

Vedlegg til kongelig resolusjon 18. oktober 2024 om fastsetting av endringer i utredningsinstruksen

Vedtak om endringer i instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

Fastsatt ved kgl.res 18. oktober 2024 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten. Fremmet av Finansdepartementet.

I

Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak skal lyde:

Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen)

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. Instruksen skal også legge et godt grunnlag for tilstrekkelig utredning av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene.

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 være skriftlig og begrunnet og skal følge saken.

1-5 *Ansvar for instruksen*

Finansdepartementet har ansvaret for å forvalte utredningsinstruksen og gi veiledning om bestemmelsene.

Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet har ansvaret for å gi veiledning om bestemmelsene i utredningsinstruksen som gjelder for lover og forskrifter, inkludert lover og forskrifter som gjennomfører EØS- og Schengen-regler.

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

Kapittel 2. Krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget

2-1 *Minimumskrav 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.

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 og andre aktører 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 distriktsdepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for næringslivet, skal forelegges Nærings- og fiskeridepartementet. Tiltak som får vesentlige virkninger for klima og miljø, skal forelegges Klima- og miljødepartementet.

Utkast til meldinger til Stortinget (Meld. St.) og proposisjoner med forslag til stortingsvedtak (Prop. S) skal forelegges berørte departementer før de legges frem 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 distriktsdepartementet 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.

Fristen 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. Høringsfristen i EØS- og Schengen-saker skal tilpasses den tiden som står til rådighet, og kan være kortere 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 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. Det skal likevel vurderes konkret om det er grunn til å gjennomføre ny høring.

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

Kapittel 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 Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet

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

4-3 Regelrådet for næringslivet

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

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

4-4 Departementsforeleggelse

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

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

4-5 Lovteknisk gjennomgåelse

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

Den lovtekniske gjennomgåelsen kan utføres samtidig med departementsforeleggelsen av proposisjonsutkastet etter punkt 4-4, og med samme frist, hvis ikke annet er avtalt med Lovavdelingen eller sakens omfang eller innhold tilsier at den lovtekniske gjennomgåelsen bør legges senere i tid eller ha en annen frist.

4-6 Ikrafttredelse

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, beslutninger om ikrafttredelse og sanksjoner av lovvedtak

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

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

Kapittel 5. EØS- og Schengen-saker

5-1 Ansvarsfordeling i EØS- og Schengen-saker

Det ansvarlige departementet har ansvaret for å forberede og fremme norske posisjoner, for at beslutninger fattet i EØS-organene eller innenfor Schengen-samarbeidet gjennomføres nasjonalt, og for å følge med på rettsutviklingen innenfor sitt ansvarsområde.

5-2 Forankring og samordning

Ansvarlig departement skal involvere andre berørte departementer på en hensiktsmessig måte i arbeidet med EØS- og Schengen-saker. Dette kan skje gjennom behandling i spesialutvalgene, både i utrednings-, behandlings- og innlemmelsesfasen.

Saker som reiser særskilte spørsmål om EØS-relevans, om topilarstrukturen eller om behov for materielle tilpasningstekster for øvrig, skal forelegges Utenriksdepartementet.

Spørsmål om gjennomføring av EØS-regelverk og regeltekniske spørsmål om utforming av tilpasningstekster skal ved behov forelegges Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.

5-3 Utarbeiding og fremme av norske posisjoner i EØS-saker

Departementene med underliggende virksomheter skal innenfor sine ansvarsområder så tidlig som mulig identifisere prosesser som blir forberedt i Kommisjonen, og som kan være EØS-relevante eller på annen måte ha betydning for EØS-samarbeidet.

I saker som kan få vesentlig betydning for Norge, bør norske vurderinger og synspunkter spilles inn til Kommisjonen før denne fremmer forslag til regelverk. Det skal innhentes synspunkter fra berørte interesser med mindre det er spesielle forhold som tilsier at det ikke kan gjøres.

Departementene skal sørge for at det systematisk informeres om Kommisjonens høringer og om muligheten til å gi innspill til Kommisjonen.

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

Første til fjerde ledd gjelder tilsvarende for EU-byråers prosesser og høringer.

5-4 Innlemmelse av regelverk

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS-relevant EU-regelverk fra norsk side er klart for innlemmelse i EØS-avtalen så tidlig som mulig etter vedtakelse av regelverket i EU. Arbeidet skal legge til rette for at nytt regelverk, så langt det er mulig, trer i kraft til samme tid i EØS/EFTA-statene som i EUs medlemsstater, og i tråd med de tidsfristene som er fastsatt.

Alle EØS-notater skal forelegges Utenriksdepartementets rettsavdeling før norsk posisjon på relevans og behov for tilpasninger meldes tilbake til EFTA-sekretariatet, med mindre noe annet er avtalt med Rettsavdelingen i forkant.

Ved utformingen av tilpasninger skal departementet tilstrebe at innholdet i EØS-rettsakten blir så klart og forutberegnelig som mulig. Tilpasninger bør som hovedregel formuleres som redigering av teksten i rettsakten.

Saker på justis- og innenriksområdet skal følge de prosedyrene og tidsfristene som følger av Schengen-samarbeidet.

5-5 EØS- og Schengen-notater

EØS-notater skal utarbeides for alle EØS-relevante rettsakter, og normalt også for forslag til nye EØS-relevante rettsakter, så tidlig som mulig. Notater skal på samme måte utarbeides for Schengen- og Dublin-relevante rettsakter.

5-6 Gjennomføring av EØS- og Schengen-regelverk i norsk rett

Arbeid med lov- eller forskriftsendringer for å gjennomføre EØS- eller Schengen-regelverk skal påbegynnes i tide til at gjennomføringsregelverket kan tre i kraft rettidig, jf. punkt 5-4.

Lover og forskrifter som gjennomfører EØS- eller Schengen-regelverk, skal utformes slik at reglene blir så klare og forutberegnelige som mulig innenfor rammen av EØS-avtalen eller Schengen-samarbeidet.

Ansvarlig departement skal sørge for at EØS- eller Schengen-rettsakten foreligger i en kvalitetssikret norsk oversettelse så tidlig som mulig og senest når lov- eller forskriftsreglene som gjennomfører rettsakten, kunngjøres.

5-7 Rettsutvikling på EØS-området

Ansvarlig departement skal følge med på rettsutviklingen i EFTA-domstolen og i EU-domstolen som berører EØS-regelverk, og sørge for nødvendige regelverks- og praksisendringer.

5-8 Behandling av saker for ESA, EFTA-domstolen og EU-domstolen

Ansvarlig departement utarbeider svar på uformelle henvendelser fra ESA (pre-artikkel 31-brev, anmodninger om informasjon mv.) til Norge i samråd med berørte departementer.

Traktatbruddsaker mot Norge og innlegg i saker for EFTA-domstolen og EU-domstolen skal behandles i EØS-rettslig utvalg. Dette gjelder ikke dersom ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener at behandling i utvalget er unødvendig. Andre berørte departementer kan anmode om at saken behandles i EØS-rettslig utvalg.

Hvis det blir lagt frem saker fra norske domstoler for EFTA-domstolen der staten er part med Regjeringsadvokaten som prosessfullmektig, holdes møte i EØS-rettslig utvalg dersom faglig ansvarlig departement, andre berørte departementer, Utenriksdepartementet eller Regjeringsadvokaten finner dette nødvendig.

Selv om en sak ikke behandles i EØS-rettslig utvalg, skal svaret eller innlegget utarbeides i samråd med Utenriksdepartementet, andre berørte departementer og eventuelt Regjeringsadvokaten, såfremt ikke ansvarlig departement og Utenriksdepartementet mener det er unødvendig.

Det skal normalt inngis innlegg i saker for EFTA-domstolen som kan få betydning for Norge. Dersom en sak for EU-domstolen reiser spørsmål av vesentlig betydning for Norge, skal det normalt inngis innlegg i saken.

II

Endringene trer i kraft 1. november 2024.