

Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 14.02.2022

Utredet: (...)

Oppdragsnr: 2022032

Om utredningskrav i andre lands parlamenter

Slik jeg har forstått det, eksisterer det ikke noe krav i forretningsorden til at konsekvensene av stortingsvedtak må være utredet. Regjeringen er i utgangspunktet forpliktet av Utredningsinstruksen, men noe tilsvarende finnes ikke for Stortinget. Kan dere finne ut om andre land har krav til saksutredning før parlamentsvedtak?

SAMMENDRAG

Alle medlemslandene i EU analyserer konsekvenser før lovvedtak i parlamentene, men omfanget og nivået på analysene varierer. I de fleste landene er det imidlertid regjeringen som har ansvaret for å utrede konsekvenser før forslag fremmes. Noen parlamenter har gått videre og tatt initiativ til at parlamentet skal vurdere/kvalitetssikre regjeringens utredninger og/eller etablert egen utredningskompetanse som behandler forslag fra regjering eller parlamentsmedlemmer.

Utredningstjenesten i Europaparlamentet (EPRS) gjennomførte i 2019/20 en undersøkelse av parlamentenes systemer for konsekvensutredninger (KU) i en del europeiske land og Canada, tilsammen 38 land. Av disse er det 16 parlamenter som er involvert i en eller annen form for konsekvensutredning i parlamentet. Kun åtte av disse igjen står for egne analyser: Bulgaria, Estland, Finland, Ungarn, Irland, Polen, Sverige og Canada.

I notatet presenterer vi ordninger i de landene som oppgir å gjennomføre egne konsekvensutredninger i parlamentene. Flere parlamenter (Sverige, Finland, Ungarn, Irland, Canada) rapporterer at de har mulighet til å gjennomføre økonomiske analyser av budsjettforslag og budsjettendringer internt i parlamentet. I Norge dekkes denne tjenesten for representantene av Finansdepartementet og SSB.

Det kan se ut som særlig Irland og Polen har et omfattende system for KU av lovforslag fra parlamentsmedlemmer og partigrupper. Også Bulgaria er i denne kategorien, men metodikken/innholdet er vurdert som svakt av flere kilder. I en sammenligning med Norge, må man ta hensyn til at funksjonene kan dekkes på andre måter i Norge enn i f.eks. Polen og Irland.

INNHold

1	Tilnærming	2
2	Generelt overblikk.....	3
3	Nærmere om enkelte land	4
3.1	Bulgaria.....	5
3.2	Estland.....	5
3.3	Finland	6
3.4	Ungarn	6
3.5	Irland.....	7
3.6	Polen	8
3.7	Sverige	8
3.8	Canada	9
4	Kilder	9

1 Tilnærming

Stortingets administrasjon deltar i The European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) som er et nettverk for utveksling av informasjon mellom parlamentene i Europa. Gjennom ECPRD-systemet gjennomførte utredningstjenesten i Europaparlamentet (EPRS) i 2019/20 en undersøkelse av parlamentenes systemer for konsekvensutredninger (ex-ante impact assessment/forkortet til IA) og evalueringer (ex-post evaluation).¹

I dette notatet presenterer vi en del funn fra denne undersøkelsen, og rapporten fra undersøkelsen, *Better Regulation practices in national parliaments*, er lagt inn i punkt 4 Kilder. Vi gjengir kun den delen av undersøkelsen som går på konsekvensutredninger (KU) før vedtak fattes. I tillegg trekker vi inn noe informasjon/lenker til landrapporter fra OECDs nettside og publisasjon om [Better Regulation Practices across the European Union](#) (OECD 2019). OECD bruker begrepet Regulatory impact assessment (RIA) i sin rapport.

EPRS' undersøkelse er basert på spørreskjema til 37 europeiske parlamenter, pluss det canadiske parlamentet, og er etter vår vurdering den beste tilgjengelige kilden til å besvare spørsmålet ditt.

I notatet har vi ikke drøftet problemstillinger knyttet til at krav om konsekvensutredning før stortingsvedtak også vil kunne innebære utfordringer knyttet til stortingsrepresentantenes «frie» forslagsrett. Vi har heller ikke vurdert om det i så fall også burde være eventuelle unntaksbestemmelser ved et eventuelt krav om konsekvensutredninger før stortingsvedtak.

¹ Undersøkelsen har nummerering 4122 i ECPRD-basen og tittelen *Impact assessment and evaluation capacities in national parliaments*.

2 Generelt overblikk

Ifølge rapporten gjennomfører alle medlemslandene i EU analyser av konsekvenser før lovvedtak i parlamentene, men omfanget og nivået på analysene varierer. I de fleste landene er det regjeringen som har ansvaret for å utrede konsekvenser før forslag fremmes. Men noen parlamenter har gått videre og tatt initiativ til at parlamentet skal vurdere/kvalitetssikre regjeringens utredninger og/eller etablert egen utredningskompetanse som behandler forslag fra regjering eller representanter.

Av de 38 parlamentene er det 16 parlamenter som er involvert i en eller annen form for konsekvensutredning i parlamentet. Av de 16 parlamentene er det kun følgende åtte parlamenter som står for egne analyser: Bulgaria, Estland, Finland, Ungarn, Irland, Polen, Sverige og Canada.

Det er også noen land som oppgir å være engasjert i konsekvensutredninger i mindre skala og som vurdering av regjeringens analyser. Disse er Østerrike, Frankrike, Tyskland, Litauen, Italia, Portugal, Spania og Latvia. Tabellene nedenfor viser graden av bruk av konsekvensutredninger i parlamentene, fordelt på kolonnene:

- ♦ Ingen KU utover klassisk komitevurderinger (komiteenes behandling, høringer, oppfølgingsspørsmål til regjeringsapparatet)
- ♦ Mindre konsekvensvurderinger (f.eks. mer omfattende komitebehandling)
- ♦ Eget arbeid med konsekvensvurderinger i parlamentet

Den første tabellen (med Norge) er for tredjeland, mens tabellen på neste side er for EU-landene. Den grønne markeringen viser landenes status.

Tabell 1: Graden av bruk av konsekvensutredninger i parlamentene i tredjeland, utenfor EU.

Country	No IA beyond classical committee scrutiny	Smaller scale IA work (e.g. in-depth scrutiny)	Own IA work
Albania			
Canada			
Iceland			
Moldova			
Montenegro			
North Macedonia			
Norway			
San Marino			
Switzerland			
Turkey			
UK			

Tabell 2: Graden av bruk av konsekvensutredninger i parlamentene i EU-land

Country	No IA beyond classical committee scrutiny	Smaller scale IA work (e.g. in-depth scrutiny)	Own IA work
Austria			
Belgium			
Bulgaria			
Croatia			
Cyprus			
Czechia			
Denmark			
Estonia			
Finland			
France			
Germany			
Greece			
Hungary			
Ireland			
Italy			
Latvia			
Lithuania			
Luxenburg			
Malta			
Netherlands			
Poland			
Portugal			
Romania			
Slovakia			
Slovenia			
Spain			
Sweden			
European parliament			

3 Nærmere om enkelte land

Vi har lest omtalen av landene som har såkalt «small-scale IA work», og det ser ikke ut som denne gruppen er så interessant for ditt formål. Hvis du likevel er interessert, er disse landene omtalt på sidene 17-24 i EPRS' rapport.

Nedenfor presenterer vi de landene som oppgir å gjennomføre egne konsekvensutredninger i parlamentene. Flere parlamenter (Sverige, Finland, Ungarn, Irland, Canada) rapporterer at de har mulighet til å gjennomføre KU av budsjettforslag og -endringer internt i parlamentet. I Norge dekkes denne tjenesten for partigruppene og representantene av Finansdepartementet og SSB.

Det kan se ut som særlig Irland og Polen har et omfattende system for KU av lovforslag fra parlamentsmedlemmer og partigrupper. Også Bulgaria er i denne kategorien, men metodikken/innholdet er vurdert som svakt av flere kilder. I en sammenligning med Norge, må man ta hensyn til at funksjonene kan dekkes på andre måter i Norge enn i f.eks. Polen og Irland.

3.1 Bulgaria

Det bulgarske parlamentet er ett av få parlamenter i EU som oppgir at det utarbeider egne konsekvensutredninger av lovforslag initiert av parlamentet. Kravet om KU er satt opp i Law of Normative Acts (Article 19) som sier at «*the authorities proposing drafts of normative acts shall carry out impact assessment*». Dette innebærer at både regjeringen/departementene og representanter i parlamentet er forpliktet til å framlegge en KU sammen med lovforslag som fremmes.

Dette er spesielt viktig siden Bulgaria er ett av de landene i EU som har høyest andel vedtatte lover initiert av representanter (nesten 60 prosent, OECD). Ifølge data fra EPRS-undersøkelsen legger representantene fram relativt mange forslag med konsekvensutredninger hvert år; nesten 100 per år i 2017 og 2018, og 77 i løpet av første halvår 2019. I en OECD-publikasjon sies det imidlertid at utredningene som representantene legger fram er «*relatively less stringent than those for laws made by the executive*».²

Parlamentet har imidlertid en del obligatoriske regler for innholdet i en KU ved lovforslag fra representanter:

- ♦ begrunnelse for lovforslaget
- ♦ vurdering av berørte interesser
- ♦ en kost-nytte-analyse
- ♦ en analyse av administrative byrder og strukturelle endringer
- ♦ og til slutt virkningen på andre lover.

I praksis er kvaliteten på disse utredningene heller lite ambisiøse, hevdes det i EPRS' undersøkelse. Dette bekreftes av en annen kilde, the Bertelsmann Stiftung, som uttaler at «[a]ssessments for legislative proposals sponsored by individual Members of Parliament continue to be of poor quality.»³

Ifølge EPRS skyldes den dårlige kvaliteten antakelig at representantene har lite støtte til å produsere meningsfulle analyser som er både teknisk vanskelige og komplekse og arbeids- og tidkrevende.

3.2 Estland

Som i Norge er det regjeringen som har ansvaret for å gjennomføre tilstrekkelige utredninger før lovforslag. Det som er spesielt i lovprosessen i Estland, er at tillegg/endringer gjennom komitebehandlingen i parlamentet, må følges av et forklarende notat som også inneholder en

² Se OECDs landark på Bulgaria i prosjektet *Better Regulation Practices across the European Union*
<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/458d0226-en/index.html?itemId=/content/component/458d0226-en>

³ Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Indicators 2019, [Evidence-based instruments report: RIA application, quality of RIA process, sustainability check, quality of ex post evaluation](#), 2019.

vurdering av virkningene av endringen eller tilleggene (så langt det er mulig). Komiteen kan få hjelp av parlamentets juridiske avdeling eller utredningstjeneste til å belyse virkninger av evt. endringer i lovforslaget, eller den kan få bistand direkte fra det aktuelle departementet.

3.3 Finland

Finland har mye av det samme systemet som Norge, men i tillegg er det opprettet et eget uavhengig råd (fra 2015) som skal arbeide for å øke kvaliteten på utredningene fra regjeringen. Se hjemmesiden til [Rådet för bedömning av lagstiftningen](#) der formål og aktivitet omtales nærmere:

«Rådet arbetar för att förbättra kvaliteten på lagberedningen och i synnerhet konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner. Rådet ska också utveckla den allmänna lagberedningskulturen, till exempel i fråga om tidsplaner och annan planering av propositioner och lagberedning.»

Rådet gir årlig rundt 30-40 uttalelser til regjeringsforslag med tilhørende utredninger. Komiteene i parlamentet kan invitere Rådet til høringer i behandlingen av lovforslag, men dette skjer sjelden, ifølge EPRS-undersøkelsen.

I tillegg til dette har kontrollkomiteen igangsatt en undersøkelse av kvaliteten ved lovforslag og KU av lovforslag. Undersøkelsen er foretatt av forskere ved University of Eastern Finland, og vi har kun funnet ferdig rapport på finsk. Vi har imidlertid sendt en henvendelse til sekretær for den finske kontrollkomiteen med spørsmål om det finnes et svensk eller engelsk sammendrag. Dette ettersendes hvis det er tilgjengelig.

I svaret fra Finland nevnes det også at parlamentet har etablert KU-kapasitet i administrasjonen, gjennom et økonomianalyse-team som er plassert i utredningstjenesten. Dette teamet er satt opp for å bistå partigruppene og særlig opposisjonen i forbindelse med budsjettbehandlingen og beregninger i alternative budsjetter.

Økonomianalyse-teamet bruker de samme makroøkonomiske modellene som regjeringsapparatet, og teamet kan regne på konsekvenser av endringer i skatte- og avgiftsnivå, endringer i trygder, handel og offentlig sektors utgifter og inntekter osv. Teamet stod for 200 analyser i 2018 og 70 i første halvdel av 2019. Denne tjenesten er inspirert av ordningen i Sverige og utviklet i samarbeid med tilsvarende tjeneste i den svenske Riksdagen.

Det er verdt å nevne her at partigruppene i det finske parlamentet ikke har mulighet til å bruke Finansdepartementet og (til dels) SSB i budsjettbehandlingen slik som i Norge. Som kjent kan partigruppene på Stortinget stille budsjettspørsmål til Finansdepartementet både høst og vår for å få belyst konsekvenser av endrede tiltak.

3.4 Ungarn

I Ungarn støttes parlamentet med budsjettrelaterte konsekvensutredninger gjennom et uavhengig finansråd som gir makroøkonomiske råd. I tillegg til styrelederen, sitter også sentralbanksjefen og riksrevisor i rådet, og de kan også bruke sine respektive utredningsressurser inn i rådets arbeid.

Rådet er gjennom paragraf 44 i den ungarske grunnloven gitt myndighet til å støtte parlamentets arbeid. Hovedoppgaven er å undersøke etterlevelse av lovbestemmelser om statsgjeld etc., og å gi en «godkjenning» av forslag til statsbudsjett før endelig behandling i parlamentet.

Slik vi forstår det, har rådet også ansvar for andre makroøkonomiske analyser og prognoser, og for analyser av ulike budsjettforslag (som vedtas i lovs form).

3.5 Irland

Det irske parlamentet har utviklet en del KU-aktiviteter de siste årene for å gjøre beslutningsprosessen i parlamentet mer kunnskapsbasert.

Mye av analysearbeidet skjer gjennom aktivitet i administrasjonens utredningstjeneste. For det første vurderer utredningstjenesten lovforslag fra regjeringen og utarbeider saksnotater som komiteene bruker i sin behandling av forslag. I dette inngår vurderinger av regjeringens konsekvensutredninger.

For det andre gjør utredningstjenesten også analyser for representanter som vil fremme lovforslag. Den kan bistå representantene både tidlig i prosessen under utformingen av et forslag, eller senere når forslaget er lagt til behandling.

Etter en reform i parlamentet har det siden 2011 vært en stor økning i antallet lovforslag fra representanter, med et årlig gjennomsnitt på nesten 100 lovforslag, mot rundt 30 før reformen. Etter forretningsordenen skal disse lovforslagene gjennom en utredningsprosess og vurderinger «*from a policy, legal and financial perspective.*»⁴

Denne økningen har gjort det nødvendig å få til en mer systematisk vurdering av lovforslagene i utredningstjenesten. Utredningstjenesten vurderer bl.a. økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvenser, i tillegg juridiske implikasjoner, alternative løsninger og ikke-intenderte konsekvenser av forslagene. Analysene bør også inneholde en vurdering av gjennomføringskostnader og håndhevingskostnader.

Ifølge EPRS' undersøkelse fokuserer saksnotatene fra utredningstjenesten mer på politiske analyser enn på rent faglige konsekvensutredninger. Fra 2017 og fram til midten av 2019 hadde utredningstjenesten laget 40 analyser (policy analysis papers) basert på lovforslag fra representantene, og omtrent like mange vurderinger av lov-initiativer i en tidlig fase (early-stage pre-legislative scrutiny papers). Dette kommer i tillegg til de forslagene fra regjeringen som utredningstjenesten også vurderer.

Som i Finland og Sverige gjennomføres det budsjettanalyser/økonomiske analyser i parlamentet. Dette skjer gjennom budsjettkontoret som er en uavhengig enhet etablert i 2017.

⁴ [Standing Orders relative to public business, Order 178.](#)

3.6 Polen

I det polske parlamentet har begge kamrene (Sejm og Senatet) administrativ kapasitet til konsekvensutredninger. I Sejm er det en forsknings- og utredningsenhet som skal gi kunnskapsbaserte råd i lovgivningsprosessen i komiteene. Enheten tilrettelegger for konsekvensutredninger av forslag i parlamentet, i tillegg til at den også vurderer regjeringens forslag og av og til gjør tilleggsutredninger av disse.

Ifølge EPRS' undersøkelse er dette den mest omfattende enheten for konsekvensutredninger blant EUs parlamenter. Enheten ble etablert i 2015, og antallet utredninger har gradvis økt; fra 50 i 2017 til 102 i første halvdel av 2019. EPRS' undersøkelse vurderer utredningene som omfattende med analyser av juridiske, økonomiske, sosiale og politiske konsekvenser som standard. Avhengig av tematikk, kan også andre konsekvenser utredes, som internasjonale effekter og teknologiske effekter.

I tillegg til dette er Sejm ett av de få kamrene/parlamentene i EU som vurderer konsekvensutredninger og forslag fra EU-kommisjonen. Dette gjøres både i en tidlig fase når Polen skal utforme sin holdning til forslaget, og også når forslaget er vedtatt og skal tilpasses nasjonal lovgivning. Slike vurderinger skjer først og fremst når det er mistanke om at EU-forslaget kan endre nasjonal lovgivning betydelig eller der det vil være en del politisk motstand mot forslaget («where the Sejm suspects proportionality or subsidiarity issues»).

Den administrative utredningsenheten i Senatet ble etablert i 2016 som del av juridisk kontor, og den vurderer og underbygger lovforslag fra Senatet. I dette inngår vurdering av mulige sosiale, økonomiske, finansielle og juridiske konsekvenser av lovforslag. I tillegg vurderer enheten på ad hoc-basis konsekvensene av lovendringer og - tillegg foreslått av Senatet. Metodikken som brukes er den samme som regjeringen benytter for å gjøre analysene sammenlignbare, noe som vurderes av EPRS som ambisiøst ut fra bemanning og resultater. Enheten har et årlig gjennomsnitt på 30 konsekvensutredninger fordelt på to fulltidsansatte.

3.7 Sverige

Som i Norge er det regjeringen som har ansvaret for konsekvensutredninger av forslag som fremmes i parlamentet. I komitebehandlingen kan imidlertid konsekvensvurderingene fra regjeringen bli supplert med høringer og skriftlige spørsmål til ansvarlig statsråd (som i Norge). I behandlingen av forslag med store konsekvenser for offentlige utgifter eller inntekter, kan også finanskomiteen bli involvert i behandlingen.

I tillegg til dette nevner rapporten at også utredningstjenesten i parlamentet kan gjennomføre noen konsekvensutredninger, hovedsakelig for enkeltrepresentanter og opposisjonspartier. Vi vil i den forbindelse nevne at Riksdagens utredningstjeneste (RUT) er betydelig større enn utredningsseksjonen i Stortinget. Av de tre seksjonene i RUT (Juridisk/politisk, velferd og økonomi), er det økonomiseksjonen som særlig gjennomfører konsekvensutredninger. Den utarbeider kvantitative analyser av økonomiske effekter på følgende områder:

- ♦ makroanalyser av sosio-økonomiske effekter av ulike budsjettalternativer
- ♦ analyser av hvilke virkninger regelverksendringer (f.eks. skatte- og avgiftsendringer) kan ha på offentlige finanser

- ♦ fordelingsanalyser som kvantifiserer konsekvensene for enkeltpersoner og husholdninger

Utredningstjenesten bruker det samme modellapparatet som regjeringen i disse analysene. Hovedhensikten har vært å styrke opposisjonens arbeid ved å levere uavhengige analyser samtidig som de er sammenlignbare med regjeringens analyser.

Som nevnt er denne tjenesten relativt ny i Finland, mens den ble utviklet allerede på 1990-tallet i Sverige. Vi forstår det slik at heller ikke i Sverige har partigruppene samme mulighet til å bruke Finansdepartementet (eller andre eksterne) i budsjettbehandlingen slik som i Norge, f.eks. ved utarbeidelse av alternative budsjetter og budsjettspørsmål (konsekvenser av endrede tiltak).

3.8 Canada

Ifølge EPRS-undersøkelsen har ikke administrasjonen i det canadiske parlamentet noen egen enhet som jobber med konsekvensutredninger, men komiteene kan hente inn (tilleggs)informasjon om konsekvenser før behandling av forslagene. Også i Canada har parlamentet en budsjettenhet som kan gjennomføre økonomiske analyser på samme måte som i Sverige og Finland.

4 Kilder

- ♦ Utredningstjenesten i Europaparlamentet (EPRS): Better Regulation practices in national parliaments (2019):
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU\(2020\)642835_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642835/EPRS_STU(2020)642835_EN.pdf)



FS 4122 Better_regulation_practices_in_national_parliaments_FINAL (2).pdf

- ♦ OECDs publisasjon/nettside om [Better Regulation Practices across the European Union](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en) (OECD 2019) med landsider: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/better-regulation-practices-across-the-european-union_9789264311732-en
- ♦ Andre kilder er oppgitt underveis i teksten.