

# Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten. Fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

## Kapittel 1 Formål, virkeområde og ansvar

### 1-1 Formål

Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkningene av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

Videre er det et formål at Norges deltakelse i EØS- og Schengen-samarbeidet forvaltes på en helhetlig og effektiv måte.

### 1-2 Virkeområde

Instruksen gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige forvaltningsorganer.

Instruksen gjelder også for arbeid med EØS- og Schengen-regelverk, fra identifisering av nye initiativ i EU og formulering av norske posisjoner til innlemmelse i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføring i norsk regelverk.

Utredningsinstruksen gjelder ikke ved inngåelse av andre internasjonale avtaler.

Instruksen gjelder ikke når det i lov eller forskrift, eller med hjemmel i lov eller forskrift, er fastsatt særskilte regler.

### 1-3 Ansvar for utredning

Det forvaltningsorganet som har ansvar for utredningsarbeidet, skal påse at bestemmelsene i instruksen blir fulgt. Hvis det er et offentlig utredningsarbeid, skal nødvendige krav innarbeides i mandatet.

Departementene har et overordnet ansvar for kvaliteten på beslutningsgrunnlag innenfor egen sektor.

## **1-4 Fravikelse av instruksen**

Reglene i instruksen kan bare fravikes når spesielle forhold gjør det nødvendig. En slik beslutning skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

## **1-5 Ansvar for instruksen**

Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen. Departementet har også ansvar for å gi veiledning om bestemmelsene.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for lover og forskrifter.

Utenriksdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for arbeidet med EØS- og Schengen-saker.

## **Kapittel 2 Krav til innhold i beslutningsgrunnlaget**

### **2-1 Minimumskravene til utredning**

En utredning skal besvare følgende spørsmål:

- 1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- 2 Hvilke tiltak er relevante?
- 3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- 4 Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- 5 Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- 6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet, statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

### **2-2 Omfang og grundighet**

Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.

Dersom tiltaket berører prinsipielle spørsmål, skal utredningen drøfte disse på en balansert, systematisk og helhetlig måte.

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Utredning av EU-regelverk som er under arbeid i EU, og som skal innlemmes i EØS-avtalen eller Schengen-avtalen og gjennomføres i norsk rett, skal tilpasses de prosedyrer, frister og krav som følger av EØS- og Schengen-samarbeidet, jf. kapittel 5.

## **Kapittel 3 Tidlig involvering, foreleggelse og høring**

### **3-1 Tidlig involvering**

Berørte departementer skal involveres så tidlig som mulig i utredningsprosessen. Andre som er berørt av tiltaket, skal involveres tidlig så langt dette er hensiktsmessig.

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt regelverk planlegges og utvikles i EU, skal ansvarlig departement involvere andre berørte departementer i dette arbeidet, jf. kapittel 5.

Før et offentlig utvalgsarbeid settes i gang, skal utkast til mandat først forelegges berørte departementer.

### **3-2 Foreleggelse for berørte departementer**

Ansvarlig departement skal forelegge alle forslag til tiltak med vesentlige virkninger for berørte departementer. Forslag til lov og forskrift skal alltid forelegges berørte departementer. Foreleggelse skal skje før forslaget legges ut på høring. Kravet om foreleggelse gjelder ikke for offentlige utredninger (NOU).

Tiltak som får vesentlige budsjettmessige virkninger for staten, skal forelegges Finansdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet.

Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før utkast legges fram for regjeringen. Utkast til meldinger til Stortinget og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Foreleggelse etter dette punktet gjelder ikke budsjettproposisjoner og heller ikke meldinger til Stortinget som legges fram rutinemessig og til informasjon. Slike dokumenter skal likevel forelegges Finansdepartementet.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

### **3-3 Høring**

Offentlige utredninger, forslag til lov og forskrift og forslag til tiltak med vesentlige virkninger skal normalt legges ut på høring. Høringene skal være åpne for innspill fra alle. Høringsfristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen skal normalt være tre måneder, og ikke mindre enn seks uker.

Høring kan unnlates dersom den

- ikke vil være praktisk gjennomførbar
- kan vanskeliggjøre gjennomføringen av tiltaket eller
- må anses som åpenbart unødvendig

En beslutning om å unnlate høring skal treffes av øverste leder i det ansvarlige forvaltningsorganet. Beslutningen skal være skriftlig og begrunnet, og skal følge saken.

Hvis høringsuttalelsene eller andre forhold fører til vesentlige endringer i forslaget, skal det reviderte forslaget legges ut på ny høring.

Forslag til tiltak som er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven, skal ikke høres.

Når Europakommisjonen har foreslått nytt regelverk som kan ha vesentlig betydning for Norge, skal det ansvarlige forvaltningsorganet sørge for å gjøre forslaget offentlig tilgjengelig uten ugrunnet opphold. Berørte parter skal normalt høres før en norsk posisjon foreligger i saken. Forslag til gjennomføring av vedtatt EØS- og Schengen-regelverk i Norge skal høres:

- dersom regelverket ikke har vært på høring på forslagsstadiet
- dersom regelverket er vesentlig endret siden høring på forslagsstadiet
- dersom det er valgmuligheter knyttet til gjennomføringen

Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere enn seks uker.

## **4 Lover og forskrifter**

### **4-1 Utforming av lovforslag og forskrifter**

Lovforslag og forskrifter skal utformes med utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse».

### **4-2 Foreleggelse for Justis- og beredskapsdepartementet**

Før det blir satt i gang større lovarbeider eller andre lovarbeider som kan reise lovstrukturspørsmål, skal saken forelegges Justis- og beredskapsdepartementet.

### **4-3 Regelrådet for næringslivet**

Når forslag til lov og forskrift som er særlig relevant for næringslivet legges ut på høring, jf. punkt 3-3, skal Regelrådet for næringslivet informeres om høringen.

Ansvarlig forvaltningsorgan skal uten ugrunnet opphold gjøre Regelrådes uttalelse offentlig tilgjengelig.

### **4-4 Foreleggelse for berørte departementer**

Ferdig utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak (Prop. L og Prop. LS) skal forelegges berørte departementer før utkastet legges fram for regjeringen. Utkast til proposisjoner til Stortinget med forslag til lovvedtak som har vesentlige virkninger for kommunene eller fylkeskommunene, skal forelegges Kommunal- og moderniseringsdepartementet til uttalelse.

Frist for uttalelse skal være minst tre uker hvis ikke annet er avtalt mellom departementene.

#### **4-5 Lovteknisk gjennomgåelse**

Ferdig utkast til lovproposisjon skal forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet for lovteknisk gjennomgåelse. Dette gjelder ikke for skattelovforslag.

Den lovtekniske gjennomgåelsen skal normalt utføres samtidig med departementsforeleggelsen av proposisjonsutkast ifølge punkt 4-4, og med samme frist hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen.

#### **4-6 Ikrafttredelse av lover og forskrifter**

Lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet skal normalt tre i kraft fra et årsskifte.

Dette gjelder ikke for gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk eller regelverk som følger av andre internasjonale avtaler der fristen for å gjennomføre regelverket gjør det nødvendig å sette et annet tidspunkt for når regelverket skal tre i kraft.

#### **4-7 Kunngjøring av forskrifter, ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak**

Samme dag som en forskrift vedtas eller stadfestes, skal forskriften sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring, jf. forvaltningsloven 10. februar 1967 §§ 38 og 39.

Beslutninger om ikrafttredelse av lover og sanksjoner av lovvedtak skal samme dag sendes Norsk Lovtidend v/Lovdata for kunngjøring.

### **Kapittel 5 EØS- og Schengen-regelverk**

#### **5-1 Ansvarsfordeling i EØS- og Schengen-saker**

Departementene skal sørge for at sakene forberedes, at berørte parter høres, at norske posisjoner utformes og fremmes, og at beslutninger fattet i EØS-organene, gjennomføres nasjonalt.

#### **5-2 Medvirkning**

Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forberedt i EU, og som er av vesentlig betydning for Norge. Norske vurderinger og synspunkter skal da spilles inn til EUs politikk- og regelverksutforming.

#### **5-3 Forankring og samordning**

Generelle, administrative og horisontale EØS-spørsmål skal samordnes i Koordineringsutvalget for EØS-saker. Departementene skal sørge for at EØS-saker på deres respektive områder normalt behandles i spesialutvalgene. Schengen-saker skal samordnes i Koordineringsutvalget for justis- og innenrikssaker og i tilhørende spesialutvalg.

## **5-4 Norske interesser og posisjoner**

Når ny EØS- og Schengen-relevant politikk og nytt relevant regelverk planlegges og utvikles i EU, skal saker som kan ha vesentlig betydning for norske interesser, identifiseres, vurderes og samordnes så tidlig som mulig.

Når Europakommisjonen har fremmet forslag til regelverk som kan ha vesentlig betydning, skal ansvarlig departement sørge for at en foreløpig norsk posisjon foreligger raskest mulig og normalt senest innen tre måneder etter at forslaget ble publisert. Om en regjeringsbehandling kreves, skal den skje innen denne fristen.

Norsk posisjon videreutvikles og justeres etter behov i takt med beslutningsprosessen i EU.

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer i dette arbeidet på en hensiktsmessig måte. Vi viser til de særskilte kravene til utredning og høring som gjelder når det skal utarbeides norsk posisjon, i kapittel 2 og 3.

## **5-5 Innlemmelse og gjennomføring av regelverk**

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk innlemmes i EØS-avtalen på en effektiv måte. Arbeidet skal starte så tidlig som mulig for å legge til rette for at nytt regelverk i EU-statene og EØS/EFTA-statene blir satt i verk til samme tid, så langt det er mulig, og i tråd med de tidsfristene som er fastsatt i fellesskap av EØS- og EFTA-statene. Norge skal bidra til at EØS-komiteen normalt kan fatte vedtak om å innlemme nytt regelverk i EØS-avtalen innen seks måneder etter at regelverket er vedtatt i EU.

Arbeid med nødvendig lov- eller forskriftsendring for å gjennomføre EØS-regelverk skal starte i god tid før vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen.

I saker hvor utredningen identifiserer særlige problemstillinger av rettslig, institusjonell eller faglig karakter, skal disse avklares så tidlig som mulig. Ansvarlig departement skal sørge for å involvere berørte departementer og Utenriksdepartementet på et tidlig tidspunkt for å sikre effektiv samordning. Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, skal på et tidlig stadium legges fram for Utenriksdepartementet for uttalelse.

Saker på justis- og innenriksområdet skal behandles i tråd med bestemmelsene ovenfor og skal følge de prosedyrene og tidsfristene som følger av Schengen-samarbeidet.

## **5-6 EØS- og Schengen-notater**

EØS-notater skal utarbeides for alle EØS-relevante rettsakter som er vedtatt av EU, og normalt også for forslag til nye EØS-relevante EU-rettsakter. Notater skal på samme måte utarbeides for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

## **5-7 Saker mellom Norge og EFTAs overvåkinsorgan (traktatbruddsaker) og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen**

EØS-rettslig utvalg skal behandle norske traktatbruddsaker og innlegg i andre saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er åpenbart unødvendig.

Hvis det blir lagt fram saker fra norske domstoler for EFTA-domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møtet i EØS-rettslig utvalg dersom

ansvarlig departement, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

## **Kapittel 6 Ikrafttredelse**

Instruksen trer i kraft 1. mars 2016. Fra samme tid oppheves instruks 18. februar 2000 nr. 108 om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget.