

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget

Særlig om regjeringens plikt til å gi Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovsaker

Av Sandra Ulleland

STORTINGETS UTREDNINGSSSEKSJON

PERSPEKTIV 02/22



Forord

Temaet for denne artikkelen er regjeringens plikt til å opplyse Stortinget om EØS-rett. Artikkelen belyser særlig hvilke opplysninger som det må ansees «nødvendig» å gi Stortinget om EØS-rett ved fremleggelsen av lovforslag etter Grunnloven § 82, og i hvilken utstrekning det kan reises spørsmål ved om regjeringen *gir* Stortinget alle «nødvendige» opplysninger om EØS-rett.

Problemstillingen er inspirert av NAV-skandalen som ble avdekket høsten 2019, der Granskningsutvalget i ettertid konstaterte at departementet «ikke hadde hatt tradisjon for å opplyse om EØS-rettens betydning». Etter mitt syn ga dette grunnlag for å se nærmere på både tolkning og anvendelse av Grunnloven § 82 i lovproposisjoner.

Regjeringens plikt til å opplyse om EØS-rett til Stortinget ble derfor tema for min masteroppgave i rettsvitenskap, levert 31. januar 2022 ved Universitetet i Oslo. Oppgaven ble skrevet mens jeg var stipendiat ved Stortingets utredningsseksjon. I artikkelen som publiseres her, skal hovedfunnene og refleksjonene som inngår i oppgaven presenteres. Av hensyn til artikkelens omfang og tilgjengelighet, vil naturligvis ikke alle spørsmål bli behandlet i sin fulle bredde.

Ellers vil jeg rette en stor takk til utredningsseksjonen. Seksjonen består ikke bare av en utrolig hyggelig og inkluderende gjeng, som jeg har opplevd at har vist stort engasjement og støtte for mitt prosjekt i løpet av året 2021. De har også gitt meg muligheten til å ta del i og lære hvordan utredningsseksjonen bidrar til å skaffe stortingsrepresentanter en uavhengig og nyttig informasjon om et bredt spekter av ulike faglige spørsmål de av ulike grunner ikke alltid kan forvente å få fra regjeringsapparatet – med høy faglig integritet. En informasjonskilde som de problemstillingene artikkelen handler om, viser at kan være svært viktig.

En stor takk rettes til min veileder Christoffer Conrad Eriksen som har vist et uvurderlig engasjement i oppgaven, noe som har ledet til interessante faglige diskusjoner og god bistand til i å få mitt noe ambisiøse prosjekt i mål. Finn Arnesen som satte meg på spor av den interessante problemstillingen fortjener også en takk. En kjærlig takk rettes også til Andreas Tangstrøm, min samboer, som har vært en solid støttespiller gjennom prosjektet både på juss, språk og motivasjon. Han har også måttet holde ut med at halve oppgaven som følge av pandemi ikke ble skrevet på Stortinget, men på hjemmekontor.

Synspunktene som presenteres i artikkelen er fullt ut mine egne og skrivefeil står for egen regning. Ved ønske om fullstendig utgave av masteroppgaven, spørsmål eller et ønske om å diskutere innholdet, så kan jeg nås på e-post.

August 2022
Sandra Ulleland

Sammendrag

Artikkelen gjelder spørsmål om hvordan regjeringens plikt til å gi Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelse av lovproposisjoner, skal tolkes. Grunnlovsgiver har i Grunnloven § 82 første punktum inntatt en ordlyd som oppstiller en plikt for regjeringen til å gi Stortinget "alle nødvendige opplysninger", en plikt som etter sin ordlyd både er skjønnsmessig og vidtrekkende. Når forarbeidene leses samlet gir de støtte for at grunnlovsgiver mente at normens formål er å ivareta Stortingets behov for et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I lys av det eksisterende rettskildebildet konkluderer artikkelen med at det avgjørende vurderingstemaet for hvilke opplysninger om EØS-rett regjeringen må gi Stortinget i lovsaker er *hvilke opplysninger Stortinget har behov for – for å kunne ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag ved behandlingen av den aktuelle lovsaken*. Hva som er et forsvarlig beslutningsgrunnlag, er imidlertid også skjønnsmessig. Dette byr på enkelte utfordringer når normen skal anvendes i konkrete saker, og medfører at det juridisk sett antakelig vil være mulig å argumentere for flere ulike synspunkt i grensetilfeller.

Artikkelen utforsker videre hvordan plikten til å gi nødvendige opplysninger om EØS-rett skal anvendes ved å drøfte ulike typetilfeller. I typetilfelldrøftelsene har jeg blant annet kommet til at det er gode holdepunkter for at nødvendighetskravet innebærer at regjeringen må gi Stortinget opplysninger om faglige vurderinger av rettslig usikkerhet og risiko for traktatbruddsspørsmål. Det har også vært argumentert for at nødvendighetskravet forutsetter at regjeringen gjør de utredningene av EØS-rettslige spørsmål som trengs for at Stortinget skal ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Som en del av prosjektet har jeg gjennomgått og vurdert et større utvalg lovproposisjoner fra lovårene 2019-2020 og 2020-2021 med sikte på å undersøke hva slags opplysninger de faktisk inneholder om EØS-rett. De empiriske undersøkelsene jeg har gjort, viser at det gis opplysninger om EØS-rettslige føringer i flere lovproposisjoner, enn det en kanskje kunne forvente ut ifra den manglende tradisjonen for å utrede EØS-rettslige problemstillinger som granskningsutvalget avdekket i NAV-skandalen. Kanskje er dette et tegn på at departementene har blitt bedre til å utrede og redegjøre for EØS-rettslige problemstillinger i lovproposisjoner.

På den annen side er det ikke bare åpenbare informasjonsmangler om innholdet i EØS-retten som kan være problematisk for Stortingets beslutningsgrunnlag. De empiriske undersøkelsene har også vist at det sjeldent opplyses om rettslig usikkerhet og tvil knyttet til de EØS-rettslige vurderingene departementet inntar i proposisjonene. Fraværet av denne typen nyanser, kan hindre en demokratisk og faglig fundert debatt i Stortinget om hvordan Norge skal forholde seg til etterlevelsen av EØS-avtalen og tilhørende rettsakter. Analysen av Grunnloven § 82 i det følgende vil stille spørsmål ved hvorvidt dette er rettslig holdbart.

Følgelig gir ikke analysene som her er gjort av hva slags opplysninger som er gitt om EØS-rett i lovproposisjoner de to siste årene, uten videre grunn til å anta at regjeringen alltid gir Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovproposisjoner. Problemstillingene som drøftes i artikkelen viser også at uansett hvor lojalt regjeringen etterlever opplysningsplikten, så vil det alltid være viktig at både Stortinget, domstolene og andre rettsanvendere leser EØS-rettslige vurderinger i lovproposisjoner med et kritisk blikk.

INNHold

1.	Innledning	4
2.	Plikten til å gi alle «nødvendige opplysninger».....	6
2.1	Introduksjon	6
2.2	Ordlyden i Grunnloven § 82 første punktum.....	6
2.3	Grunnlovsgivers syn på innholdet i «nødvendighetskravet»	7
2.3.1	Betydningen av forarbeider ved grunnlovstolkning	7
2.3.2	Forarbeidene til Grunnloven § 82 – Frøiland- og Kosmo-utvalget	8
2.3.3	Frøiland-utvalgets uttalelser om konkrete retningslinjer	11
2.4	Nødvendighetskravet og rettsoppfatninger i praksis	12
2.4.1	Praksis i kontroll- og konstitusjonskomitéen etter 2007.....	12
2.5	Oppsummering av funnene og oppstilling av vurderingstema	17
3.	Rekkevidden av nødvendighetskravet i ulike typetilfeller	18
3.1	Utvalg av typetilfeller	18
3.2	Opplysninger om rettslig usikkerhet eller muligheter for traktatbruddssøksmål	19
3.2.1	Presisering av typetilfellet og vurderingstemaet.....	19
3.2.2	Stortingets behov for informasjonen.....	19
3.2.3	Kan andre hensyn begrunne manglende åpenhet?	21
3.2.4	Sammenfatning	23
3.3	Opplysninger som inneholder fakta, faglige vurderinger og «interne politiske» vurderinger.....	24
3.4	Opplysninger om EØS-rett som krever utredninger	26
3.5	Sammenfatning av typetilfellene	27
4.	Opplysninger om EØS-rett i proposisjoner 2019-2020 og 2020-2021	28
4.1	Analysens rammer og valg av kategorier	28
4.2	Statistisk oversikt over EØS-opplysninger i 2019-2020 og 2020-2021	29
4.3	Proposisjoner der EØS-rett ikke er nevnt	32
4.4	Proposisjoner der det er opplyst om at EØS-rett <i>ikke</i> er relevant	34
4.5	Proposisjoner der EØS-rettslige spørsmål er behandlet	35
4.5.1	Proposisjoner der EØS-retten redegjøres for overordnet	35
4.5.2	Proposisjoner der det redegjøres mer grundig for EØS-rett	36
4.5.3	Nærmere om uttrykk for rettslig usikkerhet eller tvil	38
4.6	Oppsummering av funn	42
4.7	Kort utsyn til andre lands rett	42
5.	Avslutning.....	44
6.	Kilder	46

1. INNLEDNING

Regjeringens opplysningsplikt regulerer ikke bare informasjonsflyten fra regjering og Stortinget. Den etablerer også en ansvarsfordeling mellom regjeringen og Stortinget underveis i lovgivningsprosessen. Det er Stortinget som skal behandle og vedta lovene – og regjeringen som forbereder og skaffer informasjonsgrunnlaget til behandlingen av lovsakene.¹ Delvis på grunn av denne ansvarsfordelingen, er størsteparten av statens utredningsressurser også underlagt regjeringen.

Spørsmål om hvorvidt regjeringen gir Stortinget nødvendige opplysninger om EØS-rett har vært aktualisert direkte og indirekte i flere politiske saker de senere årene. Hva slags konsekvenser mangelfulle opplysninger om EØS-rett i lovproposisjoner kan få, illustreres blant annet av trygdeskandalen fra høsten 2019, hvor det ble avdekket at flere privatpersoner var blitt straffet på urettmessig grunnlag som følge av feilpraktisering av trygdeforordningen.² I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomitéen ble det pekt på at den manglende behandlingen av forholdet til trygdeforordningen i et lovforslag Stortinget behandlet høsten 2017, var én av grunnene til at det tok lengre tid å avdekke feilpraktiseringen.³ I granskningsutvalgets rapport NOU 2020:9 *Blindsonen* var ett av funnene som ble framhevet at:

«departementet ikke har hatt tradisjon for å beskrive EØS-rettens betydning for anvendelsen av folketrygdlovens regler i proposisjoner til Stortinget.»⁴

Dette funnet fikk et mindretall på Stortinget til å minne regjeringen om at «departementet ikke kan ha tradisjon for utforming av lovproposisjoner og meldinger til Stortinget som strider mot opplysningsplikten etter Grunnloven § 82».⁵ En kommentar som nok er på sin plass, en konsekvent tradisjon for aldri å opplyse om EØS-rettens betydning i lovforslag for Stortinget er åpenbart ikke i tråd med plikten til å gi Stortinget alle «nødvendige» opplysninger. I en del tilfeller blir imidlertid spørsmålet mer komplisert enn å opplyse eller ikke opplyse om EØS-rett, slik denne artikkelen vil illustrere. Et gjennomgående tema vil være hva slags «tradisjon» regjeringen kan ha for å beskrive EØS-rettens betydning i proposisjoner til Stortinget, uten å bryte opplysningsplikten etter Grunnloven § 82.

Et annet og ferskere eksempel som er verdt å nevne for å illustrere hvilke tilfeller problemstillingen kan komme på spissen, er håndteringen av omikronutbruddet i desember 2021. Da utløste finansministerens upresise omtale av hva slags begrensninger statsstøtteregulverket ville legge på lønnsstøtteordningen, en rekke skriftlige spørsmål og oppslag i media knyttet til om finansministeren hadde feilinformert Stortinget.⁶

¹ Med unntak av representantforslag, som faller utenfor denne artikkelens rammer.

² For en beskrivelse av det faktiske hendelsesforløpet i saken viser jeg til NOU 2020:9 punkt 4.

³ Innst.168 S (2019-2020) s. 4.

⁴ NOU 2020:9 s. 109.

⁵ Jf. komitémerknaden fra medlemmene i Arbeiderpartiet, Senterpartiet, og Sosialistisk Venstreparti i Innst. 278 S (2020-2021), grundigere omtalt i avhandlingens punkt 2.5.1.

⁶ Det bør nevnes at enkelte opplysninger ble gitt i en orientering til Stortinget 17.12.2021, og andre gjennom media 18.12.2021, opplysninger gitt i sistnevnte forum er utenfor opplysningspliktens rekkevidde, og dette er før

Finansministeren ble beskyldt for å bruke EØS-retten som et «skalkeskjul» for at lønnsordningen ikke var bedre, og han ble raskt tvunget til å komme tilbake til Stortinget for å forklare seg.⁷ I den andre runden presiserte Vedum at det var regjeringens ønske om å være på «den konservative siden» av EØS-retten for å unngå at støtten senere måtte tilbakebetales, som lå til grunn for uttalelsene om statsstøtteregelverk.⁸ Dersom meningen var å legge inn en sikkerhetsmargin, burde han ikke i så fall gitt klart uttrykk for det overfor Stortinget?

I tillegg til de dagsaktuelle sakene, tolkes og anvendes opplysningsplikten også i praksis i det løpende i forholdet mellom regjering og Stortinget – blant annet når regjeringen fremmer lovforslag. Siden Stortinget i begrenset grad utreder lovsaker selv, er det av stor betydning at Stortinget får de opplysningene de trenger fra regjeringen. I ytterste konsekvens vil manglende opplysninger kunne gå på bekostning av Stortingets grunnlovsgitte funksjoner, og lede til at Stortinget fatter vedtak på feil premisser. Ifølge forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen er dette begrunnelsen for at plikten ikke bare er nedfelt i Grunnloven, men også er belagt med personlig straffeansvar for regjeringens medlemmer dersom plikten brytes.⁹

Hva slags opplysninger Stortinget trenger ved behandlingen av saker, er imidlertid ikke helt enkelt å besvare generelt. Slik plikten er formulert i Grunnloven § 82 første punktum, skal regjeringen «meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen» av saker regjeringen fremmer. I andre sammenhenger følger det av bestemmelsens annet punktum at regjeringen generelt ikke skal «fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer». Ordlyden «nødvendig» oppstiller en skjønnsmessig og standardpreget plikt for regjeringen når den fremmer en sak for Stortinget, eksempelvis når de foreslår en ny lov og ber Stortinget vedta den. I denne artikkelen skal jeg presentere de undersøkelsene jeg har gjort knyttet til hva kravet til «nødvendige» opplysninger betyr for opplysningen av EØS-rettslige spørsmål i lovforslag, og hva slags opplysninger regjeringen rent faktisk gir om EØS-rett i lovproposisjoner fra utvalgte lovår.

Artikkelen består av seks kapitler som svarer til inndelingen i den lengre og mer utfyllende avhandlingen jeg har skrevet som stipendiat ved Stortingets utredningsseksjon våren og høsten 2021. I punkt 2 og 3 vil jeg redegjøre nærmere for det rettslige innholdet i det såkalte «nødvendighetskravet» i Grunnloven § 82 første punktum. Kapittel 2 belyser hovedtrekkene i tolkningen og analysen av relevante rettskilder, og i kapittel 3 drøftes normens innhold ved hjelp av ulike typetilfeller. Kapittel 4 inneholder funn fra analyser jeg har gjort ved undersøkelsen av 200 lovproposisjoner i lovårene 2019-2020 og 2020-2021. I kapittel 5 vil jeg kort redegjøre for hva slags reguleringer av opplysningsplikt som finnes i andre europeiske land. Avslutningsvis vil jeg komme med enkelte refleksjoner til funnene som undersøkelsene av problemstillingene i de ulike delene har gitt grunnlag for, og konkludere (kapittel 6).

proposisjonen med lønnsordningen i det hele tatt ble fremlagt, men saken brukes her bare til illustrasjon for problemstillingens aktualitet.

⁷ Se foreløpig referat fra Stortingets nettarkiv 20. desember 2021, der Vedum var gitt taletid mot møtets slutt, ikke inntatt i Stortingstidende i skrivende stund.

⁸ Ibid.

⁹ Se blant annet Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 39 og Dok. nr. 19 (2003-2004).

2. PLIKTEN TIL Å GI ALLE «NØDVENDIGE OPPLYSNINGER»

2.1 Introduksjon

For å kartlegge hva nødvendighetskravet betyr for opplysning av EØS-rettslige spørsmål i lovsaker, må Grunnloven § 82 første punktum tolkes. I tråd med prinsipper for juridisk metode, har jeg tatt utgangspunkt i ordlyden i nødvendighetskravet, og sammenholdt denne med øvrige relevante rettskilder som forarbeider, parlamentarisk praksis og reelle hensyn.

Et særtrekk ved tolkning av grunnlovsbestemmelser som gjelder forholdet mellom statsmaktene, er at rettskildebildet er annerledes. Normalt kommer ikke tolkningsspørsmålene opp for norske domstoler, og dette fører til at det i begrenset grad finnes retningsgivende rettspraksis. Disse særpreger også hvordan Grunnloven § 82 må tolkes. Tolkingsspørsmål må løses ved hjelp av andre rettskilder. Ordlyden vil normalt ha stor vekt, men nøyaktig hvor ordlydslojal grunnlovstolkning skal være, er det ikke enighet om. Videre reiser forarbeiders betydning ved grunnlovstolkning eksempelvis enkelte særskilte rettskildespørsmål.¹⁰ Relevant praksis som bidrar til å fastlegge inneholder i Grunnloven § 82, er også foreløpig sparsom.

Det komplekse rettskildebildet fører til at en rekke tolkingsspørsmål forblir uavklarte, fordi de rettskildene som finnes ofte kan åpne opp for flere tolkningsalternativ, og ikke gir et helt definitivt svar. Som rettsanvender i en juridisk avhandling, har jeg imidlertid ansett det som min oppgave å forsøke å tolke og finne fram til det tolkningsalternativet som etter mitt syn best lar seg forene med det samlede rettskildebildet. Jeg vil også understreke at det i en artikkel som denne neppe er plass til å behandle de rettskildetekniske spørsmålene i sin fulle bredde.

2.2 Ordlyden i Grunnloven § 82 første punktum

Når ordlyden skal tolkes kan det for sammenhengens skyld det være hensiktsmessig å vise til den fullstendige formuleringen i Grunnloven § 82, hvor det fremgår at:

«Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.»¹¹

Ordlyden «nødvendig» peker i retning av *et behov*, eller noe man ikke klarer seg uten.¹² Når «nødvendig» sees i sammenheng med formuleringen «for behandlingen av de saker den fremlegger», underbygger det at det er Stortingets behov og hva slags opplysninger Stortinget trenger som trekker opp grensene for innholdet i regjeringens opplysningsplikt. Formuleringen «av betydning» for saken tilsier også at hva slags opplysninger som må fremlegges, vil variere

¹⁰ Se punkt 2.3.

¹¹ Det bør nevnes at det også er en språklig likestilt nynorskversjon som formulerer nødvendighetskravet på følgende måte: «[r]egjeringa skal gje Stortinget alle dei opplysningane som trengst for behandlinga av dei sakene ho legg fram». Språklig sett er imidlertid hva slags opplysninger «som trengst for behandlinga», såpass nær bokmålsformuleringen, at en selvstendig tolkning av den nynorske ordlyden i begrenset grad gir noen tolkningsbidrag av relevans for mitt konkrete tolkingsspørsmål.

¹² Bokmålsordboka nettutg.

avhengig av hva slags sak det er tale om. Opplysningene som må gis skal ha en saklig tilknytning til den konkrete saken. Dermed faller opplysninger som er av betydning for *andre saker*, eller for Stortinget generelt, utenfor ordlydens rekkevidde.

En annen avgrensning som kan utledes av ordlyden «nødvendig», er at regjeringen ikke har en plikt til å fremlegge absolutt alle opplysninger som er tilknyttet en sak. Dette kan sies å begrense hvor mange opplysninger regjeringen må fremlegge for Stortinget *kvantitativt sett*. Regjeringen skal foreta en utvelgelse og fremlegge alle «nødvendige» opplysninger. På denne måten ivaretas også hensynet til en effektiv samhandling mellom regjering og Stortinget. Ordlyden åpner imidlertid ikke for å foreta et utvalg av opplysninger dersom dette går på bekostning av Stortingets *kvalitative* informasjonsbehov. Stortinget skal ikke i lovsaker nøye seg med et sammendrag av nøkkelopplysninger, eller med bare å få kjennskap til «vesentlige opplysninger»: De skal ha «alle» opplysninger som er «nødvendige» og «av betydning» for den saken Stortinget skal behandle. Nøyaktig hvor grensen for hva som er «nødvendig» går, og hvilke retningslinjer som gjelder for den konkrete grensedragningen, er imidlertid ikke like rett frem basert på ordlyden alene.

Likevel er det enkelte nøkkelopplysninger som stort sett alltid vil være «nødvendige» opplysninger. Å peke på disse kan bidra til å konkretisere innholdet i ordlyden. I denne sammenheng kan minimumsstandarder for hva slags opplysninger som trengs for en beslutning, gi en viss veiledning til spørsmålet om hvilke opplysninger som i alle tilfeller må gis ved fremleggelsen av et lovforslag.¹³ For en lovsak kan det eksempelvis hevdes at opplysninger om hva formålet med lovforslaget er, hva lovforslaget inneholder, og hvilke virkninger det vil få, alltid vil være «nødvendige» for Stortinget. Uten disse opplysningene er det vanskelig å se for seg at Stortinget i det hele tatt kan ta stilling til et lovforslag. For lovsaker kan derfor disse minimumsopplysningene sies å ligge i kjernen av nødvendighetskravet. Det betyr imidlertid ikke at disse også utgjør yttergrensene for hvilke typer opplysninger som er «nødvendige».

Utenfor opplysninger som klart er i kjernen av det nødvendighetskravet omfatter, er det ikke til å komme utenom at den ytre grensedragningen for hva som er «nødvendig» i en konkret lovsak, ikke er opplagt, og åpner opp for anvendelse av skjønn. På en skala fra ikke relevante opplysninger til høyst relevante opplysninger, er det ikke helt enkelt å avgjøre nøyaktig hvor høy grad av relevans som skal til for at en opplysning skal ansees som «nødvendig». Hvor grensen trekkes kan indirekte ha betydning for hvor detaljerte opplysninger regjeringen må gi om EØS-rett i en lovsak. Siden ordlyden ikke løser spørsmålene fullt ut, er det behov for å vurdere om andre relevante rettskilder inneholder tolkningsbidrag.

2.3 Grunnlovsgivers syn på innholdet i «nødvendighetskravet»

2.3.1 Betydningen av forarbeider ved grunnlovstolkning

Ved alminnelig lovtolkning er det ofte vanlig å se hen til forarbeidene, og kanskje særlig når ordlyden ikke fullt ut løser et tolkningsspørsmål. Forarbeider har imidlertid tradisjonelt i

¹³ Et eksempel på at en slik standard kommer til uttrykk i utredningsinstruksen § 2-1, men kan uavhengig av utredningsinstruksen hevdes å gi uttrykk for en beste praksis for utredning. Det er enkelte betenkeligheter med å fastlegge innholdet i en grunnlovsbestemmelse ved hjelp av en instruks regjeringen fritt kan endre ordlyden til, men som uttrykk for generelle prinsipper kan innholdet likevel gi en viss veiledning.

rettskildelæren vært ansett mindre sentrale for fastleggelsen av innholdet i en grunnlovsbestemmelse.¹⁴ Synspunktene har et langt stykke på vei vært bygget på at de forarbeidene som fantes var sparsomme og i mange tilfeller ikke gjenspeilte utvikling i den rådende oppfatningen av hvordan de ulike grunnlovsbestemmelsene var å forstå.¹⁵ Disse innvendingene gjør seg ikke gjeldende for Grunnloven § 82, som har relativt ferske forarbeider.

En mer viktig innvending mot å legge stor vekt på forarbeider ved grunnlovstolkning, som også gjør seg gjeldende ved tolkning av Grunnloven § 82, er den spesielle vedtaksprosedyren i Grunnloven § 121. Grunnloven § 82 ble vedtatt etter at spørsmål om å grunnlovsfeste opplysningsplikten hadde vært utredet av to utvalg, med ulike synspunkter, som også ble behandlet i to forskjellige runder i kontroll- og konstitusjonskomitéen, før det sistnevnte utvalgets forslag ble vedtatt enstemmig.¹⁶ Når det voteres over et grunnlovsforslag, er det ikke uttalelser i forarbeidene, men ordlyden det voteres over, og som utgjør det klareste uttrykk for det kvalifiserte flertallets støtte som kreves for å få flertall etter Grunnloven § 121. Endringene underveis i utredningsprosessen gjør at det ikke er åpenbart, ut fra et rettskildeperspektiv, hvilke forarbeidsuttalelser som gir grunnlag for å trekke slutninger om hva slags innhold grunnlovsgiver mente å gi Grunnloven § 82.¹⁷

På den annen side er det ikke bare i grunnlovsforarbeider det kan by på vanskeligheter å skulle fastlegge den *egentlige* lovgiverviljen. Også forarbeider til alminnelige lover kan være fragmentariske og flertydige, selv om det gjerne går kortere tid mellom utforming og vedtak.¹⁸ Det er heller ikke til å komme utenom at forarbeidene til Grunnloven § 82, slik rettskildebildet ser ut i dag, er en av de skriftlige rettskildene som i størst grad inneholder konkrete tolkningsbidrag til innholdet i nødvendighetskravet. I den grad forarbeidene gir grunnlag for slutninger om grunnloverviljen, er det nærliggende å vektlegge disse.¹⁹ Innvendingene kan uansett et stykke på vei tas høyde for ved å utvise en varsomhet med å tillegge enkeltuttalelser i forarbeidene vesentlig vekt, med mindre det er holdepunkter for at rettsoppfatningen støttes av det foreslående og det vedtakkende storting.²⁰

2.3.2 Forarbeidene til Grunnloven § 82 – Frøiland- og Kosmo-utvalget

Frøiland- og Kosmo-utvalgenes rapporter inneholder redegjørelser for utvalgenes syn på hva som *er og bør* være innholdet i en grunnlovsfestet regel om opplysningsplikt. Et sentralt tema i begge forarbeidene, var hvordan ordlyden skulle formuleres.

Det fremgår tydelig av Frøiland-utvalgets rapport at de var uenige om valg av ordlyd. Flertallet i Frøiland-utvalget mente at normen som presiserer *når* regjeringen skal fremlegge

¹⁴ Se blant annet Skoghøy (2018) s. 79.

¹⁵ Høgberg (2019) s. 244.

¹⁶ Jeg sikter her til Frøiland-utvalgets utredning i Dok. nr. 14 (2002-2003) med komitébehandling og merknader i Innst. 210 (2002-2003). I tillegg til Kosmo-utvalgets rapport i Dok. nr. 19 (2003-3004), med komitébehandling i Innst. 94 (2006-2007), og forhandlinger i Stortinget nr. 133 20.02.2007.

¹⁷ Hvorvidt dette er tilfellet, vil bli diskutert løpende ved behandlingen av de ulike relevante forarbeidsuttalelsene.

¹⁸ Se i denne retning Høgberg (2019) s. 245.

¹⁹ Sml. Sejerstad (2021) s. 763 der Sejerstad tar til orde for at rettskildesituasjonen tilsier at forarbeidene bør få større plass enn ellers.

²⁰ Jeg leser Smith i denne retning, se Smith (2017) s. 113.

opplysninger av eget tiltak, best kunne formuleres som et krav om at «Regjeringen skal meddele Stortinget opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Hva gjaldt kvalitetskrav foreslo de at et krav om at opplysningene er «korrekt[e] og dekkende», skulle gjelde for all informasjon regjeringen meddeler Stortinget, uavhengig av situasjonen. Flertallet presiserte også at meningsinnholdet i «nødvendig» og «korrekt og dekkende» var ment å være det samme, selv om de foreslo to forskjellige formuleringer.²¹

Mindretallet mente på sin side at det sentrale er at «Stortinget ikke må føres bak lyset», og at formuleringen «dekkende» av den grunn var altfor vidtrekkende. De foreslo i stedet formuleringen «uriktig og villedende», og viste til at dette var et ««godt rettslig kriterium» som direkte peker på det sentrale vurderingstemaet, som ikke er for omfattende, og som lar seg anvende så vel på omfangsrike proposisjoner som på korte svar i spørretimen».²²

Diskusjonen i Frøiland-utvalgets rapport gikk særlig ut på hva slags formulering som var mest dekkende for omfanget av regjeringens opplysningsplikt, og gikk i mindre grad i dybden på hvilke konkrete krav som gjaldt. Det må imidlertid antas at utvalget som besto av både erfarne parlamentarikere og tre fagkyndige utvalgsmedlemmer, var klar over at hvilken ordlyd grunnlovsbestemmelsen fikk, ville danne utgangspunktet for enhver tolkning og anvendelse av plikten.²³ Språklig – og rettslig sett – er det en stor forskjell å formulere plikten som et krav om regjeringen skal fremlegge alle opplysninger som er «nødvendig» og for øvrig at all informasjon skal være «korrekt og dekkende», og en plikt til ikke å fremlegge «uriktige eller villedende opplysninger».²⁴ I flertallet og mindretallets ulike syn på formuleringen av normen som skulle gjelde for situasjoner der regjeringen fremla opplysninger etter *eget initiativ*, sammenlignet med de kravene som gjaldt *generelt*, skinner det derfor etter mitt syn også gjennom et ulikt syn på hvor omfattende plikten skulle være.

I motsetning til Frøiland-utvalget, gikk Kosmo-utvalget enstemmig inn for en mellomløsning. De valgte flertallets formulering av første punktum og mindretallets formulering av annet punktum. De begrunnet valget av ordlyden «nødvendige» opplysninger i saker regjeringen fremlegger for Stortinget med at denne:

«Etter utvalgets syn gir forslaget på begge punkter en dekkende formulering av opplysningsplikten. Mer presist er det neppe mulig – eller ønskelig – å formulere denne plikten.»²⁵

Lest i sammenheng med den grundige debatten om ordlyden i forarbeidene for øvrig, gir denne uttalelsen klart støtte for at nødvendighetskravet var ment som en dekkende angivelse av

²¹ Dok. nr. 14 (2002-2003) s.47.

²² Ibid. s. 47-49.

²³ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 12.

²⁴ Ibid. s. 47. Nederst i venstre spalte og øverst i høyre fremmer flertallet sitt forslag, etterfulgt av mindretallet nederst i høyre spalte. Det kan imidlertid nevnes at mindretallet ga uttrykk for at de på tross av at de ville foretrukket «en mindre vidtrekkende formulering av opplysningspliktens rettslige rekkevidde enn flertallet» mente at «(f)orskjellen i formuleringen av vurderingstema er ikke så stor at den bør stå i veien for en hensiktsmessig grunnlovsfesting av opplysningsplikten», jf. s. 48.

²⁵ Dok. nr. 19 (2003-2004) s. 16

vurderingstemaet for spørsmålet om opplysningsplikten er oppfylt i saker som regjeringen legger frem for Stortinget.²⁶ Det var alternative mindre vidtrekkende og skjønnsmessige formuleringer som var vurdert i tidligere prosesser, men disse ble ikke vedtatt.

Den ordlyden som til slutt ble vedtatt var valgt med omhu, og det er ingen holdepunkter for at det ikke har vært ment å gi uttrykk for det relevante vurderingstemaet. De forarbeidsuttalelsene vi har sett på så langt, gir altså ikke grunnlag for ytterligere presisering av det vurderingstemaet ordlyden i § 82 første punktum gir uttrykk for.

Formålet med grunnlovfestingen henger også nært sammen med diskusjonen om valg av ordlyd. Hvis en leser forarbeidene i sammenheng, etterlater de liten tvil om hva som er formålet med opplysningsplikten. I beskrivelsen av regjeringens opplysningsplikt generelt, påpekte Frøiland-utvalget allerede innledningsvis at:

«Formålet med regjeringens opplysningsplikt er å sikre Stortingets beslutningsgrunnlag.»²⁷

Også Kosmo-utvalgets enstemmige rapport fremhevet at det var Stortingets informasjonsbehov som begrunnet regelen:

«Det har vært uttalt at det er «Stortingets behov for et adekvat kunnskapsgrunnlag for de vedtak som det blir invitert til å treffe, og regjeringens behov for å opprettholde et minimum av tillit i Stortinget» som begrunner opplysningsplikten. Særlig den første del av begrunnelsen knytter an til en rettslig vurdering, hvor det kan være naturlig med rettslige sanksjoner. Konsekvensen av at dette behovet ikke blir ivaretatt er i ytterste konsekvens at Stortinget fatter et uriktig vedtak. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at Stortingets informasjonsbehov bør være vernet av rettsregler.»²⁸

Det er også verdt å merke seg at det etter deres syn særlig var behovet for et forsvarlig beslutningsgrunnlag for vedtakene Stortinget «blir invitert til å treffe» og faren for at Stortinget skulle fatte et «uriktig vedtak», som begrunnet den rettslige sanksjonerbare opplysningsplikten. Nødvendighetskravet gjelder nettopp i de situasjonene der Stortinget blir invitert til å treffe vedtak av regjeringen. Uttalelsene underbygger derfor at det også etter Kosmo-utvalgets syn var behovet for et forsvarlig beslutningsgrunnlag som var det formålet nødvendighetskravet skulle sikre. Mindretallsuttalelsene i Frøiland-utvalgets rapport og komitébehandlingen fra første runden i Stortinget – om at det var det at Stortinget ikke «må føres bak lyset» som var sentralt, er ikke å gjenfinne i Kosmo-utvalgets rapport eller i noen andre forarbeider fra den andre runden i Stortinget.

Mindretallsuttalelsene i første utredningsrunden som gikk ut på at ordlyden «nødvendig» ville være alt for vidtrekkende og at det «sentrale var at Stortinget ikke ble ført bak lyset», kan jeg

²⁶ Komitébehandlingen i Innst. S. nr. 94 (2006-2007) henviser primært kortfattet til innholdet Kosmo-utvalgets rapport, og behandles derfor ikke særskilt her.

²⁷ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 39.

²⁸ Dok. nr. 19 (2003-2004) s. 15.

ikke se at ble delt av det senere Kosmo-utvalget som til slutt ledet til grunnlovfesting av Grunnloven § 82 første punktum.

Så langt kan vi ta med oss videre at forarbeidene lest i sammenheng etterlater lite tvil om at det er Stortingets informasjonsbehov som begrunner Stortingets valg om å grunnlovsfeste en rettslig norm om opplysningsplikten. Både Frøiland- og Kosmo-utvalgets rapport underbygger også at Stortingets informasjonsbehov og nødvendighetskravet forutsetter en forsvarlighetsstandard. Disse generelle føringene vil være sentrale når plikten til å opplyse om EØS-rett i lovforslag skal vurderes konkret.

2.3.3 Frøiland-utvalgets uttalelser om konkrete retningslinjer

Forarbeidsuttalelsene jeg har redegjort for så langt har støttet opp under det skjønnsmessige og brede vurderingstemaet som ordlyden uttrykker. Hvis ikke det er mulig å oppstille mer konkrete retningslinjer for anvendelse av normen, etterlater vurderingstemaet et stort tolkningsrom. Jeg har derfor undersøkt om forarbeidene gir grunnlag for å oppstille retningslinjer for vurderingen av hva som er å anse «nødvendig» i Grunnlovens forstand.

De forarbeidene som går lengst i å behandle det konkrete innholdet i nødvendighetskravet er Frøiland-utvalget.²⁹ Til tross for at Frøiland-utvalget ikke klarte å enes om ordlyden, var de enige om at:

«(...) enhver generell formulering av kravet til opplysningspliktens rekkevidde nødvendigvis bare vil kunne tjene som et utgangspunkt for en konkret og mer nyansert vurdering. Stortingets informasjonsbehov vil variere fra sak til sak, fra område til område, og vil i siste hånd måtte avgjøres etter en skjønnsmessig helhetsvurdering. Samtidig lar det seg ut fra tidligere praksis oppstille visse retningslinjer for denne vurderingen. Uavhengig av hvordan vurderingstemaet generelt formuleres, er utvalget samlet i sin vurdering av hvilke slike retningslinjer som bør gjelde.»

På denne bakgrunn ble utvalgsmedlemmene enige om flere retningslinjer. Dette gjelder eksempelvis retningslinjen om at regjeringen skal foreta et utvalg av saksopplysninger, men fortsatt gi en balansert fremstilling.³⁰ I tillegg retningslinjene om at type sak, sammenhengen en opplysning framlegges i, og Stortingets egen behandling vil kunne påvirke vurderingen av hva som er «nødvendig».³¹ Det samme gjelder uttalelsene om at Stortinget ikke kan forutsettes å ha spesialkunnskap utover det en alminnelig representant må antas å kjenne til, og at regjeringen også vil måtte opplyse om den usikkerhet som er knyttet til opplysningen.³² Den siste presiseringen av at opplysningsplikten går foran lovbestemt taushetsplikt, vil allerede følge av opplysningspliktens plassering i Grunnloven.

²⁹ Til sammenlikning nøyer Kosmo-utvalget seg med å komme med «enkelte prinsipielle synspunkter på utformingen av en grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikten», jf. Dok. nr. 19 (2003-2004) s. 15.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

De fleste av de ovennevnte retningslinjene kan like gjerne utledes av ordlyden. Følgelig er ikke ordlyden noe argument mot å legge de nevnte retningslinjene til grunn ved vurderingen av hva som er «nødvendig» for Stortingets behandling. Disse retningslinjene kan derfor etter mitt syn, brukes til å utfylle innholdet i nødvendighetskravet, selv om det er begrenset i hvor mye nytt de bidrar med.

Enkelte av retningslinjene derimot er ikke umiddelbart like lett å forene med ordlyden, og reiser spørsmål ved om de kan begrunne en innskrenkende tolkning av Grunnloven § 82 første punktum. Jeg sikter her til synspunktet om at opplysningsplikten først og fremst gjelder *fakta* og «*som hovedregel*» *faglige vurderinger* til forskjell fra *interne politiske vurderinger*, og uttalelsen om at opplysningsplikten primært gjelder opplysninger statsråden «til enhver tid sitter inne med» fordi det er «vanskelig å informere om noe man ikke vet», selv om «grove informasjonsmangler ikke kan unnskyldes med uvitenhet, dersom det gjelder informasjon som regjeringen eller statsråden burde ha visst om».³³

På tross av at Kosmo-utvalget skulle bygge videre på Frøiland-utvalgets rapport, blir de konkrete retningslinjene i Frøiland-utvalget ikke omtalt av Kosmo-utvalget. Dette reiser rettskildespørsmål som jeg nevnte innledningsvis i punkt 2.1 om hva slags vekt man kan legge på uttalelser om retningslinjer i enkelte av forarbeidene som i realiteten forutsetter en innskrenkende tolkning av ordlyden i Grunnloven § 82. Det er behov for en nærmere vurdering av hvor langt uttalelsene om disse retningslinjene i forarbeidene går i å innskrenke den alminnelige språklige forståelsen av Grunnlovens ordlyd, og om det er tilstrekkelig holdepunkter til å begrunne en slik innskrenkende tolkning. Siden dette spørsmålet krever at forarbeidene sees i sammenheng med det øvrige rettskildebildet, vil jeg komme tilbake til disse problemstillingene under drøftelsen av opplysningspliktens rekkevidde ved ulike typetilfeller, i punkt 3.2-3.3 og 3.6 nedenfor.

2.4 Nødvendighetskravet og rettsoppfatninger i praksis

2.4.1 Praksis i kontroll- og konstitusjonskomitéen etter 2007

Uenighet knyttet til hvordan plikten til å gi Stortinget «nødvendige opplysninger» kommer som nevnt sjeldent opp for alminnelige domstolene.³⁴ Autoritativt er det bare Riksretten som avgjør spørsmål om hvordan Grunnloven § 82 skal tolkes og anvendes.³⁵ I påvente av riksrettsavgjørelser, som kanskje aldri kommer, vil det i tråd med statsrettslig tradisjon være nærliggende å se hen til parlamentarisk praksis og Stortingets syn på tolkningen av bestemmelsen i forsøket på å klarlegge innholdet i standarden.³⁶

³³ Dok. Nr. 14 (2002-2003) s. 43.

³⁴ Siden vedtakelsen av Grunnloven § 82 i 2007 har tolkningen av bestemmelsen vært oppe i HR-2016-246-A se særlig avsnitt 82.

³⁵ Se Grunnloven § 86. Med «autoritativt» så sikter jeg til å avgjøre tolkning av rettsregler på en måte som er retningsgivende for andre rettsanvendere og til en viss grad forplikter dem til å følge samme tolkning, på samme måte som det er Høyesterett som i siste instans avgjør tolkningsspørsmål på en rekke andre rettsområder.

³⁶ Se også Dok. nr. 19 (2003-2003) s. 15 hvor Kosmo-utvalget la til grunn at det var Stortinget som «innenfor standarden kunne videreutvikle kravene til regjeringen». Jeg er imidlertid enig med Sejersted i at det bare er Riksretten som autoritativt avgjør tolkningen av Grunnloven § 82, jf. Sejersted (2002) s. 686.

Parlamentarisk praksis var svært sentral for utformingen av den rettslige opplysningsplikten før normen ble inntatt i Grunnloven.³⁷ Det er særlig rettsoppfatninger som kommer til uttrykk i Stortinget ved behandlingen av kontrollsaker fra kontroll- og konstitusjonskomitéen som er relevant. Regjeringens opplysningsplikt etter Grunnloven § 82 har vært oppe til diskusjon på ulikt vis i en rekke kontrollsaker i kontroll- og konstitusjonskomitéen etter 2007. Som vi skal se, er det imidlertid også enkelte utfordringer med å trekke slutninger fra denne praksisen.

2.4.1.1 Kontroll- og konstitusjonskomitéens oppfølging av NAV-saken

En sak der både kontroll- og konstitusjonskomitéen og Stortinget hadde en klar foranledning til å ta stilling til hva «nødvendige» opplysninger om EØS-rettens føringer er, var i forbindelse med NAV-skandalen. Den ble behandlet i Stortinget på bakgrunn av kontroll- og konstitusjonskomitéens innstillinger i Innst.168 S (2019-2020), og deretter ved behandlingen av granskningsutvalgets rapport om EØS-saken, NOU 2020:9 i Innst. 278 S (2020-2021).

Den første runden i kontroll- og konstitusjonskomitéen endte med at et flertall i komitéen foreslo følgende kritikkvedtak, som senere ble vedtatt av Stortinget:

«Regjeringens håndtering av sak om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21 er sterkt kritikkverdige»³⁸

I komitémerknadene er det av interesse at flertallet eksplisitt ga uttrykk for at:

«(...) Stortinget ved minst to anledninger ikke har blitt informert riktig og fullstendig av Arbeids- og sosialdepartementet: i redegjørelsen der statsråden hevdet å kun ha vært informert om kortvarige midlertidige opphold frem til den 30. august, og i lovproposisjonen om 4 ukers tak for å ta med arbeidsavklaringspenger ut av landet i 2017. Til slutt peker flertallet på sakens alvor, de harde konsekvensene saken har medført for ofrene, og det politiske ansvaret for dette.»³⁹

Selv om flertallet som sitatet viser kritiserte informasjonsmangler, kommenterte de ikke forholdet til Grunnloven § 82. På et tidligere punkt i proposisjonen kommer det imidlertid til uttrykk at flertallet «stiller spørsmål ved om opplysningsplikten overfor Stortinget ble ivaretatt i proposisjonen».⁴⁰ Samlet virker det som flertallet i kontroll- og konstitusjonskomitéen var tilbakeholdne med å konstatere rettslig brudd på Grunnloven § 82 uttrykkelig, samtidig som de er veldig tydelige på at de anser informasjonssvikten som sterkt kritikkverdige. Det er ikke helt lett å skille hvilke uttalelser som gir uttrykk for deres politiske syn på saken, og hvilke som gir uttrykk for de rettslige stynpunktene.

³⁷ Se eksempelvis Innst. S. nr. 100 (1999-2000) s. 7-8 der innholdet i plikten diskuteres i lys av praksis av kontroll- og konstitusjonskomitéen i forbindelse med *Telianor-saken*, se også rettsvitenskapelige studier av Smith (1997) og Sejersted (2002) s. 6, hvor parlamentarisk praksis er sentralt i begge studier, selv om den tolkes og vektet ulikt.

³⁸ Innst. 168 S (2019-2020) s. 6.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid. s. 4.

Videre var granskningsutvalget i *sin rapport* tydelig på at de anså det som utenfor sitt mandat å vurdere om Grunnloven § 82 var brutt.⁴¹ Likevel er det ikke til å komme utenom at granskningsutvalget ved vurderingen av hva slags informasjon som var gitt fra regjeringen til Stortinget, kommer med enkeltuttalelser som går langt i faktiske konstateringer av informasjonsmangler:

«Det er likevel grunn til å stille spørsmål om vekslende regjeringer, ved å unnlate å omtale EØS-reglene i proposisjoner på trygdeområdet, har opplyst lovbehandlingen tilstrekkelig.»⁴²

Videre på samme side ble det gitt uttrykk for at:

«Departementets drøftelser gir inntrykk av reelle overveielser av hvordan praksis skal være. Riktig forståelse av forordningens regler innebærer imidlertid at Nav i svært mange saker overhodet ikke skal forholde seg til folketrygdlovens begrensninger av lengden på utenlandsopphold, men vurdere om øvrige vilkår for ytelsen er løpende oppfylt, som om personen var i Norge. Dette har to virkninger. For det første gir departementets drøftelser et skjevt inntrykk av hvilke konsekvenser den foreslåtte regelendringen vil ha. Dette har primært en side til at forarbeidene skal danne grunnlag for en forsvarlig saksbehandling i Stortinget. For det andre innebærer det at proposisjonen etterlater et inntrykk av at EØS-reglene ikke har vesentlig betydning.»⁴²

Veien til å konstatere brudd på den objektive opplysningsplikten i lovsaker etter det som skrives, er ikke lang. Det sies i klartekst at Stortinget har fått både villedende og uriktige opplysninger: De har ikke fått den informasjonen de har behov for. Samtidig må uttalelsene leses i lys av at granskningsutvalget ikke har tolket Grunnloven § 82, så selv om ordvalgene ligger svært nært rettsregelen i Grunnloven § 82 annet punktum, bør det tas høyde for at det her er konstateringer av faktiske forhold og ikke rettslige.

Med denne rapporten som bakteppe skulle kontroll- og konstitusjonskomitéen avgi innstilling om hvordan rapporten skulle følges opp. En kontrollsak der drøftelse av innholdet i opplysningsplikten sto i sentrum, ble det likevel ikke. I denne sammenheng bør det imidlertid nevnes at granskningsutvalgets rapport var omfattende, og inneholdt ikke bare kritiske merknader til informasjonsflyten mellom regjeringen og Stortinget, men også en rekke andre forhold.

Da Stortinget skulle behandle innstillingen var det blant annet fremmet et mindretallsforslag av representantene fra AP, SP og SV som foreslo at følgende anmodningsvedtak skulle treffes:

⁴¹ NOU 2020:9 s. 116.

⁴² NOU 2020:9 s. 119.

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til instruksjer og rutiner for departementenes arbeid som sikrer at opplysningsplikten til Stortinget overholdes.»⁴³

Ved den etterfølgende behandlingen i Stortinget stemte 41 representanter for og 45 representanter mot. Det var med andre ord et sterkt mindretall som indirekte ga uttrykk for at opplysningsplikten ikke var overholdt i denne saken.

Flertallets forslag til vedtak lød annerledes, de ønsket å be regjeringen komme tilbake med «endelig avklaring av forholdet mellom folketrygdlovens bestemmelser og trygdeforordning 883/2004 (...)». Videre skulle redegjørelsen for rapporten gitt av arbeids- og sosialministeren i Stortinget 13. oktober 2020 vedlegges protokollen. I komitéens flertallsmerknader fremgår det at flertallet «legger til grunn» at departementet «tar ansvar for at de ikke har hatt som tradisjon å beskrive de begrensninger EØS-retten legger på anvendelsen av folketrygdlovens regler når det skal gjøres endringer i folketrygdloven.»⁴⁴ Medlemmene fra AP, SP og SV fant derimot grunn til å «understreke[r] at et departement ikke kan ha tradisjon for utforming av lovproposisjoner og meldinger til Stortinget som strider mot opplysningsplikten etter Grunnloven § 82.»⁴⁵ Mindretallet utpenslet også mer presist sitt syn på innholdet i opplysningsplikten i denne typen saker:

«I tillegg til at proposisjoner til Stortinget systematisk skal omtale EØS-rettens betydning når det er relevant, er det en nødvending opplysning at innholdet i lovens bestemmelser, og eventuelle unntak fra dem, presenteres på en slik måte at det ikke etterlater tvil om hva som er hovedregel og hva som er unntak, både for Stortinget som lovgiver og for forvaltning og rettsvesen som skal anvende loven. Regjeringen har plikt til, på eget initiativ, å fremlegge alle opplysninger Stortinget trenger for å kunne behandle en sak forsvarlig. Fremleggelse av lovforslag og meldinger til Stortinget i strid med opplysningsplikten skal ikke forekomme.»⁴⁶

Etter mitt syn samsvarer mindretallets syn på innholdet i opplysningsplikten godt med tolkningen av rettskildebildet så langt, og gir en dekkende beskrivelse av hva som kunne sies å være «nødvendig» for Stortinget å vite i de forutgående behandlingene av lovsakene.

Til tross for at flertallet ikke på samme måte uttrykkelig gir til kjenne at de er enig i at det er tale om informasjonsmangler eller brudd på opplysningsplikten i denne saken, gjør de heller ikke noe forsøk på å hevde at opplysningsplikten ikke er brutt. Det er følgelig ikke holdepunkter for at uenigheten i synet på om opplysningsplikten var brutt berodde på uenighet i rekkevidden av innholdet i nødvendighetskravet. Tvert imot, kan det at det ikke gjøres noe forsøk på forsvar engang, tyde på at heller ikke flertallet var villig til å støtte opp under den mangelfulle praksisen for opplysning av EØS-rettslige føringer i trygderettsproposisjoner til Stortinget. Formuleringen om at det legges til grunn at departementet «tar ansvar» indikerer om enn indirekte at også flertallet mente at det var noe å ta ansvar for. Hva flertallet egentlig har ment er ikke mulig å fastslå med sikkerhet når de ikke konkretiserer sitt syn på forholdet til

⁴³ St.tidende nr. 60 (2020-2021) s. 3928.

⁴⁴ Innst. 278 S (2020-2021) s. 6.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

opplysningsplikten. Det som synes enklere å konstatere, er at det er vanskelig å finne støtte i innstillingen for at den mangelfulle praksisen for opplysninger om EØS-rettslige føringer i lovproposisjoner er i tråd med Stortingets forventninger til opplysning av lovsaker.⁴⁷

Resultatet ble til slutt at komitéflertallets forslag ble vedtatt og at innstillingen ble vedlagt protokollen.⁴⁸ Fordi flertallet ikke gir uttrykk for sitt syn på om Stortinget har fått «nødvendige» opplysninger i denne kontrollsaken, og mindretallet bare konstaterer brudd uten å tolke grunnlovsbestemmelsen, er det ikke helt klart hva slags slutninger kontrollsaken gir grunnlag for å trekke om den konkrete grensedragningen for hva som er «nødvendig» for Stortinget å vite om EØS-rett ved fremleggelsen av lovforslag.

Uansett kan det sies at kontrollsakene samlet gir støtte for en enighet mellom Stortinget og regjeringen som går ut på at EØS-rettslige føringer er omfattet av opplysningsplikten, og at EØS-rett ikke er noe regjeringen kan «glemme» å opplyse Stortinget om. Saken må også kunne sies å ha vekket oppmerksomhet rundt viktigheten av å utrede og belyse EØS-rettslige spørsmål ved fremleggelsen av lovforslag. At regjeringen Solberg tok dette på alvor vises ved at de, i kjølvannet av NAV-saken, nedsatte flere utvalg med sikte på å hindre at liknende feil skal kunne oppstå i forvaltningsapparatet igjen.⁴⁹ Dette i seg selv vil kunne være et moment i en framtidig kontrollsak. Hvis det på ny skulle dukke opp spørsmål om opplysning av EØS-rettslige spørsmål i en lovproposisjon, er det lite trolig at Stortinget vil se lett på at relevante opplysninger ikke er belyst, og det er ikke usannsynlig at det igjen vil gi opphav til undersøkelser og diskusjon knyttet til om Grunnloven § 82 første punktum er brutt. Stortinget har gitt klare signaler om at dette ikke er i tråd med deres forventninger.

2.4.1.2 Andre kontrollsaker

En annen sak der kontroll- og konstitusjonskomiteen viste til Grunnloven § 82, er en kontrollsak foranlediget av Riksrevisjonens undersøkelser av regjeringens rapportering til Stortinget om resultater av norsk bistand til utdanning. Undersøkelsene viste eksempler som tydet på at informasjonen til Stortinget manglet «pålitelighet» og førte til at Stortinget ikke fikk en «helhetlig og balansert fremstilling av hvilke resultater som er oppnådd», samt enkelte eksempler på direkte feilinformasjon.⁵⁰ To andre saker gjaldt manglende oppfølging og opplysninger om henholdsvis objektsikringsprosjektet,⁵¹ og opprustning av sivilforsvarsberedskapen.⁵²

⁴⁷ I den etterfølgende debatten i Stortinget ga Torbjørn Røe Isaksen uttrykk for at «Departementet skal omtale EØS-rettens betydning i proposisjoner der dette er relevant, (...). Jeg mener også at EØS-rettslige føringer bør fremgå tydeligere av loven enn i dag.»

⁴⁸ Stortingstidende nr. 61 22. mars (2020-2021) s. 4003.

⁴⁹ Se blant annet NOU: 2020:9 *Blindsonen – Granskning av feilpraktiseringen av oppholdskrav ved reiser i EØS-området*, NOU 2021:8 *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*, og *Departementenes EØS-arbeid*. Sistnevnte har ledet til forslag til endringer i Utredningsinstruksen som ble sendt på høring oktober 2021, og foreslår endring av Lovavdelingens veileder *Lovteknikk og Lovforberedelse*.

⁵⁰ Se Innst. 72 S (2019-2020) s. 4.

⁵¹ Innst. 88 S (2017-2018).

⁵² Innst. 105 S (2011-2012).

Felles for alle disse er at i innstillingene som senere vedtas av Stortinget, er Stortinget tilbakeholdne med å rettsliggjøre diskusjonen av om opplysningsplikten er brutt. Diskusjonen foregår på et politisk plan, selv om det innimellom direkte henvises til Grunnloven § 82.⁵³ Kontroll- og konstitusjonskomitéens tilnærming kan tolkes på to måter. Det kan forstås som et uttrykk for en oppfatning om at sakene det er tale om overhodet ikke reiser spørsmål som aktualiserer den rettslige opplysningsplikten. En alternativ forståelse er at sakene reiser spørsmål om brudd på både den rettslige og politiske normen, men at flertallets oppfatning er at saken er best egnet for politisk håndtering. Dette betyr ikke at sakene kan brukes som eksempler på tilfeller der Stortinget mente at den rettslige plikten *ikke* var brutt. De bekrefter imidlertid at terskelen for å sanksjonere brudd på den rettslige opplysningsplikten antakelig er, og vil fortsette å være høy.

Som de ovennevnte sakene illustrerer, er det ikke så langt grunnlag for, basert på parlamentarisk praksis, å trekke noen slutninger om Stortingets syn på det konkrete innholdet i kravet til «nødvendige» opplysninger. Så langt har Stortinget vært tilbakeholdne med å si noe prinsipielt om deres rettsoppfatning. Initiativet til sakene og antallet saker viser imidlertid klart at kontroll- og konstitusjonskomitéen anser det som sin oppgave å «hegna om opplysningsplikta», som Nils T. Bjørke ga uttrykk for under stortingsdebatten om innstillingen i kontrollsaken om Barentshavet Sør-Øst.⁵⁴ Det kan derfor ikke utelukkes at det i framtiden vil dukke opp saker hvor kontroll- og konstitusjonskomitéen vil finne det nødvendig å vurdere anvendelse av Grunnloven § 82.

2.5 Oppsummering av funnene og oppstilling av vurderingstema

Grunnlovsgiver har i Grunnloven § 82 første punktum inntatt en ordlyd som oppstiller en plikt for regjeringen som både er skjønnsmessig og vidtrekkende. Når forarbeidene leses samlet, gir de støtte for at grunnlovsgiver mente at normens formål er å ivareta Stortingets behov for et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I lys av dette er det forståelig at normen nettopp må være vidtrekkende og skjønnsmessig. Hva slags informasjon Stortinget trenger for å ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag, vil derfor være helt sentralt for vurderingen av hva slags konkrete opplysninger regjeringen må gi Stortinget i en bestemt sak. Hva som er et forsvarlig beslutningsgrunnlag er imidlertid også skjønnsmessig. Dette byr på enkelte utfordringer når normen skal anvendes i konkrete saker, og medfører at det juridisk sett antakelig vil være mulig å argumentere for flere ulike synspunkt i grensetilfeller.

Verken forarbeidene eller praksis gir på det nåværende tidspunkt grunnlag for å oppstille et mer presist vurderingstema enn det ordlyd og formål samlet tilsier. Inntil det foreligger mer tungtveiende rettskilder som tilsier noe annet, er det derfor grunn til å anta at det avgjørende vurderingstemaet for hvilke opplysninger om EØS-rett regjeringen må gi Stortinget i lovsaker er

Hvilke opplysninger Stortinget har behov for – for å kunne ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag ved behandlingen av den aktuelle lovsaken.

⁵³ Se i samme retning Sejersted (2021) s. 763 flg.

⁵⁴ Stortingstidende nr. 80 11. mai (2020-2021) s. 5265.

I hvilken grad det kan oppstilles presiserende generelle retningslinjer utover dette, lar seg ikke avgjøre basert på de rettskildene som finnes så langt. Det vil avhenge av rettsoppfatninger som kommer til uttrykk i parlamentarisk praksis etter hvert som denne blir mer omfattende og retningsgivende, og eventuelt praksis fra Riksretten om det skulle komme.

3. REKKEVIDDEN AV NØDVENDIGHETSKRAVET I ULIKE TYPETILFELLER

3.1 Utvalg av typetilfeller

Problemer som pekt på ovenfor om at det er utfordrende å oppstille mer konkrete generelle retningslinjer, henger sammen med at nødvendighetskravet er en rettslig standard.⁵⁵ Et kjennetegn ved rettslige standarder er gjerne at grensene mellom tolkning og anvendelse av normen på et konkret forhold ikke er helt lett å trekke.⁵⁶ Normen skal tilpasses den konkrete saken, og dette medfører at innholdet i normen et stykke på vei også *må* fastlegges gjennom anvendelse av normen. Normens art setter derfor begrensninger på hvor langt det er mulig å fastlegge generelle retningslinjer for anvendelsen, som fullt ut er dekkende for hvordan normen vil anvendes i et konkret tilfelle. En alternativ måte å klarlegge en norms innhold på uten å angi generelle kriterier eller retningslinjer, er ved å angi ulike typetilfeller som faller innenfor eller utenfor hva som er å anse som «nødvendige» opplysninger.⁵⁷

I det følgende skal jeg derfor tolke og anvende nødvendighetskravet på utvalgte typetilfeller. Hvilke typer opplysninger det kan oppstå spørsmål om regjeringen kan gi om EØS-rett i lovforslag, er det ikke mulig å lage en uttømmende oversikt over. I drøftelsene har jeg ikke tatt sikte på å konstatere hva som vil utgjøre brudd og ikke brudd, men jeg har snarere drøftet hvilke forhold og omstendigheter som kan tilsi at opplysningene kan ansees «nødvendige» for Stortinget ved behandlingen av en konkret lovsak. De typetilfellene som vil bli drøftet i det følgende, og som ikke er ment å utgjøre noen uttømmende liste, er:

- Opplysninger om rettslig usikkerhet og risiko for traktatbruddssøksmål (3.2)
- Opplysninger om fakta, faglige vurderinger og interne politiske vurderinger (3.3)
- Opplysninger om at EØS-rett ikke er av betydning for lovforslaget (3.4)
- Opplysningenes karakter – Grundige eller overordnede opplysninger om EØS-rett (3.5)
- Opplysninger om EØS-rett som krever utredninger (3.6)

⁵⁵ Dette underbygges av den standardpregede formuleringen «nødvendige» opplysninger, og er også lagt til grunn av både Frøiland-utvalget og Kosmo-utvalget.

⁵⁶ Et eksempel på en annen rettslig standard er hva som er en «urimelig» avtale etter avtaleloven § 36.

⁵⁷ Se Eng (2007) s. 46.

3.2 Opplysninger om rettslig usikkerhet eller muligheter for traktatbruddssøksmål

3.2.1 Presisering av typetilfellet og vurderingstemaet

Et spørsmål er om regjeringen plikter å opplyse Stortinget om hva slags vurderinger som er gjort i forvaltningen av rettslig usikkerhet knyttet til vurderingen av om et lovforslag er i strid med EØS-avtalen. Et beslektet spørsmål er om regjeringen må opplyse om en faglig vurdering om at en sannsynlig virkning av lovforslaget vil være at ESA eller andre private aktører vil reise traktatbruddssøksmål. Spørsmålene drøftes her under den forutsetning at det rent faktisk er gjort vurderinger av disse spørsmålene i forvaltningsapparatet.

Det overordnede vurderingstemaet er om Stortinget har behov for å kjenne til vurderinger av risiko for EØS-strid eller traktatbruddssøksmål for å ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag, jf. drøftelsen under punkt 2.2-2.6. De rettskildene jeg har gjennomgått gir forholdsvis lite som er av direkte betydning for dette konkrete spørsmålet. Men jeg vil så langt det lar seg gjøre, belyse underproblemstillingen ut fra de rettskildene som finnes, som da særlig vil være ordlyd, formålsbetraktninger, forarbeider og reelle hensyn.

3.2.2 Stortingets behov for informasjonen

Ettersom Stortingets behov for informasjon står sentralt i den konkrete vurderingen av hva som er «nødvendige» opplysninger i en lovsak, vil jeg først vurdere Stortingets behov for å få opplysninger om regjeringens vurderinger av rettslig usikkerhet og risiko for traktatbruddssøksmål.

For å vurdere hva slags betydning rettslig usikkerhet og risiko for traktatbruddssøksmål har for Stortingets vurdering av en lovsak, kan det være nyttig å se nærmere på hva disse typene opplysninger egentlig sier om et lovforslag. Et traktatbruddssøksmål, og muligheten for at en domstol skulle komme til at det også foreligger et traktatbrudd, vil utløse en rekke ulike rettslige og politiske virkninger. Selv om en mulig motstrid ikke påberopes av private eller ESA gjennom søksmål, vil den kunne ha konsekvenser for lovforslaget i den forstand at Stortingets vedtakelse innebærer at EØS-rettigheter blir utfordret og potensielt brutt. Hvis det senere skulle bli stadfestet at EØS-striden faktisk foreligger, kan det få rettslige virkninger for loven og føre til at loven ikke kan håndheves i det hele tatt, eller at staten møtes med erstatningskrav.⁵⁸ Opplysninger om mulig EØS-strid kan derfor karakteriseres som opplysning om mulige konsekvenser av et lovforslag. Stortinget kan neppe overskue samtlige konsekvenser av et lovforslag når det vedtas, uansett hvor gode opplysninger regjeringen har gitt. Likevel tilsier de potensielt alvorlige konsekvensene risiko for EØS-strid eller traktatbruddssøksmål kan få for et lovforslag, at dette er opplysninger Stortinget har behov for å kjenne til, og ikke er noe regjeringen kan tie om ved fremleggelsen for Stortinget.

Det kan også være grunn til å presisere at mulig EØS-strid ikke uten videre betyr at Stortinget ikke bør vedta loven. Ofte er det legitime grunner til å fremme et lovforslag, selv om det er beheftet med en viss usikkerhet. Dersom vurderinger av dette først er gjort i forvaltningsapparatet, er det imidlertid klart en fordel at den lovgivende forsamling også får

⁵⁸ Jf. EØS-loven § 2 og eksempelvis HR-2005-1690-P.

anledning til å ta disse vurderingene med i sine betraktninger. Hvis Stortinget ikke får kjennskap til rettslig usikkerhet, kan det i praksis bety at regjeringen og forvaltningen får et monopol på vurderingen av hvordan rettsusikkerhet skal håndteres. Dette kan sies å skape et demokratisk underskudd, som er vanskelig å forene med ordlyden i Grunnloven § 82 og Grunnlovens system.

Synspunktet må imidlertid nyanseres noe og en nedre grense må trekkes mot teoretisk eller ubetydelig usikkerhet og risiko. En viss fare for EØS-strid eller mulighet for traktatbruddssøksmål vil det alltid være. Regjeringen kan neppe forventes å opplyse om enhver teoretisk mulighet for traktatbruddssøksmål eller usikkerhet. Selv om Stortinget ikke kan forutsettes å ha spesialkunnskap, må det nok også forventes at stortingspolitikere er kjent med at det ved ethvert lovforslag vil være en viss usikkerhet og en viss risiko for at noen vil utfordre det rettslig. Et behov for å opplyses om dette ved ethvert lovforslag er det nok ikke. Antakelig vil det nok være en glidende skala, jo større usikkerhet eller risikoen som har vært vurdert er, desto større behov vil Stortinget ha for å gjøres kjent med vurderingen. Nøyaktig hvor plikten til å opplyse Stortinget oppstår, er det ikke grunnlag for å si noe sikkert om. Dersom vurderingene går ut på at det er sannsynlighetsovervekt for at et lovforslag er i strid med EØS-retten, eller vil bli utfordret fordi det er høy usikkerhet knyttet til om det i strid med EØS-retten, er det åpenbart er noe Stortinget har behov for å vite. Utenfor dette klare utgangspunktet, og ved mindre sannsynlighet er rettstilstanden mer usikker, og

må vurderes mer konkret.

En lovsak som illustrerer problemstillingen, er Prop. 80 L (2018-2019). I proposisjonen foreslo regjeringen endringer i pasient og brukerrettighetsloven. To dager etter at Stortinget vedtok loven i tråd med regjeringens forslag reiste ESA traktatbruddssøksmål. Til Stortinget hadde regjeringen opplyst om at ESA hadde avgitt en grunnlagt uttalelse hvor de ga uttrykk for at pasient- og brukerrettighetsloven var i strid med rettigheter etter pasientdirektivet. Regjeringen og helse- og omsorgsministeren ga også tydelig uttrykk for at de var uenig i dette, men at de likevel mente at det var «behov for en tydeliggjøring av regelverket slik at det skulle bli mer oversiktlig og tilgjengelig for brukerne», og at de av denne grunn foreslo lovendring. For en som kjenner til ESAs saksprosedyrer lå det kanskje implisitt i disse opplysningene at traktatbruddssøksmål var et mulig utfall av lovendringen. Jeg kan imidlertid ikke se at regjeringen opplyser uttrykkelig om hva slags vurderinger som er gjort av traktatbruddsrisikoen eller tilkjennevirer noen form for usikkerhet knyttet til om regjeringens synspunkt ville stå seg.

Uten at jeg her skal ta stilling til hvorvidt opplysningsplikten ble overholdt i pasient- og brukerrettighetssaken, er den et tydelig eksempel på et tilfelle hvor det er god grunn til å anta at rettslig usikkerhet og risiko for traktatbruddssøksmål hadde vært vurdert internt i forvaltningen, uten at innholdet i disse vurderingene er meddelt Stortinget. Under behandlingen i Stortinget kom det tydelig fram at opposisjonen mente det var et behov for å få vite mer om vurderingene av EØS-rettkonformiteten. Dette kom til uttrykk både gjennom skriftlig spørsmål og flere spørsmål under debatten i Stortinget.⁵⁹ Hvorpå statsråden sto fast ved at han mente at lovforslaget ville «både bidra til å styrke pasientens helsetjeneste og gjøre det klarere at norsk lov faktisk er i tråd med EØS-regelverket» og at det ikke ville «bidra til pasientenes helsetjeneste å utsette disse lovendringene».⁶⁰ Saken endte som nevnt med at loven ble vedtatt

⁵⁹ Se spørsmål Stortinget den 12.11.2019, hvor en representant fra FrP spør helseministeren om ESAs kritikk er håndtert på en måte som gjør at det ikke blir en ny NAV-skandale. Representantene i AP og SV foreslo at lovforslaget ble sendt tilbake for at de skulle «gjennomføre en EØS-rettslig vurdering av konsekvensene av forslagene i proposisjonen», jf. Stortingstidende nr. 33 fra 13. desember (2019-2020) s. 1619.

⁶⁰ Se svar fra Bent Høie i Stortingstidende nr. 33 13. desember (2019-2020) s. 1619.

med 53 mot 50 stemmer, hvor samtlige representanter fra regjeringspartiene stemte for, og samtlige representanter fra andre partier stemte imot. Selv om saken neppe har noen rettskildemessig vekt i seg selv, er det grunn til å merke seg at et sterkt mindretall her mente at de hadde behov for flere opplysninger om de EØS-rettslige vurderingene.

Videre finner jeg også en viss støtte i Frøiland-utvalgets retningslinjer, hvor det fremgår at Stortinget vil:

«kunne ha et særlig behov for å vite om det er usikkerhet knyttet til den informasjonen regjeringen fremlegger. Det viktigste vil her være at regjeringen tar de nødvendige forbehold, og informerer om graden av usikkerhet – så langt den lar seg fastslå».⁶¹

Synspunktet utvalget peker på her kan også et stykke på vei forankres i både ordlyd og informasjonshensyn – for Stortinget har en opplysning begrenset verdi, hvis ikke Stortinget også opplyses om opplysningens troverdighet. Opplyses det ikke om usikkerheten tilknyttet en opplysning, vil Stortinget normalt legge til grunn at den er sikker. Følgelig vil det å ikke opplyse Stortinget om usikkerheter tilknyttet opplysninger som gis om innholdet i EØS-retten, i tilfeller hvor det er vurdert en viss usikkerhet, kunne gi Stortinget et feilaktig informasjonsgrunnlag.

Oppsummert er det særlig det forhold at opplysninger om rettslig usikkerhet og mulig traktatbruddssøksmål i realiteten er opplysninger om lovforslagets virkninger, som tilsier at Stortinget klart har et behov for å kjenne til disse opplysningene.

3.2.3 Kan andre hensyn begrunne manglende åpenhet?

Videre er det også enkelte betenkeligheter med at regjeringen for åpen sal i Stortinget skal være åpen om opplysninger om rettslig usikkerhet, som bør adresseres. Opplysninger om rettslig usikkerhet reiser også spørsmål om hensynet til å ivareta forhandlingsposisjoner, utenrikspolitiske interesser, eller lignende behov for konfidensialitet, kan begrunne at regjeringen ikke meddeler Stortinget opplysninger som er av betydning for et lovforslag. Motargumentene er hovedsakelig ulike former for reelle hensyn.

Eksempelvis er det ikke sikkert at regjeringens åpenhet om usikkerhet knyttet til om et lovforslag er forenlig med EØS-avtalen, der regjeringen ønsker å utfordre handlingsrommet i EØS-avtalen, politisk er fordelaktig for Norges forhold til EU. Det kan også hevdes at åpenhet om denne type vurderinger nærmest «inviterer» til traktatbruddssøksmål. Videre vil det nok være vanskeligere for regjeringen å få politisk gjennomslag for et lovforslag dersom de er åpne med Stortinget om alle usikkerheter. Sistnevnte hensyn bør nevnes, selv om dette neppe er en legitim begrunnelse for å tilbakeholde en opplysning for Stortinget. Dersom en opplysning antas å ha betydning for om et lovforslag får flertall i Stortinget eller ikke, er dette en klar indikasjon på at det er tale om en så viktig opplysning at den klart må ansees som «nødvendig».

⁶¹ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 43.

Ordlyden i Grunnloven § 82 første punktum gir begrenset veiledning med hensyn til hvilke andre hensyn enn Stortingets informasjonsbehov, og til en viss grad effektivitet, som kan vektlegges. Det at ordlyden ikke peker på andre hensyn, kan være en indikasjon i seg selv, men må heller ikke være det. Heller ikke i forarbeidene er det kommentert hvordan regjeringen skal håndtere opplysninger Stortinget har behov for å kjenne til, men hvor det også er behov for konfidensialitet, eller andre mothensyn som tilsier at opplysningene ikke skal fremlegges. Spørsmålet kan neppe ha vært ukjent for både Frøiland- og Kosmo-utvalget.

Et viktig argument mot og mulig forklaring på at betydningen av konfidensialitetsbehov ikke er tatt stilling til verken gjennom utformingen av ordlyden eller forarbeidene, er det faktum at det er flere alternative måter å ivareta konfidensialitetsbehov samtidig som Stortinget orienteres. Regjeringen kan for eksempel i en lovsak være åpen om at enkelte konfidensielle opplysninger ikke fremlegges, slik at Stortinget selv kan ta stilling til om de likevel vil vedta loven uten å kjenne til disse. Et annet alternativ er å fremlegge saken for Stortinget, men gjennom en hemmelig proposisjon som fremmes for lukkede dører.

Det har vært enkelte kontrollsaker forut for vedtakelsen av Grunnloven § 82 hvor konfidensialitetsbehov har vært brukt som argument for tilbakeholdelse av argumenter.⁶² Siden rettsoppfatningene i disse sakene er nært knyttet til de ulike sakene, er avsagt før det i det hele tatt var enighet om et vurderingstema, og de heller ikke er uttrykk for noen omforent praksis, kan disse bare ha begrenset betydning for innholdet i nødvendighetskravet. Jeg går derfor, som nevnt i del 1, ikke nærmere inn på disse, selv om det kan ha en viss betydning å vise til at det neppe var noen klar enighet forut for Grunnloven § 82 om at konfidensielle opplysninger kunne holdes utenfor.

Et reelt hensyn som kan tilsi at vurderinger knyttet til mulig EØS-strid ikke er «nødvendige» for Stortinget, kan være at ikke alle beslutninger er like egnet til å fattes av Stortinget som institusjon. Regjeringen er sammensatt annerledes, og kan sies å være bedre institusjonelt egnet til enkelte type beslutninger. Stortingsrepresentantene er for eksempel ikke fagkyndige, og vil sjeldent være i stand til å foreta selvstendige risikovurderinger knyttet til ulike tolkninger av EØS-retten. På den annen side kan dette ikke i seg selv begrunne at Stortinget ikke får opplysninger de har behov for å kjenne til for å behandle en lovsak. Selv om stortingsrepresentantene ikke alltid selv vil være i stand til å overprøve regjeringens vurderinger, vil det å opplyse om usikkerhetsmomenter medføre at Stortinget kan ta dette i

⁶² Se blant annet Telianor-saken, hvor stortingsflertallets synspunkt tvert imot var at det var kritikkverdig av regjeringen ikke å fremlegge en intern juridisk betenkning fra advokatfirmaet BA-HR, i forbindelse med en samtykkesak som gjaldt forhandlinger fusjonsavtale mellom Telia og Telenor. Nærmere omtalt i juridisk teori av Sejersted (2002) s. 766 følgende. Sejersted kritiserer imidlertid flertallets synspunkt med henvisning til at det var en finjuridisk detalj, at det ikke var praksis for å være åpne med Stortinget om juridisk tvil, og at det var lite sannsynlig at opplysningen egentlig hadde hatt noe å si dersom den hadde blitt lagt fram under stortingsbehandlingen, se Sejersted (2002) på s.771. Sejersted drøfter imidlertid saken under forutsetning av at opplysningsplikten bare gjaldt opplysninger «av vesentlig betydning for Stortinget». Selv om Sejersted kan ha rett i at det ikke har vært praksis å meddele vurderinger knyttet til juridisk tvil, er det ikke gitt at hans synspunkt kan opprettholdes på generelt grunnlag når det skal vurderes opp mot normen i Grunnloven § 82 første punktum. Grunnlovsbestemmelsen angir for det første en mer vidtgående opplysningsplikt enn at bare «vesentlige» opplysninger må fram. Dessuten er det ikke gitt at synspunktet på betydningen av juridiske vurderinger i dag, er den samme som i 2002 og tiden før dette. Føringer fra internasjonale forpliktelser har hatt en gradvis økende påvirkning på utøvelsen av lovgiverkompetansen.

betraktning ved beslutningen de skal treffe. Ved behov vil de også kunne gjennomføre høringer i komitéene, fatte anmodningsvedtak og kreve ytterligere utredning, eller innhente betenkning fra Høyesterett etter Grunnloven § 83.⁶³

For regjeringen vil det å fremme et lovforslag hvor de er åpne om at det er en viss risiko for at lovforslaget ikke står seg EØS-rettslig, fremstå som en krevende oppgave. På den annen side er det ingen hemmelighet at EØS-retten ofte byr på krevende og tidvis uavklarte spørsmål, og det gir dårlig mening om ikke Stortinget også skal få se denne siden av informasjonsbildet knyttet til EØS-rett. Da kan Stortinget med åpne øyne også ta del i den politiske vurderingen av om lovforslaget skal vedtas, på tross av den usikkerheten som finnes. Systembetraktninger underbygger dette. Dersom Stortinget først skal involveres i en beslutning, blir ikke involveringen fullgod dersom regjeringen samtidig holder tilbake faglige vurderinger av risiko for EØS-strid eller traktatbruddsspørsmål.

Et siste poeng som bør nevnes, er at det fra et erstatningsrettslig ståsted neppe er rettslig problematisk å være åpen med Stortinget om at EØS-rettslige vurderinger fra tid til annen inneholder elementer av tvil. Ifølge Halvard Haukeland Fredriksen vil ikke det faktum at regjeringen er kjent med at deres tolkning av EØS-retten er omstridt, uten videre kunne vektlegges i vurderingen av ansvarsgrunnlag.⁶⁴ Han viser blant annet til at terskelen om at det må foreligge et «tilstrekkelig kvalifisert brudd» for at det skal foreligge erstatningsrettslig ansvar «nettopp er begrunnet med at man ikke ønsker å legge for stramme bånd på statene».⁶⁵ Hva slags vekt faren for at opplysninger om rettslig usikkerhet rent faktisk inviterer til traktatbruddsspørsmål skal ha, er ikke helt lett å fastslå, men uten ytterligere holdepunkter kan det neppe begrunne at regjeringen tilbakeholder opplysninger Stortinget har behov for å kjenne til.

3.2.4 Sammenfatning

Samlet sett er det mye som taler for at vurderinger av mulig EØS-strid og sannsynlige traktatbruddsspørsmål som den klare hovedregel er å anse som «nødvendige» for Stortinget, dersom de er av betydning for saken som skal fremlegges.

Både ordlyd og formålsbetraktninger tilsier at opplysninger om rettslig usikkerhet fremlegges. Det er i det hele tatt få rettskilder, utover enkelte reelle hensyn som tilsier at disse skal kunne unntas. Når grunnlovsgiver heller ikke har kommentert hvordan opplysningsplikten skal etterleves i saker med behov for konfidensialitet, er det vanskelig å se for seg at denne problemstillingen ble oversett. Det har vært gjenstand for diskusjon i tidligere kontroll saker, og en nærliggende forståelse av grunnlovsgivers taushet på dette punkt er at konfidensialitet kunne ivaretas gjennom de behandlingsalternativene som finnes for sensitive saker.

Det er på ingen måte gitt at de grunnene som har vært pekt på for at opplysningene ikke skal framlegges for Stortinget, er tungtveiende nok til å skulle hensynstas på bekostning av

⁶³ Slik det også nylig ble gjort i forbindelse med Stortingets behandling av jernbanepakke-saken.

⁶⁴ Haukeland Fredriksen (2013) s. 301-302.

⁶⁵ Ibid. s. 303.

Stortingets informasjonsbehov. Etter mitt syn er det derfor nærliggende å karakterisere forvaltningens vurderinger av rettslig usikkerhet, og risiko for traktatbruddsøksmål som følge av at et lovforslag er i strid med EØS-retten, som «nødvendige» opplysninger etter Grunnloven § 82.

3.3 Opplysninger som inneholder fakta, faglige vurderinger og «interne politiske» vurderinger

Det at regjeringen har rett til å tie om interne politiske vurderinger når de fremmer en sak for Stortinget, er et synspunkt som kommer til uttrykk i Frøiland-utvalgets rapport.⁶⁶ Med henvisning til Frøiland-utvalgets rapport og den tilhørende innstillingen, er det uten noen nærmere drøftelse lagt til grunn både i SMKs veileder om regjeringens forhold til Stortinget⁶⁷, og Sejersteds kommentar til Grunnloven § 82, at dette gir uttrykk for gjeldende rett.

Etter mitt syn er det grunn til å drøfte nærmere hva synspunktet om at «interne politiske vurderinger» ikke er omfattet av nødvendighetskravet rettslig sett bygger på, og særlig er det grunn til å drøfte hvordan grensene for «interne politiske vurderinger» skal trekkes opp. Det er ikke åpenbart at retningslinjene oppstilt i Frøiland-utvalgets rapport kan brukes til å utfylle ordlyden i Grunnloven § 82. I så fall bør det faktisk at disse ikke er omtalt i Kosmo-utvalgets rapport og den andre runden i Stortinget, som faktisk ledet til vedtakelse og de rettskildespørsmål det reiser, problematiseres.

Det er ikke vanskelig å finne gode argumenter for at regjeringen har et legitimt behov for å kunne ha visse interne diskusjoner uten at disse må legges fram i plenum for Stortinget. Antakelig vil regjeringen ikke kunne fungere som utøvende myndighet dersom de skulle være forpliktet til å fremlegge alle interne politiske diskusjoner for Stortinget i plenum, og dermed også normalt i full offentlighet. Det har heller neppe vært meningen fra grunnlovsgivers side.

Den mer presise formuleringen som ble brukt av Frøiland-utvalget var at det «må (...) sondres mellom fakta og vurderinger». ⁶⁸ Etter deres syn var rene faktaopplysninger «klart» omfattet av opplysningsplikten, og dette gjaldt også «som hovedregel» faglige vurderinger.⁶⁹ Det utvalget kalte «interne politiske vurderinger» derimot, hadde regjeringen etter deres syn ingen plikt til å fremlegge på eget initiativ. Hva utvalget bygde dette på, fremgår ikke, men må antakelig forstås i lys av at de innledningsvis presiserte at retningslinjene etter deres syn var basert på tidligere praksis.

De undersøkelserne jeg har gjort av parlamentarisk praksis forut for 2007 ser ikke ut til å gi uttrykk for noen omforent rettsoppfatning mellom statsmaktene om at interne politiske vurderinger kan unntas, selv om det heller ikke er noen tydelige eksempler på at manglende

⁶⁶ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 43.

⁶⁷ Se «Regjeringens forhold til Stortinget», s. 49.

⁶⁸ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 43.

⁶⁹ Ibid.

opplysninger om interne politiske vurderinger har vært gjenstand for kritikk eller rettslige sanksjoner.⁷⁰

En annen tilnærming til spørsmålet om regjeringen kan unnta interne politiske vurderinger, er ved å undersøke om de i hele tatt kan sies å være «opplysninger» i Grunnlovens forstand. Så lenge Stortinget får alle de faktiske opplysningene og de faglige vurderingene som er relevante for et lovforslag, kan det nok hevdes at det som står igjen av de interne politiske vurderinger ikke er det som tradisjonelt har vært omtalt som «opplysninger» etter Grunnloven § 82. Stortinget har primært et behov for å bli opplyst om de faktiske og faglige vurderingene for å ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Stortinget er også en politisk aktør på lik linje med regjeringen. De politiske motivene og vurderingene må stortingsrepresentantene antas å være like godt egnet til å foreta som regjeringen, så lenge de har et beslutningsgrunnlag som legger til rette for det. Regjeringen har også et legitimt behov for å kunne drøfte enkelte spørsmål i et «fritt rom». Dette kan imidlertid ikke uten videre begrunne at opplysninger som også er «nødvendige» for Stortingets behandling, kan holdes tilbake.

For opplysninger om EØS-rett er imidlertid grensen mellom hva som er interne politiske vurderinger og hva som er juridisk-faglige vurderinger, ikke alltid helt enkel å trekke. Er det en intern politisk vurdering at regjeringen ønsker å fremme et lovforslag for å utfordre EØS-avtalens fiskeri- og landbruksunntak etter art. 8? Hva med det faktum at halve regjeringens støtte til et lovforslag, ikke bygger på at de tror at loven er et egnet virkemiddel for det målet som søkes oppnådd, men likevel støtter det utad, i bytte mot gjennomslag for et annet lovforslag. Begge eksempler har både faglige og politiske elementer.

Ved vurderingen av de to eksemplene kan det trekkes et skille mellom hva som er rene politiske motiver, og hva som er politiske motiver som baserer seg på faglige vurderinger. Hvis lovforslaget som skal utfordre landsbruksunntaket bygger på en faglig vurdering av at det er tvil knyttet til om forslaget er forenlig med EØS-retten, vil regjeringen antakelig kunne unnlate å nevne utfordringsmotivet. Det er den faglige vurderingen av usikkerheten som Stortinget bør kjenne til når de skal vurdere om lovforslagets virkninger er bedre enn alternativet. I praksis vil det å være åpen om usikkerheten, også gi Stortinget en antydning om hva det politiske motivet er, men det kan ikke uten videre begrunne at den faglige vurderingen kan holdes tilbake.

Når det gjelder det andre eksempelet, så er det en vesentlig forskjell på om de regjeringsmedlemmene som mener at lovforslaget ikke er egnet, bygger dette på en politisk vurdering, eller om den manglede egnetheten bygger på faglige vurderinger foretatt i et departement. Bygger det på en faglig vurdering, er det mer nærliggende å si at det er en faktisk opplysning som sier noe om mulige virkninger ved loven.

Med forbehold om at rettskildebildene ikke gir nok holdepunkter for å konkludere helt med sikkerhet, heller jeg mot at det nok kan opprettholdes et skille mellom «interne politiske vurderinger» og opplysninger om fakta og faglige vurderinger. Da legger jeg særlig vekt på at det er et skille med en viss forankring i ordlyden, jf. «opplysninger», i tillegg til at det er et skille som har gode grunner for seg. Forutsetningen er imidlertid at grensen mot interne

⁷⁰ For utførlige studier av den tidligere praksis kan jeg vise til Smith (1997) og Sejersted (2002) s. 678-802.

politiske vurderinger trekkes i lys av nødvendighetskravet. Det kan neppe være noen automatikk i at enhver vurdering som har preg av å være en intern politisk vurdering, medfører at det ikke er tale om en «nødvendig» opplysning. Inneholder vurderingen fakta og faglige vurderinger Stortinget har behov for å kjenne til, må disse antakelig fremlegges for å oppfylle kravet i Grunnloven § 82 første punktum.

3.4 Opplysninger om EØS-rett som krever utredninger

Å identifisere og kartlegge hva slags problemstillinger og føringer EØS-retten legger, forutsetter ofte at det gjøres mer komplekse vurderinger og undersøkelser. Dette gir grunn til å spørre seg om en statsråd, som har fremlagt et lovforslag og det i ettertid viser seg at faktiske opplysninger om EØS-retten manglet, kan forsvare seg overfor Stortinget med at vedkommende ikke kjente til EØS-rettens innhold. Spørsmålet henger sammen med spørsmålet om i hvilken grad nødvendighetskravet er en objektiv standard som krever at regjeringen framlegger alle «nødvendige» opplysninger uavhengig av hva regjeringen kjenner til eller burde kjenne til.

Jeg forutsetter i drøftelsen at det ikke bare er statsråden, men også departementet og underliggende etater som ikke kjente til EØS-rettens innhold. Dette fordi jeg i denne sammenheng vil konsentrere drøftelsen til spørsmålet om i hvilken utstrekning opplysningsplikten også forutsetter en utredningsplikt.

Spørsmålet må løses med utgangspunkt i vurderingstemaet hva som er «nødvendig» å opplyse Stortinget om for å behandle den aktuelle saken. Ordlyden tilsier at samtlige «nødvendige» opplysninger må fremlegges uavhengig av om de allerede er kjent i forvaltningen eller om de må skaffes til veie. Stortingets informasjonsbehov og hva som er av betydning for en sak styres ikke av hva regjeringen rent faktisk vet. Ordlyden tilsier klart at den aktive opplysningsplikten forutsetter en viss utredningsplikt.

I forarbeidene er det bare Frøiland-utvalgets generelle retningslinjer som inneholder uttalelser som har direkte betydning for utredningsplikt-spørsmålet. Basert på tidligere parlamentarisk praksis la de til grunn at utgangspunktet er at plikten gjelder opplysninger en kjenner til.⁷¹ Helt kategorisk framholdt de ikke at dette gjaldt. Frøiland-utvalget presiserte at «grove informasjonsmangler» ikke kan unnskyldes med uvitenhet, dersom det er tale om opplysninger statsråden «burde» kjent til.⁷²

Betenkelighetene med å vektlegge ett av forarbeidene som pekt på i punkt 2.3, gir imidlertid grunn til å utøve forsiktighet med å trekke Frøiland-utvalgets retningslinjer for langt i retning av at de gir uttrykk for gjeldende rett. De er som jeg tidligere har pekt på, ikke kommentert i Kosmo-utvalgets rapport eller den etterfølgende behandlingen i Stortinget. Etter mitt syn er det åpenbart ikke tilstrekkelige holdepunkter for at kravene i Grunnloven § 82 første punktum bare omfatter opplysninger regjeringen «kjenner til». Det samme må gjelde synspunktet om at det bare er «grove informasjonsmangler» som ikke kan unnskyldes med uvitenhet.

⁷¹ Dok. nr. 14 (2002-2003) s. 43.

⁷² Ibid.

Mer tvilsomt er det om det mer generelt er grunnlag for å si at det bare er «nødvendige» opplysninger regjeringen «burde» kjenne til, som vil kunne utgjøre brudd på opplysningsplikten. Selv om Frøiland-utvalget sier at de baserer sine retningslinjer på den tidligere parlamentariske praksisen, har jeg ikke kunnet finne konkrete eksempler på kontrollsaker der spørsmålet har vært om manglende utredning kan unnskyldes regjeringens opplysningssvikt. I de fleste sakene som har reist spørsmål ved statsrådets kunnskap, har det gjerne vært saker der kunnskapen fantes et eller annet sted i forvaltningen, men hvor statsråden (og departementet) ikke kjente til den.⁷³ Spørsmålet jeg drøfter ser derfor ikke ut til å ha vært satt på spissen.

Formåls- og effektivitetshensyn tilsier som nevnt klart at opplysningsplikten må forutsette en viss utredningsplikt. Opplysningsplikten mister mye av sitt meningsinnhold dersom en statsråd ved ethvert tilfelle kan unnskyldes opplysningsmangler med uvitenhet. For opplysninger om EØS-retten, gjør dette hensynet seg særlig gjeldende fordi den ofte krever grundigere utredning. En viss støtte for dette, kan NAV-saken sies å gi. Selv om det bare var et mindretall som mente at den manglende utredningen utgjorde brudd på opplysningsplikten, ble det fra et samlet Storting sendt signaler fra Storting til regjering om at manglende utredning av EØS-rettssspørsmål ikke var holdbart.

I fravær av klare holdepunkter for noe annet, er det naturlig å falle tilbake på Grunnlovens ordlyd og bestemmelsens formål som fastslår at regjeringen har en plikt til å fremlegge alle «nødvendige» opplysninger, uavhengig av om disse er kjent eller må fremskaffes. Likevel slik at det nok antakelig også for utredningsplikten gjelder en slags forsvarlighetsstandard. Regjeringen kan ikke forventes å være allvitende, men Stortinget må kunne forvente at de har foretatt en forsvarlig utredning med sikte på å finne fram til opplysninger som er «nødvendige», før de fremmer en lovsak for Stortinget. Dette er også i tråd med at det generelt forventes at regjeringen organiserer forvaltningen på forsvarlig vis.⁷⁴

3.5 Sammenfatning av typetilfellene

I typetilfelldrøftelsene har jeg kommet til at det er gode holdepunkter for at nødvendighetskravet innebærer at regjeringen må gi Stortinget opplysninger om faglige vurderinger av rettslig tvil og risiko for traktatbruddsspørsmål. Videre kan det nok trekkes et skille mellom nødvendige opplysninger og interne politiske vurderinger. Likevel med den presiseringen at jeg ikke kan se at det er grunnlag for at interne juridisk-faglige vurderinger av EØS-rettslige sider ved et lovforslag kan unntas, fordi de inneholder elementer av interne politiske vurderinger.

Det har også vært argumentert for at nødvendighetskravet forutsetter at regjeringen gjør de utredningene av EØS-rettslige spørsmål som trengs for at Stortinget skal ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. For de øvrige typetilfellene har drøftelsene vist at rekkevidden av nødvendighetskravet må forstås i lys av de konkrete forholdene, herunder særlig hvor

⁷³ Se blant annet Telianor-saken.

⁷⁴ Jf. blant annet ansvarlighetsloven § 10 og regjeringsinstruksen § 3.

komplekst forholdet mellom EØS-retten og norsk rett er på det området lovforslaget gjelder og hvor relevant det er for Stortinget å kjenne til detaljer i EØS-retten for å vurdere det aktuelle lovforslaget.

4. OPPLYSNINGER OM EØS-RETT I PROPOSISJONER 2019-2020 OG 2020-2021

4.1 Analysens rammer og valg av kategorier

I hvilken grad det kan reises spørsmål ved om regjeringen gir Stortinget alle «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovsaker, er en av hovedproblemstillingene jeg har undersøkt. For å belyse denne problemstillingen har jeg undersøkt hva slags opplysninger regjeringen i praksis har gitt om EØS-rett i lovproposisjoner som er fremmet for Stortinget i lovårene 2019-2020 og 2020-2021.⁷⁵

Proposisjonene er kategorisert i seks ulike kategorier basert på hva slags opplysninger om EØS-rett de inneholder. Jeg har for det første valgt å skille mellom de proposisjoner hvor det er gitt opplysninger om innholdet i EØS-retten, og de som ikke nevner EØS-rett i det hele tatt.

Hvorvidt proposisjonene har opplyst eller ikke opplyst om EØS-rett, er imidlertid ikke det eneste som bestemmer om innholdet i nødvendighetskravet er oppfylt når regjeringen fremmer et lovforslag. Hvorvidt Stortinget kvalitativt har fått de opplysningene de trenger om EØS-rett i saker der EØS-rett er relevant, er også sentralt i vurderingen av om Stortinget har fått alle «nødvendige» opplysninger. For å kunne undersøke nyanser knyttet til kvaliteten til de opplysningene som gis, har jeg derfor også delt hovedgruppene inn i følgende underkategorier:

- (1) Proposisjoner som ikke opplyste om EØS-rett – men heller ikke relevant*
- (2) Proposisjoner som ikke opplyste om EØS-rett – men ikke åpenbart irrelevant*
- (3) Proposisjoner som opplyste om at EØS-rett ikke var relevant*
- (4) Proposisjoner der EØS-rettslige spørsmål er behandlet overordnet*
- (5) Proposisjoner der det er drøftet eller grundig redegjort for EØS-rettens betydning*
- (6) Samtykke- og gjennomføringsproposisjoner*

I proposisjonene som ikke inneholder opplysninger om EØS-rett, har jeg foretatt en kvalitativ vurdering. Jeg har trukket et skille mellom de proposisjonene der fraværet av opplysninger om EØS-retten skyldes at EØS-rett ikke er relevant for Stortingets behandling av lovsaken, og proposisjoner hvor det kan reises spørsmål ved om det er EØS-rettslige spørsmål som kan sies å være relevant for Stortinget å kjenne til. Skillet er av interesse fordi det gir en viss indikasjon på om regjeringen faktisk opplyser om EØS-rett, der den er relevant for Stortinget i den aktuelle saken. Her bør det understrekes at «relevant» sikter til meningsinnholdet «av betydning for Stortingets behandling av saken», og at det ikke må forveksles med den materielle EØS-rettslige vurderingen av hvilke rettsakter som har «EØS-relevans». Det at en proposisjon er i «ikke relevant»-kategorien, behøver ikke å bety at EØS-rett overhodet ikke er relevant på det

⁷⁵ Angivelsen av lovårene er ment å svare til stortingssesjonene 2019-2020 og 2020-2021. En nærmere beskrivelse av hvilke proposisjoner utvalget består av, er beskrevet i punkt 1.4, og en fullstendig oversikt over alle lovproposisjoner jeg har undersøkt er inntatt i kildelisten.

rettsområdet lovforlaget gjelder, men at EØS-retten ikke ser ut til å reise noen problemstillinger som er relevante for Stortinget å kjenne til ved behandlingen av det aktuelle lovforlaget.

Videre har jeg også skilt ut en egen kategori med de proposisjonene hvor det er opplyst om at EØS-retten ikke er relevant. Hvor ofte regjeringen opplyser om at EØS-retten ikke er relevant, kan belyse regjeringens vurderinger av i hvilke tilfeller det er av selvstendig interesse for Stortinget å vite nettopp dette, selv om det er holdepunkter for at det ikke alltid er en opplysning regjeringen er forpliktet til å gi.⁷⁶

Kategoriene med lovproposisjoner hvor det er opplyst om EØS-rett er delt i tre. To av kategoriene går på hvilket detaljnivå departementene har lagt seg på i proposisjonene. Er det bare opplyst overordnet om hvilke føringer EØS-retten legger eller ikke legger, eller har departementet redegjort grundig for, eller til og med drøftet, EØS-rettslige problemstillinger i lovforlaget? Det er viktig å presisere at skillet som går på detaljnivået her, er trukket basert på opplysningenes karakter og måten de presenteres på, og gir ikke uttrykk for en kvalitativ vurdering av om opplysningene er dekkende. Den siste kategorien er samtykke- og gjennomføringsproposisjoner. Egentlig kunne disse vært en undergruppe av proposisjoner der det redegjøres grundig for EØS-retten. Det ligger litt i denne typen proposisjoners natur, at de gjennomgående opplyser grundig om EØS-rett. Hovedformålet med disse proposisjonene er å beskrive den rettsakten det bes om samtykke fra Stortinget til å gjennomføre. Likevel har det vært nyttig å kunne se hvor mange proposisjoner som er grundige, og som ikke er rene gjennomføringsproposisjoner.

Kategoriseringen av proposisjonene medfører nødvendigvis at enkelte nyanser forsvinner, og det er ikke alle proposisjoner som det har vært like enkelt å plassere. Inndelingen av proposisjonene i de ulike kategoriene forutsetter naturligvis et element av skjønn. I den kvalitative vurderingen av proposisjonene er det også en fare for at jeg, i likhet med forberedende departement, har oversett EØS-rettslige problemstillinger. Samtlige proposisjoner er ikke gjennomgått fra perm til perm. For å gjøre det mulig å gjennomgå et såpass stort antall proposisjoner, har proposisjonene vært gjennomgått ved hjelp av en kombinasjon av gjennomlesing, bruk av overskrifter og søk i tekst etter sentrale EØS-rettslige begreper som «forordning», «direktiv», «EU», «EØS», «statsstøtte». Når siktemålet ved gjennomgangen primært har vært å avdekke om en proposisjon inneholder opplysninger om EØS-rett og i så fall på hvilket detaljnivå disse opplysningene er på, har denne metoden vist seg å være egnet. Der det har vært behov for det, har jeg undersøkt opplysningene grundigere, og enkelte av funnene fra disse analysene vil bli presentert i det følgende.

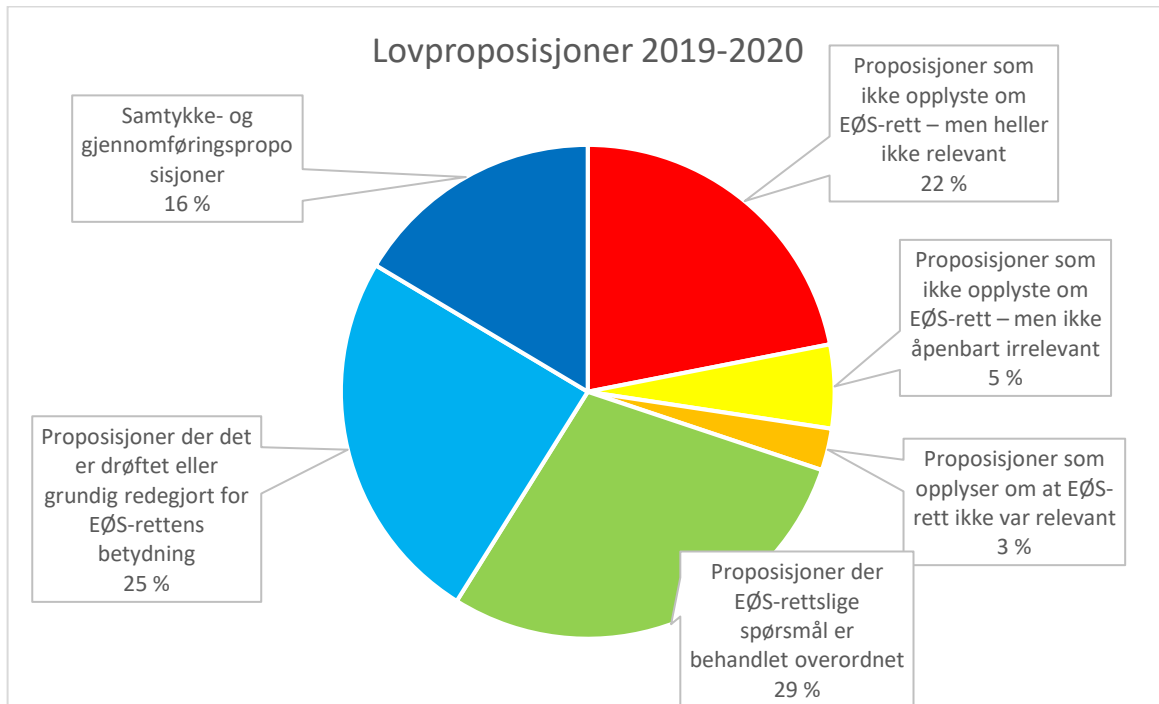
4.2 Statistisk oversikt over EØS-opplysninger i 2019-2020 og 2020-2021

I alt har jeg gjennomgått 198 lovproposisjoner fra lovårene 2019-2020 og 2020-2021. Av disse 198 proposisjonene er det henholdsvis 73 proposisjoner fra 2019-2020 og 125 fra 2020-2021.

⁷⁶ jf. drøftelsen i punkt 3.4.

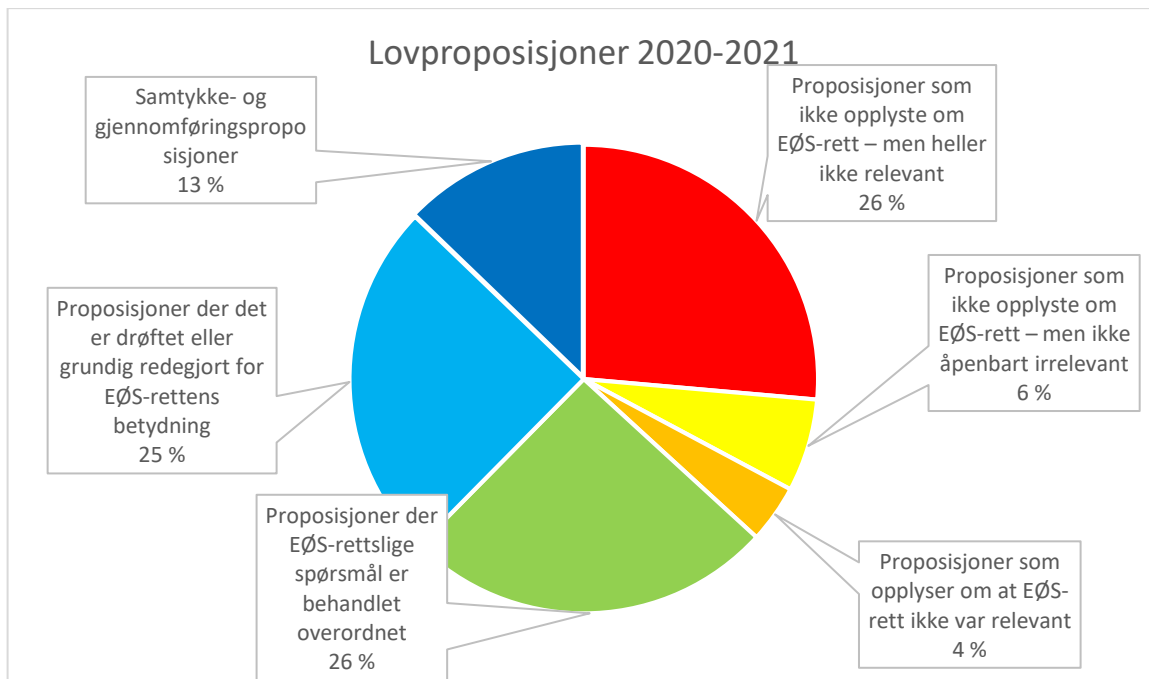
Totalt ble 333 lovsaker behandlet i den nevnte perioden, men en del av disse faller utenfor undersøkelsens rammer.⁷⁷

Hvordan EØS-rettens betydning er behandlet varierer en del. Det kan man blant annet se ved at proposisjonene fordelt etter utvalgte kategorier fordeler seg noenlunde jevnt mellom kategoriene. Figur 1 og figur 2 nedenfor viser en prosentvis fordeling av lovproposisjonene i kategoriene. Ingen av kategoriene har vist seg å være klart mer dominerende enn andre. Det er også verdt å merke seg at fordelingen i de ulike kategoriene er nokså lik dersom lovårene 2019-2020 og 2020-2021 sammenliknes, se figur 1 og 2 nedenfor.



Figur 1.

⁷⁷ Tallene og lovproposisjoner er hentet fra Stortingets saksarkiv på Stortinget.no. Proposisjoner med midlertidige lovendringer som er foreslått som følge av koronapandemien er ikke med i utvalget, dels for å begrense omfanget noe, og dels fordi det er grunn til å anta at disse gjennomgående er forberedt under andre omstendigheter enn øvrige lovproposisjoner.



Figur 2.

Som diagrammene viser, er kategoriene med proposisjonene hvor EØS-rett ikke er nevnt (rød), de som behandlet EØS-rett overordnet (lysegrønn), og de som drøftet eller redegjorde grundig for EØS-rett (lyseblå), de største kategoriene for begge lovårene. I 2019-2020 utgjør de overordnede proposisjonene og de som ikke behandler EØS-retten, men hvor det heller ikke synes relevant, henholdsvis 29 og 22 prosent av de samlede antallet proposisjoner. De grundige proposisjonene utgjør 25 prosent. Også i lovåret 2020-2021 er «Proposisjoner som ikke opplyste om EØS-rett – men heller ikke relevant»-kategorien blant de største på 26 prosent, mens «behandlet EØS-retten overordnet» og «drøftet eller redegjorde grundig for EØS-rettens betydning» er omtrent like store, og utgjør henholdsvis 26 og 25 prosent.

Når det gjelder samtykke- og gjennomføringsproposisjoner, utgjør disse en noe mindre andel i lovåret 2020-2021 sammenlignet med lovåret 2019-2020. I førstnevnte lovår er det tretten prosent og seksten prosent i det sistnevnte. Også for andelen proposisjoner som opplyser om at EØS-rett ikke er relevant og andelen av «Proposisjoner som ikke opplyste om EØS-rett – men ikke åpenbart irrelevant», er forskjellen mellom de to lovårene begrenset. I 2019-2020 er det for fem prosent av proposisjonene ikke åpenbart at de ikke behandler EØS-rett, og seks prosent i 2020-2021. For de som opplyser om at EØS-rett ikke er relevant, så er det tale om tre prosent første lovår mot fire prosent siste lovår.

Hvorfor fordelingen mellom de to lovårene er såpass lik, er ikke uten videre lett å forklare. Ingen lovår er helt like, og det er naturlig med visse variasjoner ettersom det er ulike lover som vedtas. Likevel ser det ut til at de fleste proposisjonene fordeler seg relativt jevnt over de tre største kategoriene i begge lovår.

Gjennomgangen viser imidlertid at blant de 198 lovproposisjonene som er gjennomgått, er det 137 lovproposisjoner som inneholdt opplysninger om EØS-rettens innhold i en eller annen

form, mens det er 61 som overhodet ikke har nevnt EØS-rett. Fra dette kan det på et overordnet plan i hvert fall trekkes to slutninger. For det første viser gjennomgangen at store deler av lovgivningen Stortinget vedtar i løpet av et lovår berøres av EØS-retten på et eller annet vis. For det andre viser tallene med klarhet at det er vanskelig å si at regjeringen har noen praksis for ikke å opplyse om EØS-rett i lovproposisjoner.

For å undersøke om det kan reises spørsmål ved om regjeringen får «nødvendige» opplysninger om EØS-rett i lovproposisjonene, er det behov for å se nærmere på proposisjonene i de ulike kategoriene.

4.3 Proposisjoner der EØS-rett ikke er nevnt

Proposisjonene som ikke behandler EØS-rett utgjør samlet ca. en tredjedel av proposisjonene i 2019-2020 og 2020-2021. Siden nødvendighetskravet normalt ikke innebærer krav om å opplyse om EØS-rett, hvis det ikke er av betydning for den aktuelle lovsaken, kan ikke den store andelen *i seg selv* tas til inntekt for at regjeringen har praksis for en mangelfull opplysning av EØS-rettslige sider ved lovforslag.⁷⁸ Selv om EØS-retten griper inn i mange rettsområder, vil det ikke alltid være relevant å nevne EØS-rett i en lovsak.⁷⁹ For å unngå at relevante EØS-problemstillinger blir oversett, har jeg hatt en lav terskel for å plassere proposisjoner i «ikke åpenbart irrelevant»-kategorien, og en tilsvarende høy terskel for å si at EØS-rett ikke fremstår relevant for en lovproposisjon.

I de aller fleste proposisjonene hvor EØS-retten ikke er nevnt, er behovet for å opplyse Stortinget om EØS-rett mindre framtrepende. En gjennomlesing av listen med lovproposisjoner som ikke opplyser om EØS-rett og hvor det heller ikke fremstår relevant, gir i seg selv viss indikasjon på dette.⁸⁰ Det dreier seg hovedsakelig om en del lovforslag som er utenfor de rettsområder EØS-retten typisk griper inn i, eller som er så begrensede justeringer av allerede eksisterende lovforslag at det er vanskelig å se for seg at EØS-retten kan ha selvstendig betydning for justeringen alene.

Eksempler på proposisjoner som er litt på siden av de rettsområder EØS-retten typisk regulerer, er Prop. 144 L (2019-2020) om elbillading i borettslag, Prop. 11. L (2020-2021) om endringer i domstoloven i forbindelse med endring av domstolstrukturene, og Prop. 21 L (2020-2021) om endringer i arveloven og landbrukseiendommer i dødsbo.⁸¹ Når det gjelder lovforslaget om elbillading, har jeg ikke funnet relevante EØS-rettslige føringer på spørsmålet om borettslagsloven skal gi hjemmel for at en borettslagseier skal kunne kreve tilrettelegging for elbillading i et borettslag. Riktignok kan elbillading i borettslag tenkes å ha sider både til EUs klimasamarbeid, som Norge er delvis med på, og markedet for el-billadere. Det kan også nevnes at det er gjort endringer i EUs bygningsenergidirektiv, herunder inntatt en bestemmelse om tilrettelegging for elbillading i nybygg og ved større ombyggingsprosjekter av boligbygg

⁷⁸ Jf. drøftelsen i punkt 3.5.

⁷⁹ Til sammenlikning anslo Europautvalget i NOU 2012:2 at om lag 174 av 600 norske enten helt eller delvis gjennomførte EØS-rett. Tallet har nok har økt noe siden 2012, uten at jeg har kunnet finne noen oppdaterte tall på det.

⁸⁰ Totalt er det tale om 50 proposisjoner, som er inntatt i kildelisten i punkt 6.

⁸¹ Se kildelisten for fullstendig liste med proposisjoner.

med mer enn 10 parkeringsplasser.⁸² I skrivende stund er endringen ikke innlemmet i EØS-avtalen, men den er i til behandling i EØS-komiteén. Når den heller ikke direkte gjelder den enkeltes rett til å sette opp ladepunkt for el-billading i allerede eksisterende borettslag, er det etter mitt syn vanskelig å se for seg at Stortingets informasjonsbehov tilsier at endringsdirektivet skulle vært nevnt i lovproposisjonen.

Tilsvarende gjelder for endringsforslagene til domstoloven og arveloven. Dette er typiske lovområder der det er begrenset med konkrete EØS-rettslige reguleringer, utover de kravene som følger av de alminnelige ekvivalens- og effektivitetsprinsippene i EØS-retten. Jeg kan imidlertid ikke se at de nevnte proposisjonene reiser problemstillinger av denne typen heller. For disse proposisjonene kan jeg derfor ikke se at det er problematisk for Stortingets informasjonsbehov at EØS-rett ikke er nevnt.⁸³

Andre eksempler på at det fremstår uproblematisk at EØS-rett ikke har blitt behandlet, er Prop. 3 L (2019–2020), som inneholder forslag om å endre satsen på gebyret for å få utstedt pass, og Prop. 134 L (2018-2019), som inneholder endringer i Finnmarksloven som følge av kommunesammenslåing. Innholdet i de to lovforslagene er såpass konkret og avgrenset at det er vanskelig å se for seg at EØS-retten skulle legge noen føringer. Hvis lovforslagene inneholdt bestemmelser som forskjellsbehandler EØS-borgere og norske statsborgere, eller bidrar til at andre EØS-rettslige reguleringer blir stående uten effektive sanksjonsmuligheter, kunne det vært behov for å klargjøre forholdet til den materielle EØS-retten. Jeg har imidlertid ikke sett at proposisjonene i denne kategorien reiser spørsmål om de nevnte forhold. Dersom økningen i passgebyret eksempelvis hadde vært økt drastisk, kunne det tenkes at det ville vært behov for å undersøke om det utgjorde en restriksjon på enkelte av de fire frihetene. Den aktuelle endringen innebærer utelukkende en oppjustering som følge av endringer i kostnadsnivå, og det er neppe grunn til å anta at Stortingets informasjonsbehov tilsier at det burde vært inntatt en restriksjonsvurdering i den proposisjonen. Dermed ser det heller ikke ut til å være «nødvendig» å opplyse Stortinget om EØS-rett i disse proposisjonene.⁸⁴

Det er bare i et fåtall av proposisjonene som ikke nevner EØS-rett, hvor jeg har vurdert det som «ikke åpenbart» at opplysninger om forholdet til EØS-retten ikke er av relevans for Stortinget. Det gjelder åtte proposisjoner fra lovåret 2020-2021 og tre fra lovåret 2019-2020.⁸⁵ Dette er typisk proposisjoner med et innhold som gjør at EØS-rettslige problemstillinger kan tenkes å være aktuelle. Jeg har for disse proposisjonene foretatt egne undersøkelser med sikte på å avklare om det likevel er EØS-rettslige opplysninger som er av betydning for Stortingets beslutningsgrunnlag i de konkrete lovsakene, og som tilsier at den manglende behandlingen er problematisk for Stortingets informasjonsbehov.

En proposisjon hvor jeg har stilt spørsmål ved at relevant EØS-rett ikke var behandlet, er Prop. 159 L (2020-2021). Proposisjonen foreslår endringer i straffeloven. Endringen innebærer

⁸² Se EU 2018/844 artikkel 8 nr. 5.

⁸³ For flere eksempler av denne typen kan jeg vise til Prop. 86 L (2019-2020) Endringer i gravferdsloven (forslag om å tillate urnevagg mv), Prop 132 L Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.), Prop. 67 L (2020-2021) Endringer i valgloven. For øvrig kan den fullstendige listen finnes i kildelisten.

⁸⁴ Se kildelisten for ytterligere proposisjoner i denne kategorien.

⁸⁵ Forskjellen i antall kan nok forklares av at det totalt sett er færre lovproposisjoner fra sistnevnte lovår, prosentvis er forskjellen ikke stor ettersom de utgjør henholdsvis seks og syv prosent av det samlede antallet proposisjoner.

et forslag om et nytt straffebud «rettet mot deling av bilder, filmer og lydopptak av krenkende eller åpenbar privat karakter».⁸⁶ Under punkt 4 behandles forholdet til Grunnloven og internasjonale forpliktelser, men personvernforordningen er ikke nevnt i det hele tatt.⁸⁷ Til tross for at strafferettslige spørsmål ikke er direkte regulert av EØS-avtalen, er det ingen tvil om at EØS-retten har betydning for norsk strafferett.⁸⁸

Når det her i tillegg er spørsmål om å lovfeste et straffebud som ligger i kjernen av hva personvernforordningen er ment å beskytte mot, kunne det vært på sin plass med en faglig vurdering av om utformingen av straffebudet tilfredsstillende de krav forordningen og tilhørende praksis eventuelt måtte stille. Det er kanskje særlig spørsmålet om utformingen av straffebudet og sanksjonsmulighetene i tilstrekkelig grad bidrar til å gi EØS-rettsreglene om personvern et effektivt vern, som det ville vært aktuelt å vurdere. Hvorvidt det innad i forvaltningsapparatet er gjort vurderinger av dette, gir proposisjonen ikke grunnlag for å si noe om.⁸⁹ Den manglende omtalen gjør at det ikke er åpenbart at Stortingets behov for opplysninger om EØS-rett er ivarettatt i denne proposisjonen. Dette medfører at Stortinget har hatt begrensede forutsetninger for å kjenne til om straffehjemmelen, generelt eller i enkelttilfeller, vil måtte anvendes annerledes enn ordlyden tilsier for å samsvare med personvernforordningen og tilhørende rettspraksis.⁹⁰

Oppsummert virker det som at det i de fleste tilfellene hvor EØS-rett ikke er behandlet, ikke ser ut til å gå på bekostning av Stortingets informasjonsbehov i de konkrete sakene. For enkelte proposisjoner er det etter mitt syn grunn til å stille spørsmål om hvorfor forholdet til EØS-retten ikke er nevnt. Likevel er det heller ikke for disse proposisjonene, som eksemplene ovenfor viser, klart at regjeringens manglende opplysning om EØS-rett betyr at regjeringen har unnlatt å gi «nødvendige» opplysninger om EØS-rettens innhold.

4.4 Proposisjoner der det er opplyst om at EØS-rett *ikke* er relevant

I tillegg til den tredjedelen lovproposisjoner som er tause når det gjelder forholdet til EØS-retten, finnes det enkelte proposisjoner der regjeringen har håndtert manglende relevans eller rettslige føringer fra EØS-retten annerledes. I disse proposisjonene gis det eksplisitt uttrykk for at EØS-retten ikke er relevant. Totalt er det syv proposisjoner i denne kategorien.⁹¹

Jeg har ikke klart å identifisere noen fellestrekk som skiller proposisjonene i denne kategorien fra andre kategorier der EØS-rett ikke nevnes, som skulle begrunne hvorfor det i akkurat disse

⁸⁶ Se proposisjonens punkt 1.

⁸⁷ EU 2016/679 gjennomført i norsk rett i personopplysningsloven.

⁸⁸ Se Haukeland Fredriksen (2016), Ødegård (2018), Arnesen (2021).

⁸⁹ Jeg har ikke selv gått i dybden på det materielle EØS-rettsspørsmålet, og nøyer meg her med å peke på at det er god grunn til å stille spørsmål ved hvorfor proposisjonen ikke kommenterer dette forholdet.

⁹⁰ En annen proposisjon i samme kategori som kan nevnes her er Prop. 4 L (2019-2020) Endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven mv. (behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonkontroll mv.), hvor det kan stilles spørsmål ved om ikke EU-direktiv 2016/680 gjennomført i politiregisterloven er relevant for dette lovforslaget. Andre proposisjoner jeg også har stilt spørsmål ved om det er relevant EØS-rett det ikke er opplyst om, men som av plasshensyn ikke behandles ytterligere her er Prop. 17 L (2020-2021), Prop. 137 L (2019-2020), Prop. 74 L (2020-2021), Prop. 103 L (2020-2021), Prop. 184 L (2020-2021), Prop. 127 L (2020-2021), Prop. 157 L (2020-2021).

⁹¹ Siden denne kategorien ikke ga grunnlag for sentrale funn vil jeg begrense meg her til å vise til den grundigere behandlingen av disse ved hjelp av eksempler i avhandlingens punkt 4.4.

proposisjonene uttrykkelig konstateres at EØS-retten ikke legger føringer. Som jeg har pekt på, er det for noen proposisjoner slik at EØS-retten kan tenkes å spille inn, men vi har sett at det også er andre proposisjoner der EØS-retten ikke er åpenbart irrelevant som ikke inneholder en liknende konstatering. Det virker derfor som at det ikke er en konsekvent tilnærming til dette i departementene, men at det vurderes fra sak til sak.

4.5 Proposisjoner der EØS-rettslige spørsmål er behandlet

4.5.1 Proposisjoner der EØS-retten redegjøres for overordnet

4.5.1.1 Generelle betraktninger

Proposisjonene som er plassert i denne kategorien kjennetegnes ved at de inneholder korte, eller rent konstatende redegjørelser om hva slags betydning EØS-rett har for lovforslaget. Det kan være ved at regjeringen i proposisjonen gir uttrykk for hva som følger av EØS-retten, men uten å utdype eller bare i begrenset grad utdype hva slags vurderinger som ligger bak. Nødvendighetskravet krever ikke alltid en grundig redegjørelse for EØS-retten, som typetilfelldrøftelsen i punkt 3.4 viste.

Utvalget inneholder eksempler på proposisjoner hvor EØS-rett er relevant, men hvor det ikke er behov for grundigere vurderinger av hva slags føringer EØS-retten legger, eller hvor EØS-rett ikke er like sentralt for lovforslaget. Da tilsier heller ikke Stortingets informasjonsbehov at de mer detaljerte vurderingene som ligger bak må inntas i proposisjonen. I denne sammenheng kan det vises til Prop. 134 L (2019-2020), som gjelder endringer i statsborgerloven og forslag om å innføre hjemmel for tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser. I denne proposisjonen er EØS-retten bare nevnt i departementets kommentarer om forholdet mellom tap av statsborgerskap og utlendingslovens utvisningsregler. I den sammenheng peker departementet på at det for «utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen finnes særskilte regler om utvisning i utlendingsloven kapittel 13» og at «[b]estemmelsene bygger på direktivet om fri personbevegelighet, direktiv 2004/38/EF.»⁹² Jeg tolker henvisningen til utlendingsloven kapittel 13 og direktivet for fri personbevegelighet slik at de EØS-rettsreglene det henvises til, er ment å gjelde uendret, og uavhengig fra de reglene som foreslås endret. Såfremt dette stemmer, er det forståelig at departementet ikke bruker plass på å beskrive de relevante EØS-rettsreglene noe nærmere.

Det er imidlertid også eksempler på proposisjoner i denne kategorien der opplysningene som gis, er så overordnede at det påvirker hvor informative opplysningene er. Stortingets informasjonsbehov og opplysningene de får, må som nevnt, ta høyde for at stortingsrepresentanter ikke har spesiell EØS-rettslig kompetanse. Jeg har ikke avdekket direkte villedende informasjon, men det er eksempler på proposisjoner hvor det kan spørres om ikke Stortinget hadde vært tjent med mer utførlig informasjon fra regjeringen.

Til illustrasjon kan jeg vise til Prop. 98 L (2018-2019). I proposisjonen foreslås det lovfestet en ny skatterettslig omgåelsesregel, og om forholdet til EØS-retten heter det:

⁹² Se Prop. 134 L (2019-2020) punkt 3.3.1.

«På samme måte som når det gjelder skatteavtaler, begrenser utredningen seg til å konstatere at den norske omgåelsesnormen også gjelder i EØS-relaterte rettsforhold så langt EØS-retten tillater det. Om og eventuelt hvor EØS-retten setter grensen, er det derfor ikke nødvendig å gå nærmere inn på. Fordi både den gjeldende og den foreslåtte regel gjelder på samme måte i internrettslige og i grenseoverskridende forhold, synes muligheten for strid med EØS-avtalen å være liten.»⁹³

Her ser det ut til at departementet viser at de ikke egentlig har utredet om den norske omgåelsesregelen går lengre enn EØS-retten tillater, men at departementet, som følge av den EØS-rettslige forrangsbestemmelsen, heller ikke har ansett det nødvendig å foreta slike vurderinger. Om ikke annet, så er regjeringen i proposisjonen åpen med Stortinget om at spørsmålet ikke er utredet, og at den heller ikke ser behovet for slik utredning. Dette til tross for at to høringsinstanser i høringsrunden uttrykkelig hadde kritisert departementet for ikke å ha utredet forholdet til den EØS-rettslige omgåelsesregelen grundigere.⁹⁴ Det er ikke selvsagt at departementets tilnærming her er den sikreste veien å gå for å unngå EØS-rettsbrudd ved praktisering av regelverket. Likevel gjør åpenheten det mulig for Stortinget selv å vurdere om de ønsker en grundigere utredning eller ikke. Det er åpenbart bedre enn at problemstillingen overhodet ikke berøres, men det kan klart stilles spørsmål ved hvordan Stortinget kan ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag uten å vite hvordan lovbestemmelsen skal anvendes på saker med grenseoverskridende elementer.⁹⁵

4.5.2 Proposisjoner der det redegjøres mer grundig for EØS-rett

4.5.2.1 Generelle betraktninger

Proposisjonene i denne kategorien inneholder grundige redegjørelser eller vurderinger av forholdet til andre EØS-rettsregler. En overordnet observasjon er at det ofte er i proposisjoner der det er behov for vurderinger for å komme fram til hva slags betydning EØS-retten har, eller hvor lovforslaget må begrunnes for at det ikke skal være i strid med EØS-retten, at

⁹³ Se proposisjonens punkt 6.2.1 som gjengir synet på forholdet til EØS-retten som ble lagt til grunn i den forutgående utredningen fra Zimmer. I punkt 6.2.3 viser departementet imidlertid direkte til denne vurderingen, uten noen ytterligere kommentarer.

⁹⁴ Se proposisjonens punkt 6.2.2.

⁹⁵ I Prop. 122 L (2020-2021) om endringer i lov om forbud mot pelsdyr og den tilhørende kompensasjonsordningen konstaterer også departementet relativt kortfattet at de legger til grunn at kompensasjonen ikke vil utgjøre statsstøtte, se punkt 3.4.2 som er det eneste punktet der departementets syn på forholdet til statsstøtteregelverket fremgår. En annen proposisjon det kan nevnes i denne sammenheng er Prop 118 L (2018-2019) *Endringer i lov om pensjonsordning for sjømenn*. I denne proposisjonen ga departementet tydelig uttrykk for EØS-rettens krav, men mente dette ikke burde gjenspeiles i lovtekstens angivelse av personkrets. Begrunnelsen synes å være at dette fulgte av forrangsbestemmelsen i EØS-loven § 2 og at det uansett «ikke er tradisjon for å ta inn slike presiseringer i lovverket» og refererer til folketrygdloven. Et interessant spørsmål som jeg ikke har funnet plass til å drøfte her, er om opplysningsplikten krever at departementet opplyser mer grundig om hva slags faktiske konsekvenser lovtekniske vurderinger av denne typen kan få. Særlig etter erfaringene NAV-saken har gitt. Proposisjonen ble oversendt Stortinget i mai 2019, men ble først behandlet i Stortinget i november 2019 da NAV-saken var ganske fersk. Jeg kan ikke se at spørsmål knyttet til denne vurderingen ble reist under stortingsbehandlingen.

opplysningene som er gitt er grundige. Enkelte inneholder klassiske restriksjonsdrøftelser,⁹⁶ og andre består av tolkning av konkrete rettsakter eller EU-dommer.⁹⁷ Det er også eksempler på at forholdsmessigheten av ulike ordninger er inntatt i proposisjonen fordi det relevante direktivet krever det. Prop. 30 L (2019-2020) er et eksempel på dette.⁹⁸

Samtidig er det grunn til å bemerke at grundig omtale av EØS-rettslige spørsmål ikke uten videre er ensbetydende med at Stortinget har fått alle «nødvendige» opplysninger. Prop. 80 L (2019-2020) som har vært omtalt tidligere, illustrerer dette.⁹⁹ Proposisjonen inneholder nokså grundige opplysninger om innholdet i gjeldende rett, herunder departementets vurderinger av de kravene de relevante EØS-direktivene stiller til rett til helsehjelp i utlandet.¹⁰⁰ Når det gjelder omtalen av ESAs kritikk av det allerede eksisterende regelverket og hvordan regjeringen har vurdert at de har imøtegått denne, er opplysningene som gis mer knappe. Eventuelle faglige vurderinger departementet har gjort av holdbarheten til ESAs kritikk og graden av rettslig usikkerhet som knytter seg til regjeringens standpunkt i saken, opplyses Stortinget ikke om. Stortinget blir primært opplyst om resultatene av de faglige vurderingene.¹⁰¹ Når Stortinget bare får opplysninger om departementets konklusjoner og ikke vurderingene som ligger bak, er det en fare for at Stortingets forutsetninger for selv å ta stilling til spørsmålet blir begrenset. Det medfører at det som argumentert for i punkt 3.2, ikke er sikkert at Stortinget i denne proposisjonen har fått alle «nødvendige» opplysninger.

Undersøkelsene har videre vist at de grundige proposisjonene i lovåret 2020-2021 kjennetegnes ved at over halvparten (18 av 32) av proposisjonene i denne kategorien inneholder grundige redegjørelser for hva som følger av personvernforordningen. De fleste av disse proposisjonene inneholder forslag om ulike lovbestemmelser som skal gi grunnlag for behandling av personopplysninger. Andre presiserer bare eksisterende hjemler for behandling av personopplysninger i lovverket. Også fra lovåret 2019-2020 er det en del proposisjoner som behandler forholdet til personvernforordningen grundig. Det er likevel bare tale om 5 av 17, så det er fortsatt en god del færre enn i 2020-2021. Forskjellen i antall kan muligens forklares ved at det har tatt tid fra personvernforordningen trådte i kraft i 2018 til regjeringen og departementene har fått full oversikt, og forberedt lovforslag på en rekke rettsområder.

Blant de grundige lovproposisjonene er det også en egen (under)kategori med 28 gjennomførings- og samtykkeproposisjoner. Mange av disse proposisjonene følger i stor grad samme mønster. De starter ofte med en beskrivelse av bakgrunnen for lovforslaget, som da

⁹⁶ Med restriksjonsdrøftelse sikter jeg til en vurdering av om en restriksjon på en av de fire friheter, eller andre rettigheter gitt i EØS-rettslig sekundærlovgivning, kan rettferdiggjøres dersom begrensningen forfølger et legitimt formål på en måte som både er egnet og forholdsmessig.

⁹⁷ Se eksempelvis Prop. 153 L (2020-2021), Prop. 68 L (2020-2021), Prop. 22 L (2020-2021), Prop. 55 L (2019-2020)

⁹⁸ Se proposisjonens punkt 4.5

⁹⁹ Se omtale av Prop. 80 L (2019-2020) Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven mv. (helsehjelp i utlandet) i punkt 3.2.

¹⁰⁰ Se særlig proposisjonens punkt 3.1, 3.4 og 5.3.

¹⁰¹ Se blant annet s. 16 hvor det fremgår at «departementet mener at vurderingene nedenfor imøtekommer kritikken, ved å klargjøre hva som ligger i «mer virkningsfull» og ved å understreke at det skal foretas en individuell vurdering i den enkelte sak», og «[e]tter departementets vurdering ivaretar gjeldende regelverk EØS-rettens krav til at pasienter skal få dekket sine utgifter til behandling i andre EØS-land», men at «[f]or å klargjøre rettsstilstanden ytterligere foreslår departementet likevel en presisering i regelverket».

normalt er en ny EØS-relevant EU-rettsakt som krever samtykke og/eller gjennomføring. Deretter inntas det en gjennomgang av innholdet i den aktuelle rettsakten og eventuelt en egen del hvor man vurderer behovet for endring i ulike lovverk. Til slutt finnes – som alltid – redegjørelsen for økonomiske og administrative konsekvenser.

En proposisjon som fortjener særskilt omtale blant samtykkeproposisjonene, er Prop. 101 LS (2020-2021), også kjent som Jernbanepakkesaken, som så vidt har vært nevnt innledningsvis. Et spørsmål Stortinget syntes å være særlig opptatt av i denne saken, var hvor mye myndighet som ville bli overført til det Europeiske Jernbanebyrået, herunder særlig opplysningen om at norske jernbanemyndigheter fortsatt hadde en «stoppknapp», noe regjeringen ga uttrykk for at man hadde.¹⁰² Da Høyesterett senere avga sin betenkning, ble synspunktet om at norske jernbanemyndigheter sto fritt til å stanse virksomhet norske myndigheter ikke vurderte som sikkert nok, vesentlig modifisert. Høyesterett la til følgende ikke helt uviktige presisering, om at: «Høyesterett antar for sin del at det ville kunne være illojalt av norske myndigheter å gjeninnføre midlertidige sikkerhetstiltak på et grunnlag som man ikke har vunnet frem med i voldgiftsnemnden.»¹⁰³

Siden hele formålet og begrunnelsen bak denne typen lovforslag er å gjennomføre eller få samtykke til å innlemme en EØS-rettsakt i norsk rett, tilsier åpenbart Stortingets informasjonsbehov at det må ha grundige opplysninger om rettsaktens innhold. Opplysningene om EØS-rettsaktene i samtykkeproposisjonene jeg har undersøkt, inneholder gjennomgående grundige redegjørelser for de ulike rettsaktens innhold. Jernbanepakkesaken illustrerer imidlertid at selv mindre unøyaktigheter om innholdet i rettsaktene, kan ha stor betydning for det politiske gjennomslaget eller hva slags flertallskrav som gjelder. Dette medfører at Stortinget i samtykkesakene kanskje har et særlig behov for så presise opplysninger som mulig, som det er grunn til å stille spørsmål ved om regjeringen ivaretar tilstrekkelig.¹⁰⁴

4.5.3 Nærmere om uttrykk for rettslig usikkerhet eller tvil

Et annet interessant aspekt ved proposisjonene hvor innholdet i EØS-retten krever en nærmere vurdering, er i hvilken grad, og eventuelt hvordan, regjeringen håndterer rettslig usikkerhet i proposisjonene. Analysene mine viser at det relativt sjeldent gis uttrykk for tvil. Det hender at tvil fremgår, men ofte implisitt.

¹⁰² Som Høyesterett også fremhever i sin betenkning sto det følgende i Prop. 101 LS (2020-2021) om stoppknapp-spørsmålet: «Direktivet beskriver ikke nærmere hva som skjer etter en slik suspensjon av de nasjonale sikkerhetstiltakene. Driften som da vil foregå må i så fall være gjenstand for ordinære tilsynsaktiviteter fra nasjonale myndigheter, som da må vurdere på nytt ut fra de konkrete omstendighetene om virksomheten drives på en sikker måte.» I stortingsdebatten eksempelvis uttalte Samferdselsministeren videre at «[v]åre myndigheter skal føre tilsyn og kontroll med jernbaneverksemdenes drift i Noreg og står fritt til å stanse verksemd som ikkje blir vurdert som sikker nok.», se Stortingstidende nr. 37 17. desember 2020 s. 2273.

¹⁰³ Nyanseforskjellen i opplysningene som ble gitt, det faktum at Høyesterett hadde lagt til grunn et delvis avvikende syn på myndighetsoverføringsspørsmålet enn regjeringen i proposisjonen, ble tatt opp av enkelte stortingsrepresentanter da Stortinget skulle vurdere betenkningen og proposisjonen, se blant annet uttalelse fra representant Gjelsvik (SP) og Moxnes (Rødt) i Referat fra 31. mai 2021 sak nr. 25.

¹⁰⁴ Jeg har ikke hatt anledning til å vurdere samtlige samtykkeproposisjoner i utvalget like grundig med sikte på å undersøke om det er grunn til å spørre om de gir et dekkende bilde av innholdet i EØS-rettsakten betydning for norsk rett, og jeg nøyer meg her med å vise til jernbanepakkesaken som eksempel.

I de proposisjonene jeg har sett at departementet har gitt uttrykk for tvil, så er det sjeldent tvil knyttet til den løsningen som foreslås, men snarere tvil knyttet til alternative ordninger eller lignende. Et eksempel på dette er Prop. 142 L (2018-2019) om endringer i straffeprosessloven og lovfesting av påtalemyndighetenes uavhengighet. I denne proposisjonen har departementet tolket to nye dommer avsagt av EU-domstolen, og forsøkt å klarlegge hva de vil bety for norsk rett. I denne sammenheng skriver departementet at:

«Arrestordreloven § 2 og straffeprosessloven § 4 første ledd fastslår begge at loven gjelder med de begrensninger som følger av avtale med fremmed stat. Dette medfører trolig at lovene skal tolkes slik at Kongen i statsråd ikke kan instruere påtalemyndigheten om utstedelse av en arrestordre. Lovendringene som foreslås her vil imidlertid fjerne enhver tvil om at den norske påtalemyndigheten oppfyller kravet til uavhengighet slik det er forstått av EU-domstolen, og dermed er kompetent til å utstede en arrestordre etter overleveringsavtalen artikkel 9 nr. 1.»¹⁰⁵

Utsagnet er naturlig å forstå slik at departementet antok at det gjeldende regelverket oppfylte de kravene som EØS-retten oppstiller, men at det var en viss tvil. Etter departementets syn kunne tvilen håndteres ved å endre loven og presisere påtalemyndighetenes uavhengighet. Tvilen knytter seg med andre ord ikke til om det foreslåtte lovforslaget er i samsvar med EØS-rettslige krav, men snarere om lovendringen egentlig er nødvendig for å oppfylle EØS-rettslige krav. Samme typen tvil fremgår av Prop. 124 L (2018-2019) under punkt 3.2.2 hvor retten til å behandle personopplysninger i forbindelse med trafikksikkerhets- og ulykkesanalysearbeid eksplisitt foreslås tatt inn i vegtrafikkloven § 43 b første ledd. Begrunnelsen var at departementet ville «unngå enhver tvil» om at Statens vegvesen har kompetanse til det, slik personvernforordningen krever.

En annen form for tvil er proposisjoner hvor det er gitt uttrykk for at regelverk er under forberedelse i EU eller at en relevant avgjørelse er forventet fra EU-domstolen, og at det er usikkert hva dette vil bety for norsk rett. Denne typen tvil synes det som at regjeringen i flere tilfeller har løst ved at de har valgt å fremme lovforslaget på tross av usikkerheten, og vil komme tilbake til Stortinget hvis det kommer relevante endringer. Et eksempel på dette finner vi i Prop. 137 L (2018-2019) hvor det foreslås endringer i bilansvarslova som følge av praksis fra EU-domstolen tilknyttet motorvognforsikringsdirektivet:

«Departementet ser derfor behov for å fremme forslag om endringer i bilansvarslova som følge av dei omtalte dommene, sjølv om det ikkje er endeleg avklart kva rettstilstanden vil gå ut på i framtida. Departementet vil komme tilbake til saka dersom eventuelle endringer i direktivet krev endringer i norsk rett.»¹⁰⁶

Usikkerhet knyttet til avgjørelser fra EU-domstolen som ikke var avsagt da forslag til endringer i lov om etterretningstjenesten ble fremmet av forsvarsdepartementet, er løst på samme måte.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Se nederst i proposisjonens punkt 5.

¹⁰⁶ Se punkt 3.2.3.

¹⁰⁷ Se Prop. 80 L (2019-2020) nederst i punkt 11.6, i tillegg til Prop. 137 L (2018-2019) nederst i punkt 3.2.3.

En siste form for indirekte rettslig usikkerhet jeg har observert i lovproposisjonene, er tilfeller der departementet i proposisjonen har opplyst om at høringsinstanser har vært kritiske til lovforslaget. To eksempler på dette er Prop. 59 L (2019-2020) om endringer i helsepersonelloven som gjelder tilgang til helseopplysninger om tidligere pasienter, og Prop. 63 L (2019-2020) om endringer i helseregisterloven. Det fremgår av begge proposisjonene at Datatilsynet hadde stilt seg kritisk til lovforslagene og mente at forholdet til personvernforordningen var for dårlig utredet. Lest samlet gir proposisjonene uttrykk for at det har vært en faglig uenighet i forvaltningen knyttet til det aktuelle lovforslaget.¹⁰⁸ Samtidig er det heller ikke i disse proposisjonene noe uttrykk for at departementet mener at EØS-rettsvurderingen er tvilsom. Tvert imot ser man eksempelvis i Prop. 59 L (2019-2020) punkt 6.2 at departementet mente at Datatilsynets kritikk kunne tilbakevises.¹⁰⁹

Utover de ovennevnte eksemplene har det i liten grad blitt gitt uttrykk for rettslig usikkerhet i de lovproposisjonene jeg har gjennomgått. Et spørsmål dette gir grunn til å stille, er om det faktisk at departementet drøfter og bruker uttrykk for hva som følger av EØS-retten etter «departementets vurdering», i seg selv kan hevdes å opplyse Stortinget om at det er en viss rettslig usikkerhet knyttet til vurderingen. Når departementet eksempelvis drøfter i hvilken grad en ordning utgjør en restriksjon som kan rettferdiggjøres, kan det forhold at det er behov for å drøfte forholdet til EØS-retten og at ord som «etter departementets vurdering (...) kan forstås som indikasjoner på at dette blir gjort *fordi spørsmålet ikke er opplagt*. Hvorvidt en slik implisitt angivelse av rettslig usikkerhet medfører at Stortinget får tilstrekkelige opplysninger om opplysningenes usikkerhet, må nok vurderes konkret. Hvis den implisitte angivelsen av usikkerhet er tilstrekkelig klar til at stortingsrepresentantene må forutsettes å plukke det opp, er det ikke gitt at kravet om «nødvendige» opplysninger forutsetter at opplysningene må gis i klartekst – selv om det ofte vil være en fordel.

Et eksempel på en proposisjon som inneholder en slik restriksjonsdrøftelse, er Prop. 150 L (2020-2021). Den vil bli brukt til å illustrere hvordan regjeringens dobbeltrolle som forslagsstiller og ansvarlig for opplysning av saken kan utfordre Stortingets behov for balanserte fremstillinger av EØS-rettens innhold.

I loven foreslår regjeringen en ny åpenhetslov for virksomheter. I et eget kapittel (6) tar departementet for seg «Lovforslaget og EØS-rettslige begrensninger», og det vurderes der om de byrdene virksomheter pålegges i loven utgjør lovlige restriksjoner i tråd med EØS-avtalens artikkel 11, 31, 33, 36 og 39. Vurderingen strekker seg over ca. en og en halv side. Uten at jeg skal gå gjennom argumentasjonsrekken steg for steg, er det verdt å merke seg at det eneste departementet skriver som kan tale for at den foreslåtte loven ikke er EØS-konform, er at det kan tenkes at åpenhetsloven anvendt på EØS-aktører:

«kan anses å innebære restriksjoner på den frie vare- og tjenesteflyten, samt på etableringsfriheten, da dette er egnet til å hindre, innebære ulemper for eller gjøre slik

¹⁰⁸ Under stortingsbehandlingen av Prop. 59 L (2019-2020) ser man også at opposisjonen har plukket opp dette, ref. Innst. 75 L (2020-2021).

¹⁰⁹ Se også Prop. 158 L (2020-2021) punkt 3.7 og 3.8, og Prop. 31 L (2019-2020).

aktivitet mindre attraktivt, tatt i betraktning at dette medfører administrative eller økonomiske tilleggsbelastninger, dvs. byrder i tillegg til hjemstatens byrder.»

Videre inneholder denne delen av proposisjonen i liten grad beskrivelser av hvor byrdefulle lovens plikter ansees å være for virksomheter, men det vises med et relativt nøytralt språk til følgende plikter:

«Forslaget til åpenhetslov innebærer at virksomhetene skal utføre og redegjøre for aktsomhetsvurderinger, jf. punkt 8.2, og besvare forespørsler om informasjon, jf. punkt 8.3, for å oppnå større bevissthet og åpenhet i virksomhetene om menneske- og arbeidsrettslige forhold i egen virksomhet, leverandørkjede og hos forretningspartnere.»

Ved å gå tilbake og lese de punktene departementet refererer til, vil en kunne lese seg fram til hvor omfattende pliktene er. Øvrige merknader under punkt 6 går i stor grad ut på å argumentere for hvorfor loven forfølger et legitimt formål på en egnet og forholdsmessig måte.

Regjeringens drøftelser i Prop. 150 L (2020-2021) synes langt på vei å argumentere for lovforslagets løsning. Med dette sagt, så betyr ikke det at motargumentene ikke kommer frem i proposisjonen overhodet, men disse fremgår gjerne av høringssvarene eller av andre deler av proposisjonen enn departementenes vurderinger. Hvis dette er gjennomgående for andre restriksjonsdrøftelser, kan det være problematisk for Stortinget som har behov for en balansert fremstilling av EØS-rettens betydning for et lovforslag. Særlig dersom det gjennomgående redegjøres for EØS-rett på en argumenterende måte, samtidig som det i begrenset grad gis uttrykk for rettslig tvil, kan det være fare for at Stortinget ikke får et forsvarlig beslutningsgrunnlag.¹¹⁰

Mine undersøkelser tyder på at regjeringen i proposisjonene sjelden tilkjenner rettslig usikkerhet. Jeg har i punkt 3.2 argumentert for at nødvendighetskravet forutsetter at dette skal gjøres når dette er av betydning for et lovforslag. Ettersom EØS-retten ofte byr på et komplekst rettskildetilbud og uavklarte spørsmål, er det grunn til å være noe kritisk til fraværet av rettslig usikkerhet i departementenes vurderinger av EØS-rettslige forhold i proposisjonene. Rett nok kan det hende at regjeringen bare fremmer lovforslag som ikke er beheftet med rettslig usikkerhet, men at dette alltid er tilfellet, fremstår lite sannsynlig. Dersom Stortinget i praksis ikke får informasjon om opplysningers kvalitet, i form av faglige vurderinger av usikkerhet tilknyttet opplysningene som gis, skaper det en risiko for at Stortinget fatter vedtak på feil premisser.

¹¹⁰ En beslektet problemstilling som kan nevnes, er regjeringens opplysninger i samtykkeproposisjoner i saker som gjelder myndighetsoverføring. Her kan det være rom for ytterligere rettsforskning av i hvilken grad regjeringen i disse sakene gir Stortinget tilstrekkelig balanserte opplysninger til å vurdere saken, samtidig som de kan ha et insentiv til å underbygge hvor stor eller liten myndighetsoverføring det er tale om. Dette fordi graden av myndighetsoverføring avgjør om de særskilte flertallskravene i Grunnloven § 93 gjelder eller ikke.

4.6 Oppsummering av funn

Mine undersøkelser har vist at regjeringen – de to siste lovårene – som regel har redegjort for EØS-retten der den er relevant. Regjeringen etterlever med andre ord plikten til å opplyse om EØS-rett etter Grunnloven § 82 første punktum, bedre enn det granskningsutvalget i NAV-skandalen fant at det var praksis for innenfor trygderettens område. EØS-rettens betydning synes ikke å være oversett i mange proposisjoner. Både prosentandelen av lovproposisjoner der EØS-rett er omtalt, og det forhold at jeg blant de ca.200 proposisjonene i alle fall ikke har funnet åpenbare informasjonsmangler med hensyn til innholdet i EØS-retten, underbygger dette.

Gjennomgangen viser også at det ikke er noen fast praksis for å konstatere eller redegjøre for hvorfor EØS-retten ikke er relevant dersom departementet først har kommet til den konklusjonen – selv om også det er gjort i enkelte proposisjoner. Videre har jeg observert at detaljnivået i de proposisjonene EØS-rett er omtalt, varierer. Mange av de grundige proposisjonene kjennetegnes ved at det ikke er opplagt hva slags føringer EØS-retten legger, men at det krever vurderinger. Ved andre proposisjoner har jeg stilt spørsmål ved om ikke EØS-retten kunne vært grundigere omtalt.

Det forhold at regjeringen sjeldent gir uttrykk for tvil knyttet til de EØS-rettslige vurderingene, utenfor tilfeller der høringsinstanser har vært uenige eller hvor det ventes en ny avgjørelse eller rettsakt fra EU, gir imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om departementene er åpne nok overfor Stortinget om denne typen vurderinger. Etter mitt syn gir dette grunn til å reise spørsmål ved om Stortinget alltid får alle «nødvendige» opplysninger om EØS-rett i lovsaker. På dette punkt er det rom for ytterligere rettsvitenskapelig forskning og debatt.

4.7 Kort utsyn til andre lands rett

Som et siste grunnlag for refleksjon har jeg forsøkt å undersøke hvordan parlamentarisk informasjonbehov ivaretas i andre land. På spørsmål til et utvalg andre europeiske land om hvorvidt de hadde en opplysningsplikt tilsvarende den i Grunnloven § 82, var det bare to av fjorten land som kunne vise til at de har en rettslig opplysningsplikt hvor brudd kan sanksjoneres med personlig straff for statsrådene.¹¹¹

Mer vanlig var det derimot å ha en *politisk norm* som forutsetter at regjeringen skal gi parlamenter nødvendige opplysninger eller at regjeringen i det minste ikke bevisst kan villed eller holde opplysninger tilbake. Frankrike, Belgia, Nederland, Storbritannia og Estland har en slik plikt. Felles for disse er at brudd forfølges politisk gjennom ulike grader av kritikk eller mistillitsforslag. Den tredje gruppe land som ikke har en liknende formulert norm, er blant annet Latvia, Østerrike, Canada, Ungarn, Island, Georgia, og Sverige. På den annen side følger det allerede et stykke på vei av det parlamentariske systemet at informasjonsflyten mellom regjering og parlament ikke er helt fri. Et kjennetegn ved parlamentariske styresett er at parlamentet kan avsette regjeringen gjennom mistillitsforslag. Følgelig er det nok grunn til å

¹¹¹ Dette var Danmark og Finland.

anta at det neppe er kurant for regjeringer i parlamentariske land å bevisst villede eller gi uriktige opplysninger, selv om de ikke har noen rettslig norm som eksplisitt forbyr det.

Det faktum at mange andre europeiske land ikke har noen rettslig opplysningsplikt tilsvarende Grunnloven § 82, viser at det finnes andre verktøy for å sikre opplysning av og legalitetskontroll med et lovforslag i et parlamentarisk styresystem. Variasjonene i de ulike landene viser imidlertid også at det ikke er noen europeisk konsensus om hvilke virkemidler som fungerer og ikke.

En vesentlig forskjell som skiller det norske systemet fra en del av de andre landene, er prosedyrer for uavhengig fagkyndig kvalitetskontroll av lover, slik man finner blant annet i Sverige, Frankrike og Belgia. Uavhengig rettslig kontroll utgjør en egen kontrollmekanisme i lovgivningsprosessen. Dette har vært vurdert og foreslått ved flere anledninger i Norge. Generelt synes det å ha vært en motvilje mot å supplere regjeringens opplysningsplikt med andre systemer for opplysning av lovsaker de senere årene, blant annet fordi man har fryktet at det vil føre til ansvarspulverisering.¹¹² På den annen side kan det stilles spørsmål ved hvor stor en slik fare er. Dersom regjeringen som en konsekvens av innføringen av uavhengig kvalitetskontroll i for stor grad politiserer måten de opplyser Stortinget på, vil Stortinget gjennom kritikkvedtak uansett kunne minne regjeringen på at den fortsatt har en opplysningsplikt.

Etterlevelse av opplysningsplikten hviler allerede i stor grad på at Grunnloven § 82 fungerer som et «ris bak speilet» og at regjeringen er seg sitt ansvar bevisst. Hvis ikke informasjonsmangler avdekkes internt i forvaltningen, er det heller ingen andre faste mekanismer eller instanser som har som ansvarsområde å oppdage dette. Stortingets muligheter til å føre løpende kontroll med at de opplysningene som gis om EØS-rett materielt sett stemmer, er begrenset. Riktig nok kan feil avdekkes gjennom høringsrunder, og etterhåndskontroll for nasjonale domstoler eller EFTA-domstolen. Samtlige av disse kontrollmekanismene forutsetter imidlertid at det finnes private aktører som har ressurser og interesse i å følge opp saken.

En tredje form for regulering som Estland er et eksempel på, er mer detaljerte regelsett om innholdet i og framleggelsen av lovforslag, herunder et obligatorisk punkt i lovforslaget om forholdet til EØS-retten. Mens de to siste alternativene er alternative ordninger, vil det i alle parlamentariske styresystem kunne tenkes en politisk plikt til å informere parlamentet. En plikt til å opplyse parlamentet, eller i det minste ikke villede eller lyve for det, følger allerede av systemet ettersom kjernen går ut på at regjeringen er avhengig av tillit i parlamentet for å kunne bli sittende. Brudd på opplysningsplikt vil være en typisk årsak til manglende tillit.

Om noen av de skisserte alternative ordningene er tilrådelige å innføre, skal jeg ikke ta sikte på å besvare. Etter mitt syn er det imidlertid behov for en grundigere debatt om opplysningsplikten i tilstrekkelig grad sikrer opplysning av EØS-rettslige spørsmål i lovproposisjoner. Dette særlig fordi regjeringen har en dobbeltrolle som Stortingets viktigste og ofte eneste informasjonskilde

¹¹² Se to ulike representantforslag som gikk ut på å styrke Stortingets utredningskapasitet, og innføring av en egen «lovavdeling» for Stortinget, behandlet av Stortingets presidentskap i Innst. 491 S (2012-2013) og Innst. 123 S (2014-2015).

når det gjelder EØS-rettslige vurderinger, samtidig som de er et politisk organ med et ønske om gjennomslag for egen politikk. Det at Stortinget har begrensede muligheter for å ettergå om de opplysningene det får er riktige, er problematisk i saker om etterlevelse av konstitusjonelle eller internasjonale forpliktelser all den tid Stortingets lovgivningskompetanse i disse sakene i praksis er begrenset.

5. AVSLUTNING

Utformingen av nødvendighetskravet som en rettslig standard, og fraværet av rettspraksis eller kontroll saker med normative utsagn om innholdet i plikten, gjør at det er grenser for hvor presist det går an å fastlegge plikten til å opplyse om EØS-rettslige føringer med sikkerhet. Nødvendighetskravet i Grunnloven § 82 første punktum oppstiller et vurderingstema som etterlater et ikke-ubetydelig rom skjønn. Likevel har drøftelsene i artikkelen gjennomgående vist at regjeringens opplysningsplikt, så fremt den etterleves, forutsetter at EØS-rettslige spørsmål blir belyst under lovgivningsprosesser. Grunnloven § 82 første punktum etterlater ingen tvil om at regjeringen må opplyse om EØS-rett der det er av betydning for det lovforslaget den ber Stortinget vedta.

Mer vanskelig er det – basert på det nåværende rettskildebildet – å komme med sikre konklusjoner på hvor detaljerte og omfattende opplysninger regjeringen må gi om EØS-rett etter nødvendighetskravet. Likevel har typetilfelledrøftelsene vist at det basert på det relevante vurderingstemaet, formåls- og systembetraktninger og de slutninger som kan trekkes fra forarbeidene, er mulig innenfor rettsvitenskapen å klarlegge mer konkret hva slags type opplysninger om EØS-rett som må gis. Jeg har blant annet kommet til at det er mye som taler for at regjeringen er forpliktet til å opplyse om rettslig usikkerhet knyttet til EØS-rettslige vurderinger i lovsaker, og at nødvendighetskravet også et stykke på vei krever at regjeringen undersøker om det er EØS-rettslige føringer av betydning for Stortingets behandling av den aktuelle saken.

Videre har jeg i de empiriske undersøkelsene jeg har gjort, funnet at det gis opplysninger om EØS-rettslige føringer i flere lovproposisjoner, enn det en kanskje kunne forventet ut ifra den manglende tradisjonen for å utrede EØS-rettslige problemstillinger som granskningsutvalget avdekket i NAV-skandalen. Jeg har heller ikke sett eksempler på åpenbare informasjonsmangler i de opplysningene som er gitt til Stortinget gjennom lovproposisjonene. Kanskje er dette et tegn på at departementene har blitt bedre til å utrede og redegjøre for EØS-rettslige problemstillinger i lovproposisjoner. Like fullt har jeg også funnet eksempler på enkeltproposisjoner der det kan diskuteres om Stortinget har fått alle opplysninger som er «nødvendige» om EØS-rett.

Det er heller ikke bare åpenbare informasjonsmangler om innholdet i EØS-retten, som kan være problematisk for Stortingets beslutningsgrunnlag. På et rettsområde som EØS-retten, hvor Stortinget selv har begrenset kompetanse, og hvor EØS-retten oppstiller praktisk viktige skranker for hva Stortinget kan vedta uten å bryte internasjonale forpliktelser, kan fraværet av nyanser som for eksempel at det er en viss usikkerhet knyttet til tolkninger av EØS-retten, være av stor betydning for hvordan Stortinget vurderer den aktuelle lovsaken. Fraværet av denne typen nyanser, kan hindre en demokratisk og faglig fundert debatt i Stortinget om hvordan

Norge skal forholde seg til etterlevelsen av EØS-avtalen og tilhørende rettsakter. EØS-rettsens stadige økende betydning i norsk rett gir grunn til å være kritisk til om det er holdbart.

Følgelig gir ikke analysene som her er gjort av hva slags opplysninger som er gitt om EØS-rett i lovproposisjoner de to siste årene, grunn til å anta at regjeringen alltid gir Stortinget «nødvendige» opplysninger om EØS-rett ved fremleggelsen av lovproposisjoner.

Undersøkelsene av opplysninger som i praksis gis, sammenholdt med perspektiver fra andre lands rett, gir grunn til å stille spørsmål ved om de rammene som gjelder for regjeringens utredning og opplysning av EØS-rettslige føringer ved nasjonalt initierte lovforslag, er såpass fleksible og skjønnsmessige at det er behov for en fast kontrollmekanisme i en eller annen form for å veie opp for dette. Det er mange mulige virkemidler som kan brukes for å fange opp feilpraktisering som følge av at stortingsvedtak bygger på feil forutsetninger hva gjelder EØS-rettens innhold. Stortinget kan også selv ta grep ved å presisere gjennom praksis hvor grundige opplysninger de forventer å få om EØS-rettslige spørsmål, og bidra til å klargjøre hva slags krav som ligger i «nødvendige» opplysninger i Grunnloven § 82 første punktum.

6. KILDER

6.1 Litteratur

- Andenæs (2017) Andenæs, Johs. og Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utgave, Universitetsforlaget, 2017.
- Arnesen (2021) Arnesen, Finn «EØS-elefanten i rommet», *Jussens Venner* 2021/4 s. 240-266, (nedlastet fra Juridika 11.01.2022).
- Boe (2021) Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt*, 2.utgave, Universitetsforlaget, 2021.
- Eng (2007) Eng, Svein, *Rettsfilosofi*, Universitetsforlaget, 2007.
- Fliflet (2014) Fliflet, Arne. Norsk lovkommentar til Grunnloven, Gyldendal rettsdata, 2014 note 185.
- Haukeland Fredriksen (2013) Haukeland Fredriksen, Halvard, *Offentligrettslig erstatningsansvar ved brudd på EØS-avtalen*, Fagbokforlaget, 2013.
- Haukeland Fredriksen (2016) Haukeland Fredriksen, Halvard og Gjermund Mathisen, «EØS-rettslige innspill i straffefeltet: Litt om EØS-avtalens betydning for norsk strafferett», *Tidsskrift for strafferett* 2015/4, (nedlastet fra Juridika 12.01.2022).
- Holmøyvik (2021) Holmøyvik, Eirik. Karnov lovkommentar: Grunnloven - Grl. - bokmål 1814, Lovkommentar 1-3 til § 82, (nedlastet fra lovdata pro 4. januar 2022).
- Høgberg (2016) Høgberg, Benedikte Moltumyr, *Statsrett*. Kort forklart, 2. utgave, Universitetsforlaget, 2016.
- Høgberg (2019) Høgberg, Moltumyr Benedikte og Alf Petter Høgberg i «Grunnloven som rettskildefaktor» i Høgberg, Alf Petter (red.) og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), *Juridisk metode og tenkemåte*, Universitetsforlaget, 2019.
- Sejersted (2002) Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon*, Cappelen Damm, 2002.
- Sejersted (2011) Sejersted, Fredrik m.fl, *EØS-rett*, 3.utgave, Universitetsforlaget, 2011.
- Sejersted (2021) Sejersted, Fredrik: *Grunnloven § 82* i Mestad, Ola (red.) og Dag Michalsen (red.), *Grunnloven. Historisk kommentarutgave 1814-2020*, Universitetsforlaget, 2021.
- Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin A. *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget, 2018.
- Smith (1997) Smith, Eivind, *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, Universitetsforlaget, 1997.
- Smith (2017) Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*, 4.utgave, Fagbokforlaget, 2017.

6.2 Lover og internasjonale rettsakter

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
Ansvarlighetsloven	Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett 5.februar 1932
EØS-loven	Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. 27.november 1992
Menneskerettsloven	Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk lov 21.mai 1999
Utlendingsloven	Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her 15.mai 2008
Betalingskontodirektivet	Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2014/92 av 23.juli 2014
Energibyggningsdirektivet	Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/844 av 30. mai 2018.
Motorvognforsikringsdirektivet	Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/103/EF av 16. september 2009.
Personvernforordningen	Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/679 av 27. april 2016
Unionsborgerdirektivet	Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004.

6.3 Forarbeider

6.3.1 Stortingsdokumenter

Dok.nr. 14 (2002–2003)	Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon («Frøiland-utvalget»)
Dok.nr. 19 (2003–2004)	Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen
Dok.nr.21 (2020–2021)	Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon
Dokument nr.15:286 (2019-2020)	Skriftlig spørsmål fra Kari Kjønaas Kjos til Bent Høie datert 12.11.2019, besvart 19.11.2019

6.3.2 Innstillinger

Innst. S. nr. 210 (2002–2003)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning
Innst. S. nr. 94 (2006–2007)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten)
Innst. 491 S (2012-2013)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om egen lovråd giver for Stortinget
Innst. 123 S (2014-2015)	Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å opprette en egen lovavdeling på Stortinget

6.3.3 Offentlige utredninger

NOU 2012:2	Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU
NOU 2017:7	Det norske mediemangfoldet — En styrket mediepolitikk for borgerne
DFØ-rapport 2020:1	Tilfredsstillende statlige utredninger utredningsinstruksens krav? Statusmåling 2019, februar 2020
NOU 2020:9	Blindsonen – Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området
NOU 2021:8	Trygd over landegrensene
Departementenes EØS-arbeid	Rapport fra en interdepartemental arbeidsgruppe – juni 2021.

6.3.4 Stortingsdebatter

Forhandlinger i Stortinget nr. 133 (2006–2007). Referat 20.02.2007.

Stortingstidende nr. 26 5. desember (2018–2019) Referat Stortinget 05.12.2018 sak nr.1.

Stortingstidende nr. 33 13. desember (2019-2020). Referat Stortinget 13.12.20.

Stortingstidende Nr. 37 17. desember (2020–2021). Referat Stortinget 17.12.2020.

Stortingstidende nr. 60 22. mars (2020-2021). Referat Stortinget 22.03.2021 sak nr.10.

Stortingstidende nr. 61 23. mars (2020-2021). Referat Stortinget 23.03.2021 sak nr. 10.

Stortingstidende nr. 80 11. mai (2020-2021) Referat Stortinget 11.05.2021 sak nr. 19.

Foreløpig referat i Stortinget 31.05.2021. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2020-2021/refs-202021-05-31?m=28> (hentet 11.01.2022).

Foreløpig referat i Stortinget 17.12.2021. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2021-2022/refs-202122-12-20/> (hentet 11.01.2022).

Foreløpig referat i Stortinget 20.12.2021. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2021-2022/refs-202122-12-17/> (hentet 11.01.2022).

6.4 Praksis

6.4.1 Parlamentarisk praksis

Innst. S. nr. 257 (2000-2001)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å foreta en bred gjennomgang av utredning, planlegging, prosjektering og utbygging av ny hovedflyplass for Østlandet og Gardermobanen
Innst. 105 S (2011-2012)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om beredskapen i Sivilforsvaret
Innst. 214 S (2014-2015)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i sak om utsendelse av lengeværende asylbarn og justis- og beredskapsministerens opplysningsplikt etter Grunnloven § 82.
Innst. 72 S (2019-2020)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning
Innst. 88 S (2018-2019)	Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen Dokument 3:11 (2017-2018)
Innst. 168 S (2019-2020)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelse gitt i Stortinget 5.november 2019 av arbeids- og sosialministeren om praktiseringen av UEs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21.
Innst. 373 S (2020-2021)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i Sak om Olje- og energidepartementets håndtering av Barentshavet sørøst
Innst. 278 S (2020-2021)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Redegjørelse gitt i Stortinget 13. oktober 2020 av arbeids- og sosialministeren om Granskingsutvalgets rapport om EØS-saken, NOU 2020: 9

6.4.2 Rettspraksis fra nasjonale domstoler

Riksrettssaken mot statsminister Berge m.fl. 1926-1927

HR-2005-1690

HR-2021-1453-S

6.4.3 Praksis fra EFTA- og EU-domstolen

C-167/73	Kommisjonen mot Frankrike
C-8/74	<i>Dassonville</i>
C-104/86	Kommisjonen mot Italia
C-522/04	Kommisjonen mot Belgia
C-514/12	<i>Land Salzburg</i>
E-4/04	<i>Pedicel</i>
E-14/15	<i>Holship</i>

6.5 Veiledere og interne instruks

Lovteknikk og lovforberedelse – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid	Justisdepartementets lovavdeling, februar 2000
Om r-konferanser – Forberedelse av saker til statsråd	Retningslinjer fra Statsministerens kontor, ajourført januar 2021
Regjeringens forhold til Stortinget – Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget	Retningslinjer fra Statsministerens kontor, dokument uten dato
Veiledning til Utredningsinstruksen	Direktoratet for økonomistyring, mars 2018
Regjeringsinstruksen	Instruks for regjeringen
Utredningsinstruksen	Instruks om utredning av statlige tiltak

6.6 Komparativrettslige kilder

Ministeransvarlighedsloven	Lov om ministres ansvarlighed, lov nr.117 af 15/04/1964. https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1964/117 (hentet 12.01.2022).
----------------------------	---

Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act	Riigi teataja. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504062020005/consolide (hentet 12.01.2022).
Rules for Good Legislative Practice and Legislative Drafting	Riigi teataja. https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508012015003/consolide (hentet 28.10.2021).
The Constitution of Finland	The Constitution of Finland 11 June 1999. https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf (hentet 12.01.2022).
The Constitution of the Kingdom of the Netherlands	https://www.government.nl/topics/constitution/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands (hentet 12.01.2022).
The Ministerial Code	The British Cabinet Office, august 2019. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826920/August-2019-MINISTERIAL-CODE-FINAL-FORMATTED-2.pdf (hentet 25.10.21).
The Riksdag Act	https://www.riksdagen.se/globalassets/07-dokument--lagar/the-riksdag-act-2015.pdf (hentet 25.10.2021).
The Rules of Procedure of the Belgian House of Representatives	https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_secties/publications/reglement/reglement_UK.pdf (hentet 12.01.2022).
UK Institute for Government	«How is the ministerial code enforced. https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/ministerial-code (hentet 25.10.21).
The European E-Justice Portal	https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-ee-en.do?member=1 (hentet 25.10.2021).
The Council of State (Raad van state)	https://www.raadvanstate.nl/talen/artikel/ (hentet 25.10.2021).

6.7 ECPRD-korrespondanse (ikke offentlig tilgjengelig)

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Belgia, Hannelore Mussely, 15.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Finland, Tanja Nurmi, 20.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Nederland Nico Bal 01.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Storbritannia, Richard Kelly, 14.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Frankrike, Eléa Veniat, 18.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Estland, Katre Tubro, 11.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Canada, Annik Ethier, 18.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Georgia, Mariam Gaiparashvili, 14.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Østerrike, Christophe Konrath, 25.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Ungarn, Levente Szodorai, 18.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Island, Viggo Gislason, 14.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Latvia, Vita Bikše, 18.10.2021.

Epost-korrespondanse med ECPRD-korrespondent for Sverige, Lizette Harletun, 18.10.2021.

6.8 Diverse nettressurser

Bokmålsordboka, nettutgave:

https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=n%C3%B8dvendig&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&nynorsk=+&ordbok=nynorsk (nedlastet 03.12.2021)

Stortingets nettarkiv lovsaker 2019-2020 : <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/?ptid=L&pid=2019-2020&psid=BEH&pgid=all#primaryfilter> (nedlastet 03.12.2021)

Stortingets nettarkiv lovsaker 2020-2021: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/?ptid=L&pid=2020-2021&psid=BEH&pgid=all#primaryfilter> (nedlastet 03.12.2021)

6.9 Lovproposisjoner omtalt i kapittel 4

6.9.1 Opplyser ikke, men heller ikke relevant

Lovåret 2019-2020

Prop. 2 L (2019-2020)	Midlertidig lov om ansettelse i stillinger med regionale integreringsoppgaver.
Prop. 3 L (2019-2020)	Endringer i passloven (passgebyr)
Prop. 36 L (2019-2020)	Endringer i pasientskadeloven (forskriftsheimel om meinerstatning mv.)
Prop. 36 L (2019-2020)	Endringer i pasientskadeloven (forskriftsheimel om meinerstatning mv.)
Prop. 42 L (2019-2020)	Endringer i friluftsløven
Prop. 50 L (2019-2020)	Endringer i utlendingsloven (oppnevning av nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda)
Prop. 79 L (2019-2020)	Endringer i lakse- og innlandsfiskeløven og straffeprosessloven (strafferamme og administrative reaksjoner)

Prop. 84 L (2019–2020)	Endringer i barnevernloven (samtaleprosess, årlig tilstandsrapportering mv.)
Prop. 86 L (2019–2020)	Endringer i gravferdsloven (urnevegg)
Prop. 87 L (2019–2020)	Endringer i arbeidstvistloven (om mekling og Arbeidsretten)
Prop. 90 L (2019–2020)	Endringer i naturmangfoldloven (nødverge til forsvar for bufe mv. og etablering av Rovviltklagenemnda)
Prop. 126 L (2018–2019)	Endringer i passloven og ID-kortloven (utstedelse og nektelse av reisedokumenter til mindreårige mv.)
Prop. 132 L (2019–2020)	Endringer i sameloven (endringer som følge av kommune- og regionreformen)
Prop. 133 L (2018–2019)	Endringer i tvisteloven (verdigransene)
Prop. 134 L (2018–2019)	Endringer i finnmarksloven som følge av kommunesammenslåing
Prop. 136 L (2018–2019)	Opphevelse av omstillingslova
Prop. 141 L (2018–2019)	Om endringer i statsborgerloven tilbakekall av opplysninger på grunn av uriktige opplysninger

Lovåret 2020-2021

Prop. 11 L (2020–2021)	Endringer i domstolloven (domstolstruktur)
Prop. 16 L (2020–2021)	Endringer i folketrygdloven (sammenslåing av egenandelstak 1 og 2)
Prop. 18 L (2020–2021)	Endringer i tvisteloven (halvering av skrivesalæret for forliksklager i inkassosaker)
Prop. 20 L (2020–2021)	Endringer i motorferdselloven (båter med elmotor på små vann mv.)
Prop. 21 L (2020–2021)	Endringer i arveloven (landbrukseiendommer i dødsbo mv.)
Prop. 34 L (2020–2021)	Endringer i rettsgebyrloven (nedjustering av gebyr for utleggsbegjæringer)
Prop. 59 L (2020–2021)	Endringer i forsvarsloven (klageadgang og foreldelse i erstatningssaker og Forsvarets bistand til offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører)
Prop. 64 L (2020–2021)	Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)
Prop. 67 L (2020–2021)	Endringer i valgloven

Prop. 69 L (2020-2021)	Lov om gjennomføring av internasjonale sanksjoner (sanksjonsloven)
Prop. 73 L (2020–2021)	Endringer i skadeserstatningsloven (kapitaliseringsrente ved utmåling av personskadeerstatning)
Prop. 77 L (2020–2021)	Endringer i lovgjevinga som følgje av innføring av kjønnsnøytral tittel på fylkesmannen
Prop. 86 L (2020–2021)	Endringer i sameloven, innføring av en konsultasjonsrett for samer i myndighetenes saker som berører samiske interesser
Prop. 87 L (2020–2021)	Endringer i forurensningsloven (lovhjemmel for krav om avsavnsrenter)
Prop. 88 L (2020–2021)	Endringer i inndelingslova (innføring av tospråklig navn på Nordland fylke, norsk og lulesamisk)
Prop. 92 L (2020–2021)	Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og strl – rusreform og opphevelse av straffansvar (sistnevnte del ikke vedtatt)
Prop. 98 L (2020–2021) -	Endre navn på Sysselmann til Sysselmeister i lovgivningen
Prop. 100 L (2019-2020)	Endringer i vannressursloven og energiloven (administrative reaksjoner og sanksjoner)
Prop. 102 L (2020–2021)	Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (nytt krav til samarbeidsavtalen mellom kommuner og helseforetak)
Prop. 105 L (2020–2021)	Endringer i lov om flagging på kommunenes offentlige bygninger (utvidet mulighet til flagging med andre flagg)
Prop. 110 L (2020–2021)	Endringer i plan- og bygningsloven (hjemmel for forskrift om parsellinndeling av campingplasser).
Prop. 113 L (2020–2021)	Endringer i voldsoffererstatningsloven (den øvre grensen)
Prop. 119 L (2020–2021)	Endringer i svalbardmiljøloven (tungoljeforbod m.m.).
Prop. 129 L (2020–2021)	Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring under utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom)
Prop. 143 L (2019–2020)	Forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, gir blant annet hjemmel til å benytte spyttebeskytter på en innsatt.
Prop. 143 L (2020–2021)	Endringer i lov om interkommunale selskaper mv. (fjernmøter og elektronisk signering av protokoller)

Prop. 144 L (2019-2020)	Endringer i burettslagslova mv. (rett til å setje opp ladepunkt for elbil, samanslåing av eigarseksjonssameige)
Prop. 144 L (2020–2021)	Endringer i lov om opplysningsvesenets fond med sikte på å overføre deler av fondet til Den norske kirken og resten til den norske stat
Prop. 146 L (2020–2021)	Endringer i domstolloven, herunder mer aktiv saksstyring
Prop. 152 L (2020–2021)	Endringer i politiloven (erstatning for skader som skyldes pålagt trening mv.).
Prop. 161 L (2020–2021)	Endringer i domstolloven mv. (signatur og elektronisk forkynnelse)
Prop. 185 L (2020–2021)	Forslag til lov om Norges kontinentalsokkel.
Prop. 191 L (2020–2021)	Opphevelse av lov om tilbud av grunnleggende banktjenester gjennom Posten Norge AS' ekspedisjonsnett.

6.9.2 Opplyser, men ikke åpenbart irrelevant

Lovåret 2019-2020

Prop. 4 L (2019–2020)	Endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven mv. (behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonskontroll mv.)
Prop. 9 L (2019-2020)	Endringer i universitets- og høyskoleloven vilkår for statstilskudd
Prop. 12 L (2019–2020)	Endringer i rikskringkastningsordningen
Prop. 93 L (2019–2020)	Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (utvidet rett til brukerstyrt personlig assistanse)

Lovåret 2020-2021

Prop. 74 L (2020–2021)	Endringer i konkursloven og panteloven, endringer i hvem som er ansvarlig for registrering av konkursåpning og endringer i reglene om legalpant for boomkostninger.
Prop. 103 L (2020–2021)	Opphevelse av eksportkredittloven
Prop. 127 L (2020–2021)	Endringer ftrl (fri utsettelse av foreldrepenger.
Prop. 137 L (2019–2020)	Endringer i deltakerloven og havressursloven (kvotesystemet for fiske).
Prop 138 L (2019-2020),	Lov om økonomisk støtte til mediene (mediestøtteloven)
Prop. 157 L (2020–2021)	Endringer i utlendingsloven (oppnevning av prosessfullmektig i saker om frihetsberøvelse

etter utlendingsloven mv.) gir fullmakt til å forskriftsfeste ulike regler for oppnevning av prosessfullmektig.

Prop. 159 L (2020–2021) Endringer i straffeloven, herunder nytt straffebud mot deling av krenkende bilder, filmer og lydopptak 6. - regjeringen.no

Prop. 184 L (2020–2021) Endringer i folketrygdloven (hjelpetønad til barn under sykehusopphold og virkningstidspunkt for uføretrygd)

6.9.3 Opplyser om at EØS-rett ikke legger føringer

Lovåret 2019-2020

Prop. 81 L (2019–2020) Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)

Prop. 88 L (2019–2020) Endringer i alkoholloven (justering av Vinmonopolets åpningstider mv.)

Lovåret 2020-2021

Prop. 89 L (2019–2020) Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

Prop. 149 L (2020–2021) Endringer i viltloven (bruk av kunstig lys ved jakt på villsvin), innføring av unntak fra forbudet mot bruk av kunstig lys ved jakt på villsvin.

Prop. 128 L (2020–2021) Endringer i lov om dyrevelferd (bestemmelser om avl, dekning av kostnader og behandling av personopplysninger)

Prop. 122 L (2020–2021) Endringer i lov om forbud mot hold av pelsdyr (kompensasjonsordning)

Prop. 190 L (2020–2021) Endringer i straffeprosessloven og straffeloven (kriminalisering av deltakelse i kriminelle sammenslutninger)

6.9.4 Opplyser overordnet om EØS-rett

Lovåret 2019-2020

Prop. 10 L (2019–2020) Endringer i folketrygdloven samleproposisjon.

Prop. 11 LS (2019–2020) Endringer i vegfraktloven mv. (elektroniske fraktbrev)

Prop. 32 L (2019–2020)	Endringer i sjøloven og NIS-loven (bareboatregistrering og overtredelsesgebyr)
Prop. 34 L (2019–2020)	Endringer i bioteknologiloven
Prop. 39 L (2019–2020)	Endringer i utlendingsloven (opplysninger om reisende)
Prop. 51 L (2019–2020)	Endringer i luftfartsloven, hjemmel for akkreditering
Prop. 54 L (2019–2020)	Endringer i utlendingsloven mv. (utlevering av opplysninger til politiet mv.)
Prop. 55 L (2018–2019)	Endringer i spesialisthelsetjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven (lovfesting av systemet for nye metoder m.m.)
Prop. 64 L (2019–2020)	Lov om Eldreombudet
Prop. 66 L (2019–2020)	Endringer i straffeloven mv. (avvergingsplikt, utenomrettslig tvangsekteskap, diskrimineringsvern, skyting mot politiet mv.)
Prop. 71 L (2019–2020)	Endringer i lov om Statens pensjonskasse, samordningsloven og enkelte andre lover (innfasing av nettoberegnet ektefellepensjon)
Prop. 96 L (2019–2020)	Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)
Prop. 97 L (2019–2020)	Endringer i barnelova (digital erklæring av farskap)
Prop. 98 L (2018–2019)	Forslag om skatterettslig omgåelsesregel
Prop. 105 L (2018–2019)	Endringer i politiloven (bevæpnet patruljering mellom sårbare objekter).
Prop. 107 LS (2019–2020)	Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga
Prop. 118 L (2018–2019)	Endringer i lov om pensjonsordning for sjømenn
Prop. 132 L (2018–2019)	Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll.
Prop. 124 L (2018–2019)	Endringer i obduksjonsloven, innføring av krav om rettsmedisinsk obduksjon av drepte i veitrafikken og regulering av Statens vegvesens arbeid med ulykkesanalyser
Prop. 129 L (2018–2019)	Endringer i folketrygdloven (krav om bosted og opphold i Norge for rett til ektefelle og barnetillegg
Prop. 130 L (2018–2019)	Lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven)

Lovåret 2020-2021

Prop. 13 L (2020–2021)	Endringer i folketrygdloven (nye etterlatteytelser)
Prop. 15 L (2020–2021) -	Forslag om utfasing av forsørgertillegg til pensjonister
Prop. 17 L (2020–2021)	Endringer i yrkestransportloven, ny form for kontroll av drosjeløyver.
Prop. 19 L (2020–2021)	Endringer i våpenlova (oppbevaring av skytevåpen mv.)
Prop. 24 L (2020–2021)	Endringer i sosialtjenesteloven (vilkår om norskopplæring for stønad til livsopphold)
Prop. 25 L (2020–2021)	Endringer i energiloven (Funksjonelt skille for nettforetak og unntak for de som ikke har mer enn 10 000 nettkunder)
Prop. 27 L (2020–2021)	Diverse endringer i folketrygdloven (samleproposisjon)
Prop. 30 L (2020–2021)	Endringer i havne og farvannsloven, håndheving av fartsovertredelser.
Prop. 32 L (2020–2021)	Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Den norske legeförening og KS i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020
Prop. 66 L (2019–2020)	Endringer i straffeloven (samleproposisjon)
Prop. 80 L (2020–2021)	Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvistene mellom Parat/YS og NHO og Fagforbundet/LO og NHO i forbindelse med hovedtariffoppgjøret 2020
Prop. 82 L (2020–2021)	Endringer i utlendingsloven, herunder omsorgsansvar til UDI for mindreårige asylsøkere.
Prop. 83 L (2020–2021)	Endringer i utlendingsloven (nytt tiltak ved brudd på utlendingsloven)
Prop. 84 L (2020–2021)	Endringer i legemiddeloven og apotekloven (bytte av biologiske legemidler i apotek)
Prop. 98 L (2019–2020)	Endringer i statsborgerloven (krav om ferdigheter i norsk muntlig)
Prop. 104 L (2020–2021)	Endringer i folketrygdloven (sykepenger og pleiepenger)
Prop. 108 L (2020–2021)	Endringer i folketrygdloven og sosialtjenesteloven (samleproposisjon våren 2021)
Prop. 120 L (2020–2021)	Endringer i utlendingsloven (utvisning ved endret oppholdsstatus)
Prop. 121 L (2020–2021)	Endringer i helsepersonelloven (melding ved helsevekkelse av betydning for trafikksikkerheten).

Prop. 122 L (2020–2021)	Endringer i lov om forbud mot hold av pelsdyr (kompensasjonsordning)
Prop. 130 L (2020–2021)	Endringer i statsborgerloven og integreringsloven (endring i kravene til oppholdstid mv.)
Prop. 134 L (2019–2020)	Endringer i statsborgerloven (tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser)
Prop. 138 L (2020–2021)	Endringer i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl. og lov om pensjonsordning for sykepleiere (fjerning av plikten til å fratre ved særaldersgrense)
Prop. 139 L (2020–2021)	Endringer i politiregisterloven og utlendingsloven (samleproposisjon)
Prop. 140 L (2020–2021)	Endringer i foretakslovgivningen, gjennomføring av møter og geografiske tilknytningskrav (post brexit).
Prop. 151 L (2020–2021)	Endringer i vegtrafikkloven (motortransport)
Prop. 154 L (2020–2021)	Endringer i arbeidsmiljøloven og diskrimineringsombudsloven (nemndløsning for gjengjeldelsessaker etter varsling mv.)
Prop. 160 L (2020–2021)	Endringer i energiloven (konsesjon for utenlandsforbindelser)
Prop. 169 L (2020–2021)	Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)
Prop. 182 L (2020–2021)	Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)
Prop. 216 L (2020–2021)	Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Unio og KS i forbindelse med mellomoppgjøret 2021
Prop. 217 L (2020–2021)	Lov om lønnsnemndbehandling av arbeidstvisten mellom Unio og KS i forbindelse med mellomoppgjøret 2021

6.9.5 Drøfter eller redegjør grundig for EØS-rettslige sider

Lovåret 2019-2020

Prop. 1 LS (2019–2020)	For budsjettåret 2020 Skatter, avgifter og toll 2020
Prop. 6 L (2019–2020)	Endringer i introduksjonsloven (Nasjonalt tolkeregister)
Prop. 27 L (2019–2020)	Lov om informasjonstilgang mv. for utvalget for eksternt gransking av saken knyttet til NAV-saken.
Prop. 30 L (2019–2020)	Endringer i veitrafikkloven (opplæring)

Prop. 31 L (2019–2020)	Lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven)
Prop. 33 L (2019–2020)	Lov om god handelsskikk i dagligvarekjeden.
Prop. 40 L (2019–2020) -	Endringer i utlendingsloven (utvidet adgang til utvisning m.m.)
Prop. 45 L (2019–2020)	Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge)
Prop. 47 L (2019–2020)	Endringer i statsborgerloven og introduksjonsloven (personopplysninger og automatiserte avgjørelser)
Prop. 49 L (2019–2020)	Endringer i utlendingsloven (pålegg om DNA-testing, utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen mv.)
Prop. 55 L (2019–2020)	Lov om behandling av forbrukerklager (forbrukerklageloven)
Prop. 60 L (2019–2020)	Endringer i allmenngjøringsloven (innhenting av opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår)
Prop. 80 L (2018-2019)	Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven mv. (helsehjelp i utlandet)
Prop. 80 L (2019–2020)	Lov om etterretningstjenesten
Prop. 82 L (2019–2020)	Endringer i produktkontrollloven (reaksjonshjemler)
Prop. 131 L (2018–2019)	Lov om informasjonstilgang m.m for Partnerdrapsutvalget
Prop. 137 L (2018–2019)	Endringer i bilansvarslova (verkeområde, ansvarsgrense mv)
Prop. 142 L (2018–2019)	Endringer i straffeprosessloven (påtalemyndighetenes uavhengighet)

Lovåret 2020-2021

Prop. 22 L (2020–2021)	Endringer i vegtrafikkloven og yrkestransportloven (tilbakeholdsrett i kjøretøy)
Prop. 59 L (2019-2020)	Endringer i helsepersonelloven og tilgang til helseopplysninger om tidligere pasienter
Prop. 60 L (2020–2021)	Endringer i utlendingslova (strafferamme for ulovleg opphold m.m.)

Prop. 63 L (2019–2020)	Endringer i helseregisterloven, tilgjengeliggjøring av helsedata
Prop. 68 L (2020–2021) -	Om arbeidsmiljølovens anvendelse på yrkesdykking og lostjenester
Prop. 81 L (2020–2021)	Endringer i boligbyggelagsloven, borettslagsloven og eierseksjonsloven (digitale møter, elektronisk kommunikasjon mv.)
Prop. 100 L (2020–2021)	Endringer i velferdstjenestelovgivningen (samarbeid, samordning og barnekoordinator)
Prop. 108 L (2019–2020)	Forslag om ny språklov
Prop. 111 L (2020–2021)	Endringer i universitets- og høyskoleloven, utdanningsstøtteloven, fagskoleloven og yrkeskvalifikasjonsloven mv. (samleproposisjon)
Prop. 112 L (2020–2021)	Endringer i helsepersonelloven og pasientjournalloven (bruk av helseopplysninger for å lette samarbeid, læring og bruk av kunstig intelligens i helse- og omsorgstjenesten mv.).
Prop. 114 L (2020–2021)	Endringer i barnelova (Krav om at barnesakkyndig kommisjon skal vurdere kvaliteten på sakkyndige rapporter i foreldretvistsaker)
Prop. 116 L (2020–2021)	Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven (godkjenningsmodell for fritt brukervalg).
Prop. 121 L (2019–2020) -	Endringer i folketrygdeloven (krav til direkte oppgjør)
Prop. 124 L (2020–2021)	Endringer i mineralloven (kvalifikasjonskrav, rekkefølgekrav, overdragelse av driftskonsesjon m.m.)
Prop. 128 L (2020–2021)	Endringer i lov om dyrevelferd (bestemmelser om avl, dekning av kostnader og behandling av personopplysninger)
Prop. 133 L (2020–2021)	Forslag til ny barnevernslov
Prop. 134 L (2020–2021)	Endringer i markedsføringsloven mv. (merking av retusjert reklame)
Prop. 135 L (2020–2021)	Endringer i ekteskapsloven (ekteskap inngått med mindreårig, etter utenlandsk rett mv.)
Prop. 135 L (2019–2020)	Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningsloven, sosialtjenesteloven mv. behandling av personopplysninger
Prop. 136 L (2019–2020)	Endringer i sivilbeskyttelsesloven (innhenting og behandling av opplysninger, gjennomføring av tjeneste, sanksjoner mv.)
Prop. 139 L (2019–2020)	Lov om informasjonstilgang for koronakommisjonen

Prop. 145 L (2020–2021)	Endringer i opplæringslova, friskulelova og barnehagelova (behandling av personopplysninger, fjernundervisning o.a.)
Prop. 150 L (2020–2021)	Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven).
Prop. 153 L (2020–2021)	Endringer i arbeidsmiljøloven mv. (tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet), herunder straffansvar for lønnstyveri
Prop. 156 L (2020–2021)	Lov om offentlige organers ansvar for bruk av tolk mv. (tolkeloven)
Prop. 158 L (2020–2021)	Endringer i personopplysningsloven og offentleglova (ytrings- og informasjonsfrihet mv)
Prop. 165 L (2020–2021)	Endringer i straffeprosessloven og tvisteloven mv. (bevisforbud for patentrådgivning)
Prop. 166 L (2020–2021)	Endringer i forvaltningsloven (utvidet adgang til informasjonsdeling).
Prop. 167 L (2020–2021)	Endringer i ekomloven (lagring av IP-adresser mv.) for at de skal kunne utleveres til politiet for å avdekke alvorlig kriminalitet.
Prop. 170 L (2020–2021)	Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).
Prop. 215 L (2020–2021)	Lov om informasjonstilgang m.m. for utvalg som skal undersøke saker om overgrep begått av helsepersonell mot pasienter i perioden 2010 til 2020.

6.9.6 Samtykke- og gjennomføringsproposisjoner

Lovåret 2019-2020

Prop. 5 LS (2019–2020)	Lov om vern av forretningshemmeligheter og samtykke til forretningshemmelighetsdirektivet.
Prop. 8 LS (2019–2020)	Endringer i markedsføringsloven mv. (gjennomføring av og samtykke til forordning (EU) 2017/2394 om forbrukervernsamarbeid)
Prop. 35 LS (2019–2020)	Lov om tilrettelegging for utbygging av høyhastighetsnett for elektronisk kommunikasjon (bredbåndsutbyggingsloven)
Prop. 43 LS (2019–2020)	Endringer i varemerkeloven og tolloven mv. (gjennomføring av nytt varemerkedirektiv mv.)
Prop. 46 LS (2019–2020)	Lov om medisinsk utstyr og samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 745/2017 om medisinsk utstyr og EØS-komiteens

	beslutning nr. 301/2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) nr. 746/2017 om in vitro- diagnostisk medisinsk utstyr
Prop. 61 LS (2019–2020)	Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.)
Prop. 77 LS (2019–2020)	Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 23/2018 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2014/94
Prop. 85 LS (2019–2020)	Endring i lov om merking av forbruksvarer og samtykke til innlemming av energimerkeforordninga
Prop. 91 LS (2019–2020)	Endringer i tjenesteloven (geoblokkering) og samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2018/302
Prop. 127 LS (2018–2019)	Endringer i referanserenteloven
Prop. 128 L (2018–2019)	Diverse endringer i finansforetaksloven og inkassoloven.
Prop. 135 L (2018–2019)	Endringer i aksjelovgivningen (langsiktig eierskap i noterte selskaper mv)

Lovåret 2020-2021

Prop. 10 LS (2020–2021)	Lov om overgangsregler, BREXIT
Prop. 37 LS (2019–2020)	Ny revisjonslov og samtykke til gjennomføring av innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/56/EU og forordning 537/2014/EU
Prop. 53 L (2020–2021)	Lov om kollektiv forvaltning av opphavsrett
Prop. 57 LS (2020–2021)	Endringer i finansforetaksloven mv. (verdipapirisering og kreditorhierarki)
Prop. 66 LS (2020–2021)	Endringer i verdipapirhandellden og regnskapsloven
Prop. 71 LS (2020–2021)	Endringer i EØS-vareloven og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning om innlemmelse av forordning 2019/515
Prop 92 LS (2019-2020)	Endringer i finansavtaleloven om innlemmelse i EØS-avtalen direktiv om kredittavtaler for forbrukere i forbindelse med fast eiendom til

- boligformål (boliglåndirektivet) og delegert kommisjonsforordning (EU)
- Prop. 101 LS (2019–2020) Endringer i jernbaneloven mv. (fjerde jernbanepakke) og samtykke til deltakelse i to beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2012/34/EU om et felles europeisk jernbaneområde og rettsaktene som utgjør fjerde jernbanepakke
- Prop. 115 LS (2020–2021) Endringer i åndsverksloven og samtykke til ratifikasjon av Marrakechtraktaten av 27. juni 2013 om å lette tilgangen til utgitte verk for personer som er blinde, har nedsatt synsevne eller har andre funksjonsnedsettelse som vanskeliggjør lesing, og til godkjenning av innlemmelse av direktiv 2017/1564/EU i EØS-avtalen
- Prop. 136 LS (2020–2021) Endringer i aksjelovgivningen mv. (åpenhet om eierskap og deltakelse på generalforsamlingen) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 235/2020 og 236/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2017/828 og forordning (EU) 2018/1212
- Prop. 141 LS (2019–2020) Endringer i EØS-arbeidstakerlova og samtykke til gjennomføring av 589/2016/EU (EURES-forordningen) mv.
- Prop. 141 LS (2020–2021) Endringer i likestillings- og diskrimineringsloven mv. (universell utforming av IKT-løsninger) og samtykke til innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2016/2102/EU om tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner
- Prop. 147 LS (2020–2021) Endringer i finansforetaksloven mv. (kapitalkravs- og krisehåndteringsregler for finansforetak mv.) og samtykke til deltakelse i en beslutning i EØS-komiteen om innlemmelse av forordning (EU) 2019/876 og (EU) 2020/873 i EØS-avtalen. EUs bankpakke
- Prop. 155 LS (2020–2021) Endringer i verdipapirfondloven mv. (gjennomføring av EØS-rett, administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak) og samtykke til godkjenning av fire beslutninger i EØS-komiteen om innlemmelse i EØS-avtalen av forordninger om verdipapirfond og alternative investeringsfond.
- Prop. 199 LS (2020–2021) Endringer i energiloven (fire forordninger om kraftmarkedet)

Prop. 207 L (2020–2021)

Lov om røystingsrådgevarar og lov om endringar
i føretakslovgjevinga (retting av feil m.m.)
Endringsdirektiv 2017/828 om
røystingsrådgevarar

Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 01/22 *Domstolsprøving i klima- og miljøsaker - Om betydningen av Stortingets involvering*
- 02/21 *Innsatsfordelingsforordningen - om gjennomføring i norsk rett og privates søksmålsadgang*
- 01/21 *EØS-rettslige krav til miljøtilstanden i kystvann. Om vanddirektivets betydning for fiskeoppdrett i sjø*
- 01/20 *Det arktiske parlamentarikersamarbeidet*
- 02/19 *Fra Brussel til Bastøy. Om EØS-rettens krav til den nasjonale strafferetten*
- 01/19 *Om representantforslag i Stortinget*
- 04/18 *Om «krig» i Grunnloven § 26*
- 03/18 *Grenseløse helsetjenester*
- 02/18 *Internasjonal investeringsrett. En innføring i rettssystemet og en analyse av voldgiftspraksis fra 2016*
- 01/18 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 03/17 *Om Norges tilknytning til EUs finansbyråder*
- 02/17 *Fengselsstraff på livstid*
- 01/17 *Norske myndigheters fullbyrdelse av en europeisk arrestordre*
- 02/16 *Gjemt, men ikke glemt. Avveining mellom personvern og informasjonsfrihet ved avindeksering av lovlig publiserte personopplysninger*
- 01/16 *Regjeringskonferansene: Utenfor Stortingets rekkevidde?*
- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markeds plasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevissspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for «lite inngripende» myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*

ISBN 978-82-8196-179-1
ISSN 1890-2537

