	
– i utredninger	31
– til proposisjoner	38
– til direktiver	174, 202
– til forskrifter	201
vedtak	150
veiledninger mv. om regelarbeid	14
virkemidler - økonomiske og rettslige	13
virkeområde	59, 97, 198