



Dokument nr. 19

(2003-2004)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen

Avgitt 1. juni 2004

**Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til
å utrede alternativer til riksrettsordningen**

Innhold

	Side		Side
1. Innledning	5	6. Organisering av påtalemyndighet og etterforskning ved en videreføring av riksretten	37
1.1 Sammen drag	5	6.1 Innledning	37
1.2 Utvalgets oppnevning og mandat	5	6.2 Dagens påtaleordning og påtaleordninger i enkelte andre land	37
1.3 Nærmere om mandatet og utgangspunkt for utvalgets arbeid	6	6.3 Påtalemyndigheten – utvalgets merknader	38
2. Bakgrunnen for nedsettelsen av utvalget	6	6.4 Nærmere om undersøkelses- og etterforskningsstadiet	39
2.1 Hovedpunktene i Dokument nr. 14 (2002–2003) – Frøiland-utvalgets rapport	6	6.4.1 Innledning	39
2.2 Innst. S. nr. 210 (2002–2003)	7	6.4.2 Historisk bakgrunn	40
2.3 Utvalgets merknader	7	6.4.3 Innstillende organ for Stortinget i påtalespørsmålet	40
3. Oversikt over gjeldende riksrettsordning	8	6.4.4 Hvordan styrke etterforskningsfunksjonen?	42
4. Utvalgets generelle merknader	9	6.4.5 Stortingets ansvarskommisjon	42
5. Grunnlaget for konstitusjonelt ansvar. endringer i grunnloven og ansvarlighetsloven	11	6.4.5.1 Valg og sammensetning	42
5.1 Generelt	11	6.4.5.2 Beslutning om å be Stortingets ansvarskommisjon iverksette etterforskning	43
5.2 Ansvarsprinsippene i Grunnloven § 86 – avgrensning av riksrettens kompetanse	12	6.4.5.3 Ansvarskommisjonens oppgaver	44
5.3 Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget	14	6.4.5.4 Ansvarskommisjonens myndighet	44
5.3.1 Innledning	14	7. Rettergangsregler om Riksretten	45
5.3.2 Generelt	14	7.1 Innledning	45
5.3.3 Nærmere om utformingen av bestemmelsen	15	7.2 Riksrettens sammensetning	46
5.4 Regjeringens plikt til å søke avskjed etter mistillitsvotum	16	7.2.1 Dagens ordning	46
5.4.1 Innledning	16	7.2.2 Det juridiske innslag	46
5.4.2 Litt om parlamentarismens prinsipp	17	7.2.3 Det politiske innslag	46
5.4.3 Bestemmelser om parlamentarismen i enkelte andre land	18	7.2.4 Antallet dommere i Riksretten	48
5.4.4 Tidligere grunnlovsforslag om parlamentarisme	19	7.2.5 Utskytingsretten	49
5.4.5 Plikten til å søke om avskjed etter mistillitsvotum	19	7.3 Endringer i riksrettergangslovens bestemmelser om Riksretten	50
5.4.6 Kongens plikt etter at regjeringen har levert sin avskjedssøknad	20	7.3.1 Innledning	50
5.4.7 Forretningsministeriers fullmakter	20	7.3.2 Merknader til bestemmelsene i riksrettergangsloven	50
5.5 Endring av Grunnloven § 30 tredje ledd	21	8. Utvalgets forslag til lovendringer	52
5.6 De enkelte bestemmelser i ansvarlighetsloven	22	8.1 Forslag til endringer i Grunnloven	52
		8.2 Forslag til endringer i ansvarlighetsloven	52
		8.3 Forslag til endringer i riksrettergangsloven:	53
		8.4 Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden	55



Dokument nr. 19

(2003-2004)

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen

Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Det fremmes følgende forslag til endringer i dagens riksrettsordning:

- Riksretten beholdes som en særdomstol for et avgrenset, konstitusjonelt ansvar, men det foreslås endringer i dagens ordning både når det gjelder organisering og ansvarsgrunnlag.
- Det presiseres i Grunnloven og ansvarlighetsloven at det konstitusjonelle ansvar avgrenses til *brudd på konstitusjonelle plikter* som påhviler statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.
- Ansvarlighetsloven beholdes, men bestemmelser som knytter straffansvaret til svært vidtfavnende og utpreget politiske vurderingstemaer foreslås ikke videreført.
- Riksrettens kompetanse utvides til også å omfatte erstatningssaker - uavhengig av om det anlegges straffesak og av om tiltalte i en konkret sak idømmes straff.
- Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og plikt til å søke avskjed etter mistillitsvotum grunnlovfestes.
- Stortinget i plenum erstatter Odelstinget som påtalemyndighet i riksrettssaker, og kontroll- og konstitusjonskomiteen erstatter protokollkomiteen som forberedende organ. En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak tar opp til behandling en sak om å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende.
- Stortinget kan, med tilslutning fra en tredjedel av

- representantene, vedta at et nytt, uavhengig særorgan - kalt Stortingets ansvarskomisjon - skal innlede undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. Kommisjonen skal bestå av 5 medlemmer oppnevnt av Stortinget for en 6 års periode, og medlemmene skal bl.a. ha påtale- og etterforskningskompetanse. Kommisjonen avgir sin tilråding til Stortinget, og saken forberedes deretter i kontroll- og konstitusjonskomiteen som avgir innstilling i påtalespørsmålet til Stortinget.
- Anmeldelser som inngis til Riksretten fra privatpersoner forberedes også i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen får myndighet til å overføre en anmeldelse til den ordinære påtalemyndighet dersom den finner at saken ikke hører under riksrett, og til å vedta at en anmeldelse som klart ikke kan føre frem ikke skal fremlegges for Stortinget i plenum.
- Riksretten skal bestå av 11 medlemmer - 5 dommere fra Høyesterett og 6 medlemmer oppnevnt av Stortinget for en periode på 6 år. Høyesterettsjustitiarius skal være Riksrettens president.

1.2 Utvalgets oppnevning og mandat

Den 5. juni 2003 fattet Stortingets presidentskap vedtak om å nedsette et utvalg til å utrede alternativer til den nåværende riksrettsordning. Utvalget fikk følgende mandat:

"Utvalget skal utrede alternativer til riksrettsordningen og formulere alternative grunnlovsforslag. Utredningen skal bygge videre på kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. S. nr. 210 (2002-2003), rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002-2003)) og debatten i Stortingets møte 28. mai 2003. Utredningen skal leveres til Stortingets presidentskap senest 31. mars 2004."

Fristen for utvalgets innstilling ble senere forlenget til 1. juni 2004.

Presidentskapet vedtok at utvalget skulle sammensettes av fem personer; to politikere og tre eksperter innen fagområdene jus og statsvitenskap. Som politikermedlemmer ble oppnevnt stortingspresident Jørgen Kosmo (leder) og stortingsrepresentant Carl I. Hagen. Som ekspertmedlemmer ble oppnevnt sivilombudsmann Arne Fliflet, professor Bjørn Erik Rasch og høyesterettsjustitiarius Carsten Smith.

Utvalget har hatt 8 møter i perioden november 2003 til juni 2004.

1.3 Nærmere om mandatet og utgangspunkt for utvalgets arbeid

Utvalget har, som anvist i mandatet, bygget videre på de vurderinger og hensyn som fremgår både av Dokument nr. 14 (2002-2003) Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget), av Innst. S. nr. 210 (2002-2003) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen og den etterfølgende behandling i Stortinget 28. mai 2003. Utvalget har gått grundig gjennom alle sider ved forslagene fra Frøiland-utvalget, og har dessuten på selvstendig grunnlag vurdert gjeldende ordning. Det er også sett hen til andre lands lovgivning om konstitusjonelt ansvar og håndhevingen av dette.

Som det fremgår under pkt. 1.2 ble utvalgets mandat vidt formulert, og utvalget har derfor hatt stor frihet til å velge arbeidsform og tilnærming til problemstillingene.

Det har vært et mål for utvalget å presentere et helhetlig alternativ til dagens riksrettsordning. Utvalget har prioritert å finne frem til ett, samlet forslag til nye regler heller enn å redegjøre for flere, ulike alternativer ut fra en mer teoretisk synsvinkel. Det er lagt vekt på å utforme en modell som kan ha mulighet til å samle bred politisk støtte med utgangspunkt i de signaler som har fremkommet under behandlingen av Frøiland-utvalgets innstilling. Utvalget har således hovedsakelig søkt å begrense revisjonen til det som anses nødvendig for å avhjelpe de klareste svakheter ved dagens ordning. Samtidig vurderer utvalget det slik at gjeldende ordning inneholder mange verdifulle elementer som bør videreføres også etter en eventuell revisjon.

2. BAKGRUNNEN FOR NEDSETTELSEN AV UTVALGET

2.1 Hovedpunktene i Dokument nr. 14 (2002-2003) - Frøiland-utvalgets rapport

Stortinget besluttet 18. mai 2000 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget). Utvalgets mandat omfattet også Stortingets sanksjonsmuligheter overfor regjeringen, her-

under muligheten til å trekke statsrådene til ansvar for Riksretten. Utvalget avga sin rapport 30. september 2002, jf. Dokument nr. 14 (2002-2003) der riksrettsordningen er omhandlet under pkt. 7 Ansvarliggjøring.

Et flertall i utvalget, alle unntatt stortingsrepresentant Inge Lønning, foreslo at nåværende riksrettsordning avvikles, og at alle straffbare handlinger begått av høyesterettsdommere, stortingsrepresentanter og statsråder skal behandles av de alminnelige domstoler og med grunnlag i den alminnelige straffelov, dog med enkelte særregler knyttet til statsråders brudd på nærmere bestemte konstitusjonelle plikter. Stortingsrepresentant Inge Lønning gikk inn for å beholde riksretten i sin nåværende form.

Flertallet i utvalget foreslo at ansvarlighetsloven av 5. februar 1932 nr. 1, som regulerer ansvarsgrunnlaget for saker som behandles ved riksrett, oppheves. Enkelte sentrale regler om statsråders konstitusjonelle ansvar ble likevel foreslått videreført i en ny § 126 i straffeloven. Denne bestemmelsen omfatter en statsråds brudd på plikten til å gå av etter et mistillitsforslag, brudd på opplysningsplikten overfor Stortinget og brudd på særlige plikter i forhold til oppfølging eller innhenting av vedtak fra Stortinget. Videre ble det foreslått en presisering i straffeloven § 121 som klargjør at bestemmelsen om straff for brudd på taushetsplikt i offentlig tjeneste også omfatter stortingsrepresentanter. Flertallet i utvalget foreslo dessuten å presisere at straffeloven kap. 33 om forseelser i offentlig tjeneste, også omfatter statsråder og statssekretærer. Dette omfatter bl.a. bestemmelsen i straffeloven § 325 om grov uforstand i tjenesten.

Flertallet foreslo en særlig påtaleregel for de handlinger som omfattes av straffeloven § 126, og for overtredelse av straffeloven kap. 33 for så vidt handlingen gjelder brudd på plikter statsrådene har overfor Stortinget eller dets organer. I slike tilfeller skulle påtale være avhengig av begjæring fra Stortinget. Et mindretall i utvalget foreslo at et kvalifisert mindretall i Stortinget skulle kunne begjære slik påtale. Alle anmeldelser av straffbare forhold begått av høyesterettsdommere, stortingsrepresentanter og statsråder skulle håndteres av den ordinære påtalemyndighet, men regjeringens instruksjonsadgang overfor påtalemyndigheten skulle ikke gjelde saker etter straffeloven § 126. Et mindretall i utvalget foreslo dessuten at saker som nevnt i straffeloven § 126 skulle pådømmes i førsteinstans av tingretten der meddommerne ble trukket fra et særlig utvalg oppnevnt av Stortinget, men som ikke inkluderte møtende stortingsrepresentanter. En ankesak ble foreslått behandlet av en særdomstol sammensatt av medlemmer fra Høyesterett og legdommere fra det særskilte utvalget. Flertallet gikk inn for at de ordinære domstoler skulle behandle slike saker.

Som følge av at riksrettsordningen ble foreslått avvirket, foreslo flertallet også riksrettergangsloven av 5. februar 1932 nr. 2 og Grunnloven §§ 86 og 87 om riksrettens kompetanse og organisering opphevet. Grunnloven § 30 tredje ledd som bestemmer at det kan reises riksrettssak mot en statsråd som unnlater å protestere dersom Kongen fatter vedtak som er åpenbart landsskadelig eller lovstridig, ble foreslått endret slik at brudd på bestemmelsen ikke lenger skulle straffesanksjoneres. Flertallet foreslo for øvrig at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget ble grunnlovsfestet i en ny § 82. Det ble fremmet alternative forslag til ordlyd i en slik bestemmelse.

Flertallet uttalte bl.a. at gjeldende riksrettsordning ikke vil ha den tillit og troverdighet som en rettergangsordning i straffesaker bør ha ved at den ikke i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for en uavhengig og upartisk rettergang. Det ble bl.a. pekt på at lagtingsrepresentantene tidligere vil kunne ha hatt befating med den saken som skal pådømmes, og det ble antatt at partisystemet ville kunne legge føringer på representantenes handlefrihet. Det ble videre pekt på at ordningen reiser alvorlige spørsmål i forhold til de krav som stilles i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Selv om det ble fremholdt at dagens ordning også innehar positive elementer, mente flertallet at det ikke er behov for en egen riksrettsordning og et så omfattende straffansvar for statsrådene som ansvarlighetsloven hjemler under et parlamentarisk styresett. Ordningen er for øvrig tungrodd og ressurskrevende. Det ble understreket at selv om en opphevelse av ansvarlighetsloven vil innebære en betydelig innskrenkning av det straffansvaret som statsrådene i dag formelt er underlagt, ville de ikke være ansvarsfrie i sin embetsgjerning, men omfattet av det samme straffansvar som andre embets- og tjenestemenn. Dessuten ble som nevnt enkelte sentrale konstitusjonelle ansvarsregler om statsrådenes brudd på plikter i forhold til Stortinget, foreslått videreført.

Utvalgets mindretall, stortingsrepresentant Inge Lønning, bemerket bl.a. at det knapt har vært avdekket noe tilfelle der statsråder har gjort seg skyldig i klare straffbare handlinger, og han så ikke tungtveiende grunner til å endre dagens ordning så lenge det ikke kunne påvises at ordningen har hatt klare skadevirkninger.

2.2 Innst. S. nr. 210 (2002-2003)

Dokument nr. 14 (2002-2003) ble oversendt kontroll- og konstitusjonskomiteen som avga sin innstilling (Innst. S. nr. 210 (2002-2003)) den 20. mai 2003. Innstillingen ble behandlet i Stortinget 28. mai 2003, jf. St. tid. (2002-2003) s. 2904 flg.

I innstillingen uttalte flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti,

bl.a. at det var enig i at riksretten slik den er utformet i dag bør avvikles og erstattes med en annen domstol, jf. innstillingen pkt. 7.2. Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti uttalte at de ikke hadde sett behov for å konkludere med om riksretten etter dagens ordning bør avvikles eller endres.

En samlet komité uttalte videre bl.a.:

"Komiteen har vurdert utvalgets forslag til behandling av saker som etter dagens ordning hører inn under riksretten. Komiteen deler langt på vei utvalgets synspunkter. Saker der det for eksempel er spørsmål om opplysningsplikten har vært overholdt, egner seg imidlertid dårlig, etter komiteens mening, for behandling i det ordinære rettsapparat."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet fremholdt at den ordinære påtalemyndighet ikke bør ha ansvaret for etterforskning og påtale i saker om konstitusjonelt ansvar. Det ble bemerket at selv om en tar bort instruksjonsmyndigheten i slike saker, vil påtalemyndighetens tilknytning til regjeringen være beheftet med politisk følsomhet. Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti mente flertallet i Frøiland-utvalget hadde funnet frem til en interessant påtalemodell, og påpekte at dagens ordning på mange måter er uheldig og ikke fungerer tilfredsstillende.

Et flertall i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, konkluderte med at alternativer til riksretten burde utredes videre, og anmodet Stortingets Presidenskap om å nedsette et utvalg med slikt mandat. Flertallet uttalte at en slik utredning også burde vurdere behovet for å kunne ansvarliggjøre stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.

2.3 Utvalgets merknader

Utvalget er enig med Frøiland-utvalgets flertall i at ansvarlighetslovens bestemmelser i dag går for langt i å ilegge straffansvar for konstitusjonelt ansvarlige personer. Utvalget er også enig i at ved en revisjon av riksrettsordningen bør det legges vekt på å bygge ned de sider ved dagens riksrettsordning som åpner for en utpreget politisk skjønnsutøvelse, og styrke den rettslige dimensjonen. Forslaget om å avvikle hele riksrettsordningen og oppheve ansvarlighetsloven har imidlertid enkelte konsekvenser som utvalget mener ikke er heldige, og som kan unngås dersom en velger å videreføre særreguleringen. Utvalget vil her kort peke på enkelte slike forhold, og kommer ellers nærmere inn på vurderingene av de ulike forslagene i tilknytning til gjennomgangen av ansvarlighetslovens bestemmelser og de institusjonelle løsningene nedenfor.

Utgangspunktet for flertallsforslaget i Frøiland-utvalget er som nevnt at riksretten bør avvikles som særdomstol, og at ansvarsgrunnlaget i størst mulig

grad bør tilpasses det som gjelder for annet straffansvar. Følgen av dette er at særreglene i ansvarlighetsloven oppheves og erstattes av de alminnelige reglene i straffelovgivningen. Flertallets forslag har bl.a. den konsekvens at adgangen til å ilegge straff i noen grad strammes inn ved at alminnelig uaktsomhet ikke lenger er tilstrekkelig for domfellelse. Samtidig reduseres strafferammene for flere av de forgåelser som i dag omfattes av ansvarlighetsloven - til dels vesentlig. Dette gjelder særlig de tilfeller der det forutsettes at ansvarlighetslovens bestemmelser skal erstattes av straffebestemmelsen om grov uforstand i tjenesten i straffeloven § 325. Flertallsforslaget vil videre redusere foreldelsesfristen på minst 15 år som gjelder i dag ved brudd på ansvarlighetsloven. Etter flertallets forslag vil foreldelsesfristen variere avhengig av strafferammen for de aktuelle lovbrudd, og samlet sett innebærer dette vesentlig kortere foreldelsesfrister enn dagens rettstilstand. Kortere foreldelsesfrister, skjerpede krav til straffbarhet og lavere strafferammer er alt naturlige konsekvenser av å oppheve særreguleringen av det konstitusjonelle ansvaret. Etter utvalgets syn er disse konsekvensene uheldige, og det kan på denne bakgrunn argumenteres for at det fortsatt er behov for en særregulering.

Utvalget peker videre på at organiseringen av påtalemyndigheten i saker om ministeransvar reiser særlige spørsmål. Modellen som foreslås av flertallet i Frøiland-utvalget tar bl.a. sikte på å ivareta hensynet til at Stortinget i disse tilfellene bør ha en avgjørende innflytelse på påtalespørsmålet, men utvalget mener dette hensynet bør tillegges større vekt. Påtalekompetansen bør beholdes i Stortinget, men utvalget foreslår annen organisering enn i dag. Når det gjelder domstolen i riksrettsordningen, er utvalget langt på vei enig i de innvendinger av rettssikkerhetsmessig art som reises av flertallet i Frøiland-utvalget. Utvalget mener imidlertid det er ønskelig at domstolen fortsatt får en forankring i Stortinget i tillegg til Høyesterett. Domstolen bør imidlertid gis en sammensetning som kan imøtekomme ønsket om å tydeliggjøre riksrettens uavhengighet i forhold til Stortinget.

Når det gjelder standpunktet fra mindretallet i Frøiland-utvalget om å videreføre gjeldende ordning uendret, viser utvalget til sine vurderinger under pkt. 4.

3. OVERSIKT OVER GJELDENDE RIKSRETTSORDNING

Riksretten er en særdomstol opprettet for å avgjøre spørsmålet om strafferettslig ansvar for medlemmer av statsrådet, Høyesterett og Stortinget, jf. Grunnloven §§ 86 og 87.

Riksrettsordningen ble sist gjenstand for en gjennomgående revisjon i 1932. Forut for lovendringene hadde Stortinget nedsatt en egen lovkomité - Spesialkomiteen av 1927, som fremla forslag til nye ansvarsregler og endringer i Grunnlovens bestemmelser om riksretten. Som et resultat av revisjonen ble det gjort endringer i Grunnloven §§ 86 og 87 samt gitt to nye lover - lov om straff for handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven) og lov om rettergangsmåten i riksrettssaker - begge av 5. februar 1932. Lovene avløste hhv. ansvarlighetsloven fra 1828 og riksrettsreglementet fra 1815.

Ansvarlighetsloven, jf. også Grunnloven § 30 tredje ledd, gir særlige straffebestemmelser for de konstitusjonelt ansvarlige, hvor bestemmelsene om statsrådenes ansvar i §§ 8-11 er de mest sentrale. Straffelovens alminnelige regler supplerer ansvarlighetsloven og gjelder således i tillegg til de forhold som er omhandlet i ansvarlighetsloven. Etter 1932 har riksrettsordningen stått uendret, og ordningen er i hovedtrekk den samme som ble etablert i 1814.

Etter Grunnloven § 86 er Odelstinget påtalemyndighet, mens domstolen - Riksretten - ved domsavsigelsen skal bestå av 10 representanter fra Lagtinget og 5 høyesterettsdommere, jf. Grunnloven § 87. En riksrettssak starter med at saken oversendes Odelstinget som oppnevner en protokollkomité i henhold til Stortingets forretningsorden § 14 a. Protokollkomiteen gransker og vurderer spørsmålet om riksretts-tiltale og avgir innstilling til Odelstinget. Odelstinget beslutter deretter om det skal tas ut tiltale, og kan i likhet med den ordinære påtalemyndighet eventuelt unnlate å ta ut påtale selv om det mener vilkårene for ansvar foreligger. Dersom Odelstinget vedtar å ta ut tiltale, settes riksrettsapparatet i gang. De nærmere regler om prosedyrene fremgår av Grunnloven § 87 og av lov om rettergangsmåten for riksrettssaker som bl.a. gir regler om at det skal oppnevnes en aksjonskomité, samt anklagere og forsvarere.

Riksrettens kompetanse er begrenset til handlinger eller unnlatelser som de konstitusjonelt ansvarlige begår "som saadanne", jf. Grunnloven § 86. Dette uttrykket er i praksis blitt tolket meget restriktivt. I en sak Odelstinget behandlet i 1975, jf. Innst O. nr. 26 (1975-1976) presiserer et flertall i protokollkomiteen at dette kun

"omfatter handlinger i tilknytning til utførelsen av de offentlige gjøremål vedkommende er tillagt og de særlig plikter som følger med embetet eller vervet."

Forhold som har tilknytning til vedkommendes stilling, uten å være direkte uttrykk for utførelsen av hans/hennes konstitusjonelle oppgaver, faller etter flertallets syn utenfor riksrettens kompetanse. Denne forståelsen er siden lagt til grunn i de tilfeller der riks-

rett har vært vurdert. Dette innebærer at de aller fleste straffbare forhold som kan begås av konstitusjonelt ansvarlige personer, ikke vil bli pådømt av riksretten, men behandles av det ordinære påtale- og domsapparatet.

Samtidig er riksrettens kompetanse *eksklusiv* på den måten at de handlinger som faller inn under dens kompetanse, ikke kan behandles av andre domstoler eller påtales av den ordinære påtalemyndighet. Fornærmede er også avskåret fra å anlegge privat straffesak dersom påtalemyndigheten vedtar å henlegge saken. Erstatningsansvar knyttet til forgåelser som pådømmes av riksretten kan idømmes i tilknytning til straffesaken, men det kan ikke anlegges særskilt erstatningssak knyttet til det konstitusjonelle ansvaret - verken for riksretten eller de ordinære domstoler.

Selv om riksrettsansvaret gjelder både statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, er det statsrådenes ansvar som har tiltrukket seg størst oppmerksomhet, og det er også statsrådenes ansvar som er behandlet i de få sakene der det har vært reist tiltale for riksrett. Det har totalt bare vært reist 8 riksrettssaker - hvorav 6 i perioden fra 1814 til 1845. De to siste sakene var saken mot ministeriet Selmer i 1883-1884 og mot regjeringen Berge i 1926-1927. Riksretten er en ansvarsdomstol som avgjør spørsmål om ileggelse av straff, den er ikke en domstol som tar stilling til omstridte forfatningsspørsmål. Som ledd i ansvarsvurderingen vil domstolen likevel i praksis måtte ta standpunkt til hvordan viktige konstitusjonelle spilleregler er å forstå, og riksretten har i så måte virket rettskapsende også ut over den enkelte straffedom.

Selv om tiltale for Riksretten ikke har vært tatt ut siden saken mot regjeringen Berge, har spørsmålet om tiltale vært vurdert flere ganger. Mellom 1989 og 2001 har Stortinget votert over forslag om å oversende saker til Odelstinget for vurdering av påtalespørsmålet 6 ganger, men uten at forslagene har fått tilslutning fra et flertall. Ingen av disse sakene kom så langt at det ble nedsatt en egen protokollkomité etter FO § 14 a, og det ble dermed ikke foretatt noen nærmere parlamentarisk vurdering av om vilkårene for straffansvar forelå.

4. UTVALGETS GENERELLE MERKNADER

Utvalget peker på at statsstyret har undergått vesentlige endringer i de siste 100 år. Dagens politiske system er så forandret i forhold til det system Grunnloven i 1814 var tuftet på, at det må få konsekvenser for den ansvars- og domstolsordningen som skal sikre virkeliggjøringen av vår tids folkestyre. En helt vesentlig endring er innføringen av parlamentarismen. Et særlig trekk i utviklingen er ellers at retts-

statsideene i dag inngår som en grunnleggende del av vårt folkestyre. Det er derfor viktig å forankre dagens riksrettsordning i disse ideer og utforme ordningen i samsvar med vår tids prinsipper for rettssikkerhet. Selv om riksrettsordningen ikke har vært i bruk på over sytti år og selv om sannsynligheten for at den vil bli tatt i bruk ikke måtte være stor, er det av stor prinsipiell betydning at ansvarsordningen for landets fremste tillits- og embetsmenn samsvarer med de rettsstats- og rettssikkerhetsidealer som ellers gjelder i samfunnet.

Den viktigste grunnen til at riksrettsordningen sjelden har vært benyttet er, som det påpekes i Dokument nr. 14 (2002-2003), ikke at den er ubrukelig, men snarere at det knapt har vært avdekket et eneste tilfelle av at statsråder som ledd i sin embetsførelse har gjort seg skyldig i klart straffbare forhold. Samtidig viser erfaringen fra riksrettsbehandlingen av den såkalte Tamil-saken i Danmark på begynnelsen av 1990-tallet at det fortsatt kan oppstå tilfeller der et system som i mange henseender ligner det norske, dekker et behov for å stille en minister til ansvar. Denne saken viste også at et slikt system kan fungere tilfredsstillende både fra en rettssikkerhetsmessig og en praktisk synsvinkel. Utvalget peker videre på at kun et fåtall av alle forslag som har vært fremmet om endringer i Grunnloven har vært knyttet til riksrettsordningen. Det kan tyde på at få har sett noe påtrengende behov for å forandre eller oppheve Riksretten. Det er også verd å merke seg at alle de nordiske landene har riksrettsordninger med politiske innslag, selv om de er ganske forskjellige. Det er likevel ikke til å komme bort fra at dagens ordning har rettssikkerhetsmessige betenkeligheter og at ordningen er tungrodd og ressurskrevende. Utvalget mener dessuten at særlig den innledende fasen av en riksrettssak - etterforskningsstadiet - er lagt opp på en lite hensiktsmessig måte. Dette kan bidra til at terskelen for å sette i gang undersøkelser som eventuelt kan lede frem til en tiltale, blir svært høy.

Ved sin gjennomgang av alternativer til riksrettsordningen har utvalget særlig lagt vekt på følgende prinsipper som anses vesentlige: For det første er det et grunnleggende utgangspunkt at statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere skal *ansvarliggjøres* i de tilfeller disse personer har begått rettsstridige handlinger. Med makt må det følge et reelt ansvar. Ansvarsreglene bør bidra til å sikre at disse personene ikke oppnår en form for immunitet mot å bli trukket til ansvar, og at de straffverdige handlinger er straffbare. Dessuten må de konstitusjonelt ansvarlige også kunne bli erstatningsansvarlige, dersom det er grunnlag for slikt ansvar.

Riksrettsansvaret bør bare være et ansvar for *rettsstridige* handlinger. Bare der det foreligger brudd på rettsregler, bør slikt ansvar gjøres gjelden-

de. Brudd på normer som i sin natur er politiske bør behandles politisk, og ikke i en rettergang.

Et annet hovedpoeng er at *like tilfeller bør behandles likt*. Der en statsråd, stortingsrepresentant eller høyesterettsdommer begår handlinger som enhver annen arbeidstaker kan begå, bør disse handlinger pådømmes på samme måte, uavhengig av hvem som har begått handlingen. For enkelte av de straffbare forhold som i dag pådømmes ved riksrett, vil prinsippet om likebehandling medføre at strafforfølgning mot disse personene, må *normaliseres*.

Disse hensyn er slik utvalget ser det i overensstemmelse med de synspunkter som fremmes av Frøiland-utvalgets flertall.

En sentral premiss både for flertallet i Frøiland-utvalget og tilsvarende tidligere forslag om å oppheve riksretten, er at ordningen har mistet mye av sin opprinnelige betydning etter innføringen av parlamentarismen. På den annen side pekes det på behovet for å kunne ansvarliggjøre *tidligere* statsråder, og Frøiland-utvalgets flertall går inn for å videreføre de mest sentrale straffebestemmelser for statsråders pliktbrudd i forhold til Stortinget, herunder brudd på plikter som følger av parlamentarismen. Utvalget peker for sin del også på at parlamentariske virkemidler ikke kan anvendes i forhold til stortingsrepresentanter og dommere.

Utvalget viser til at vurderingen av hvordan straffesaker som gjelder konstitusjonelt ansvar bør irettesettes, i noen grad kan skje uavhengig av ansvarsgrunnlag. Det er mulig å ha en riksrett eller tilsvarende særordning uten et særlig og utvidet ansvarsgrunnlag. Omvendt er det mulig å operere med et utvidet straffansvar for konstitusjonelt ansvarlige personer - enten dette fremgår av straffeloven eller av en egen særlov - selv om man tenker seg at riksretten avvikles. Vurderingen av de institusjonelle løsningene vil imidlertid i stor grad avhenge av hvilket ansvar som skal håndheves.

Spørsmålet om Riksretten som konstitusjonell ansvarsdomstol skal beholdes, må etter dette besvares i lys av hvilke plikter og hvilket ansvar det er aktuelt å håndheve, og om det er ønskelig at dette ansvaret håndheves gjennom bruk av straff som sanksjon. Etter dagens ordning er det bare de såkalte embetsforbrytelser i snever forstand som omfattes av riksrettens kompetanse - dvs. straffbare handlinger statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere har begått "som sådanne", og som også er typiske for vedkommende tjeneste. Det er videre tale om handlinger som er av en viss kvalifisert art. I likhet med Frøiland-utvalget mener utvalget at dersom riksretten videreføres, bør det fortsatt være en meget snever ramme for riksrettens kompetanse. Utgangspunktet er at riksrettens ansvarsområde kun skal omfatte det særlige ansvaret som følger av å

inneha landets øverste verv og embeter. Lovbrudd av annen karakter skal håndteres på samme måte som for andre borgere.

Utvalget foreslår at grunnlaget for det konstitusjonelle ansvar begrenses ytterligere i forhold til den avgrensning som ligger i dagens forståelse av uttrykket "som sådanne" ved at ansvaret knyttes til kriteriet "brudd på konstitusjonelle plikter". Brudd på en konstitusjonell plikt vil foreligge ved brudd på Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett. Også uregelmessigheter knyttet til avgjørelser som etter sakens art eller viktighet skulle vært brakt inn for statsråd iht. Grunnloven § 28 vil være å anse som brudd på en konstitusjonell plikt. Det vises til merknadene til Grunnloven § 86 nedenfor om den nærmere forståelsen av kriteriet. Hensynet til legalitetsprinsippet ivaretas gjennom de foreslåtte endringer i ansvarlighetsloven og i Grunnloven.

Når det gjelder *ministeransvaret*, er det særlig ansvaret som kan oppstå i forhold til kolleger i regjeringen og i forhold til Stortinget som taler for en særskilt konstitusjonell straffedomstol. Det er etter utvalgets syn viktig at både påtalemyndigheten og den domstol som skal pådømme saker om statsrådenes pliktbrudd i forhold til de folkevalgte har sin forankring i et folkevalgt organ. Regjeringen har sitt mandat fra hele Stortinget, og forholdet til Stortinget er avgjørende for innholdet av statsrådenes konstitusjonelle plikter. Det strafferettslige ansvaret kan her ses som en forlengelse eller videreføring av det parlamentariske ansvaret som Stortinget håndhever gjennom bruken av mistillitsinstituttet.

Ved at *høyesterettsdommere* også omfattes av ansvaret, markeres det at også de er underordnet loven. Samtidig oppnår man at en instans utenfor de ordinære domstoler pådømmer lovbrudd høyesterettsdommere kan begå i tilknytning til utøvelsen av sine konstitusjonelle plikter. I den grad man mener at også *stortingsrepresentanter* omfattes av et eget ansvar knyttet til deres konstitusjonelle plikter, er det etter utvalgets syn grunn til å likestille behandlingsmåten av slike lovbrudd med tilsvarende pliktbrudd begått av statsråder og høyesterettsdommere. Dersom man først definerer et særlig konstitusjonelt ansvar, bør man ha et enhetlig system for håndhevelse som omfatter alle de grupper det kan være aktuelt å tiltale for slike lovbrudd.

Utvalget peker på at vi i utgangspunktet står overfor tre alternative ordninger for pådømmelse av det konstitusjonelle ansvar: For det første kan dagens ordning beholdes uendret. For det andre kan Riksretten fjernes helt, slik Frøiland-utvalgets flertall foreslår. Det tredje alternativet er å beholde Riksretten, men reformere institusjonen slik at eventuelle betenkeligheter ved ordningen avhjelpes.

Riksrettsordningen er en del av vår straffeprosesuelle rettergangsordning. Behovet for å sikre gjennomføringen av folkets vilje skal forenes med hensynene til rettssikkerhet for den som blir anklaget. Disse behov og hensyn kan komme i konflikt med hverandre. I forhold til Riksretten kan det gi seg utslag i at det må gjelde spesielle regler for domstolens sammensetning og rettergangen.

Utvalget har drøftet ulike modeller for irettesføring og pådømmelse av saker som gjelder konstitusjonelt ansvar med utgangspunkt både i gjeldende ordning og Frøiland-utvalgets forslag. Det er etter utvalgets syn i første rekke forholdet mellom domstols- og påtaleleddet i dagens riksrettsordning som tilsier at man bør vurdere endringer. Utvalget peker på at både flertallet i Frøiland-utvalget og i kontroll- og konstitusjonskomiteen gir uttrykk for at dagens domstolsløsning bør endres. Utvalget er her langt på vei enig i de innvendinger flertallet i Frøiland-utvalget fremsetter. Det er ingen grunn til å betvile at den enkelte dommer i Riksretten vil bestrebe seg på å foreta en uhildet og upartisk vurdering av en aktuell sak. Man kan imidlertid ikke se bort fra at den nære forbindelse som finnes mellom anklagemyndighet og dømmende myndighet som dagens ordning gir med Odelstinget som påtalemyndighet og Lagtinget som flertall i domstolen, kan være egnet til å svekke Riksrettens troverdighet og legitimitet. Utvalget peker på at slik arbeidet i Stortinget er lagt opp i komiteer og partigrupper, vil den innledende behandlingen av en sak som senere kan utvikle seg til en riksretts sak kunne involvere alle stortingsrepresentanter. I denne fasen er det derfor verken et formelt eller praktisk skille mellom det som senere kan bli Riksrettens domstol og dens påtalemyndighet. Og selv i de tilfeller der saken starter ved Odelstingets oppnevning av en protokollkomité, dvs. uten forutgående ordinær komitébehandling, vil det utad - særlig i saker om ministeransvaret - være vanskelig å unngå at det sås tvil om partitilhørighet har spilt en rolle for den vurdering de folkevalgte dommerne kommer frem til.

Samtidig mener utvalget som det fremgår ovenfor at det er viktig å bevare det demokratiske element i dagens ordning, og både domstolen og påtalemyndigheten bør derfor ha en forankring i Stortinget, men på en annen måte enn i dag. Domstolen bør dessuten fortsatt ha juridiske dommere som i tillegg til å inneha den beste juridiske fagkompetanse, knytter forbindelsen til de ordinære domstoler og sikrer at riksrettens vurderinger foregår i tråd med den praksis som andre borgere møter i de alminnelige domstoler.

Utvalget peker på at det er reist tvil om dagens ordning kan sies å tilfredsstillende kravene til en rettfærdig og upartisk rettergang i EMK art. 6. I saken Ninn-

Hansen mot Danmark har Den Europeiske Menneskerettsdomstolen (EMD) vurdert hvorvidt den danske Rigsretten oppfyller kravene til en uavhengig domstol etter EMK.¹ Selv om den danske riksretten på viktige punkter atskiller seg fra den norske, er avgjørelsen relevant også for norske forhold. EMD fant at klagen fra Ninn-Hansen over riksrettsbehandlingen av den såkalte Tamil-saken var åpenbart grunnløs. EMD viste bl.a. til at ved vurderingen av om en domstol er uavhengig, skal det legges vekt på hvordan domstolens medlemmer er utpekt, hvilken funksjonstid de har, hvilke garantier de har mot press utenfra - for eksempel om sammensetningen kan endres i løpet av funksjonsperioden - og om domstolen utad fremtrer som uavhengig. Det forhold at Rigsrettens medlemmer ble utpekt av Folketinget, reiste ikke i seg selv tvil om domstolens uavhengighet og upartiskhet.

Utvalget peker på at det er viktige forskjeller mellom den danske og den norske riksrettsordningen bl.a. i den tettere forbindelse mellom Stortinget og lekdommerne i Riksretten, og det forhold at fagdommerne er i klart mindretall i den norske riksretten, mens den danske ordningen har like mange fagdommere som lekdommere. Slike forhold bidrar til å skape usikkerhet mht. hvordan EMD ville vurdere den norske ordningen i forhold til EMK. Selv om man skulle legge til grunn at dagens riksrettsordning ikke er i strid med EMK, er det etter utvalgets syn et selvstendig poeng å ha bestemmelser også for dette spesielle, strafferettslige ansvaret som i størst mulig grad samsvarer med de prinsipper som ellers stilles i EMK.

5. GRUNNLAGET FOR KONSTITUSJONELT ANSVAR. ENDRINGER I GRUNNLOVEN OG ANSVARLIGHETSLOVEN

5.1 Generelt

Utvalget viser til at det flere ganger har vært reist spørsmål om å oppheve ansvarlighetsloven, og i stedet la reglene om konstitusjonelt ansvar komme til uttrykk i den alminnelige straffelov. Historikken er nærmere beskrevet i innstillingen fra Specialkomiteen av 1927 s. 24-26. Kriminallovkommisjonen av 1828 foreslo å oppheve ansvarlighetsloven, men dette ble frarådet av Revisjonskommisjonen av 1837. Straffelovkommisjonen av 1885, som utarbeidet forslag til den någjeldende alminnelige straffelov av 1902, foreslo også å oppheve ansvarlighetsloven av 1828. Forslaget fikk tilslutning fra både regjeringen og justiskomiteen. Justisminister Qvam uttalte under behandlingen i Stortinget:

¹ Avgjørelse av 18. mai 1999. Application No. 28972/95.

"Hvorfor man skal ha den gamle, forældede, rare, høist besynderlige lov av 1828, forstaar jeg ikke."²

Etter benkeforslag i Odelstinget ble det imidlertid vedtatt å beholde særloven.

Specialkomiteen av 1927 vurderte også om man skulle forlate ordningen med særlov for de konstitusjonelle forgåelser, men komiteens flertall mente det fortsatt var behov for særloven, og viste blant annet til uttalelser fra stortingsrepresentant Abrahamsen i Odelstinget ved vedtakelsen av den någjeldende alminnelige straffelov:

"(...) der er i mange henseender og kan være i mange henseender en himmelvid forskjell på almindelige forbrydelser og de såkalte politiske forbrydelser - forbrydelser som består i krenkelse av mer eller mindre viktige deler av statsforfatningen, eller som består i misbruk av myndighet eller uforstandig benyttelse av den til skade for hele landet."³

Flertallet i Specialkomiteen uttalte i tillegg (innstillingen s. 26):

"Gjennem den særskilte ansvarlighetslov trer det klarere frem enn det ellers vilde gjøre at bestemmelsene om det konstitusjonelle straffansvar har en annen karakter enn straffebestemmelser i almindelighet."

Utvalget slutter seg til dette, og foreslår at ordningen med en egen særlov for handlinger som kan påtales ved riksrett, beholdes. Det bemerkes i denne forbindelse at Frøiland-utvalgets flertallsforslag om å innta ansvarsreglene i straffeloven, er en naturlig konsekvens av flertallets forslag om å oppheve hele riksrettsordningen.

Derneft mener utvalget at den gjeldende ansvarlighetslov danner et godt utgangspunkt for den fremtidige lovgivning om ansvarsgrunnlag i riksrettssaker, men at den bør revideres. Revisjon bør imidlertid bare foretas der det er nødvendig eller formålstjenlig.

Nedenfor gjennomgås de aktuelle grunnlovsbestemmelser og ansvarlighetslovens enkelte bestemmelser, med forslag om endringer og tilføyelser.

5.2 Ansvarsprinsippene i Grunnloven § 86 - avgrensning av riksrettens kompetanse

Utvalget peker på at de rammer Grunnloven § 86 danner for riksrettsansvaret, er et grunnleggende premiss for ansvarlighetsloven. Før ansvarlighetsloven gjennomgås, må derfor Grunnlovens ansvarsprinsipper knesettes.

Riksrettens kompetanse er iht. Grunnloven § 86 begrenset til saker der statsråder, stortingsrepresen-

tanter og høyesterettsdommere har gjort seg skyldige i straffbare forhold "som saadanne". Det vil som et utgangspunkt si handlinger utført av de ansvarlige i deres egenskap av å inneha de nevnte embeter og verv.

Hva som mer presist ligger i uttrykket "som saadanne" var lenge noe usikkert. Under Odelstingets behandling av den såkalte Hauglin-saken, ble Riksrettens kompetanse presisert og avgrenset. Protokollkomiteens flertall uttalte at det var meget som talte for at bestemmelsene i Grunnloven om Riksretten

"tar sikte på handlinger i tilknytning til selve utførelsen av de offentlige gjøremål vedkommende er tillagt og de særlige plikter som følger med embetet eller vervet."

Etter flertallets syn hadde de straffbare forhold som det ble hevdet daværende stortingsrepresentant Otto Hauglin hadde begått

"ikke slik umiddelbar eller nær tilknytning til utøvelsen av stortingsrepresentantenes konstitusjonelle plikter og gjøremål 'som saadan'. Misligheter i forbindelse med det å motta eller kreve godtgjørelse for stortingsvervet kan prinsipielt ikke sees å stå i noen annen stilling enn en tilsvarende handling foretatt av en lønnstager i et annet yrke."⁴

Under debatten i Odelstinget uttalte komitéformannen at det etter komitéflertallets oppfatning var

"riktig å legge hovedvekten på selve den konstitusjonelle oppgave som stortingsvervet innebærer. Bare handlinger som kan sies å være et ledd i utøvelsen av denne konstitusjonelle oppgave, vil etter flertallets oppfatning gi grunnlag for riksrettsbehandling."⁵

Avgjørende for om handlingen hører under Riksretten er etter dette om handlingen er begått som "et ledd i" myndighetsutøvelse eller andre av de særlige gjøremål som er tillagt de tre gruppene av konstitusjonelt ansvarlige. Retningslinjen er *i hvilken sammenheng* det straffbare forhold er begått, og det avgjørende blir om forholdet har sammenheng med typiske og karakteristiske sider ved vedkommendes embete eller verv.

Utvalget har drøftet om det er grunn til å avgrense Riksrettens kompetanse ytterligere i selve grunnlovsteksten. Dette kan dels skje for å få tydeliggjort en slik begrensning for fremtiden, dels for å stramme den noe mer. Selv med Protokollkomiteens syn på Riksrettens kompetanse, vil enkelte handlinger som også vanlige lønnstakere kan foreta, høre inn under Riksretten. Hvem som helst kan for eksempel la seg bestikke eller begå brudd på taushetsplikt. Slike handlinger vil etter omstendighetene kunne høre

² Sitert etter Lie: "Ministeransvaret" s. 114

³ Ot.tid. 1901/02 s. 676

⁴ Innst. O. nr. 26 (1975-76) s. 4

⁵ Ot. forha. (1975-76) s. 82

inn under Riksretten dersom de blir foretatt av statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, uten at det i dag foreligger nærmere holdepunkter i loven for hvordan man skal trekke grensen for hvilke forhold av denne karakter som omfattes av Riksrettens kompetanse.

Et viktig spørsmål er om man i enda større grad bør legge vekt på likebehandlingstanken enn det som hittil er blitt gjort. Det kan man gjøre ved å legge større vekt på *selve handlingen*, ikke bare på sammenhengen handlingen begås i; bare handlinger som alene statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere kan gjøre seg skyldig i, og som er av en kvalifisert karakter, bør i så fall kunne pådømmes ved Riksretten. Et argument for å avgrense Riksrettens kompetanse til å pådømme slike "særegne" handlinger er at det da vil være godt samsvar mellom handlingen og den eksklusive behandlingen i påtalemyndighet og domstol. Et tungt politisk innslag i domstolen vil også lettere kunne begrunnes i slike saker.

Fellesnevneren for handlinger som bare statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere kan begå, er at de alle gjelder *brudd på Grunnloven*. I denne sammenhengen vil dette i prinsippet omfatte både brudd på bestemmelser i den skrevne grunnlov og brudd på konstitusjonelle sedvanerettsregler.

Et annet spørsmål blir hvordan den nærmere avgrensningen skal formuleres. Et alternativ vil være å begrense Riksrettens domsmyndighet til "brudd på konstitusjonelle plikter". Et annet alternativ er å la riksrettsansvaret omfatte alle "handling eller unnlatelser som bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven", som det heter i ansvarlighetsloven § 11. Det er neppe realitetsforskjell mellom disse alternativene. En generell henvisning til brudd på konstitusjonelle plikter vil omfatte alle former for grunnlovsbrudd.

For *statsrådene* er det særlig brudd på opplysningsplikten - herunder den særlige opplysningsplikt som følger av Grunnloven § 75 - som vil kunne være aktuell. Også plikten til å søke avskjed etter mistilitsvedtak er en sentral konstitusjonell plikt. Dessuten vil statsrådenes plikt til å fremføre kraftige motforestillinger mot ulovlige beslutninger etter Grunnloven § 30 tredje ledd, omfattes. Brudd på plikten til å innhente Stortingets samtykke - eksempelvis i traktatsaker etter Grunnloven § 26 annet ledd - vil også måtte pådømmes ved riksrett. Det samme vil brudd på plikten til å innkalle Stortinget etter Grunnloven § 39.

Når en statsråd, som departementssjef, treffer en avgjørelse i henhold til delegasjon, vil det være en forvaltningsavgjørelse. Dersom saken var av en slik karakter at den skulle ha vært lagt frem for Kongen og blitt behandlet i statsråd, jf. Grunnloven § 28, vil det foreligge et brudd på en konstitusjonell plikt. I

den forbindelse vil sakens omfang og konsekvenser være momenter i en vurdering av om det kan sies å foreligge et pliktbrudd som nevnt. Også sammenhengen pliktbruddet foretas i, vil måtte tillegges vekt. Mens det vil være et konstitusjonelt pliktbrudd hvis statsråden har brutt opplysningsplikten overfor Stortinget, vil for eksempel bestikkelse som har vært foretatt uten noen tilknytning til konstitusjonelle gjøremål og forpliktelser, høre under de alminnelige domstoler selv om handlingen er utført som en del av statsrådets embetsplikter. Som det vil fremgå nedenfor stiller forholdet seg noe annerledes for høyesterettsdommere. Dette har sammenheng med at en høyesterettsdommers konstitusjonelle plikter nettopp er knyttet til den dømmende funksjon. For statsrådene kan det sies at det må foreligge særlige omstendigheter for at et eventuelt pliktbrudd skal kunne kvalifisere til konstitusjonelt pliktbrudd.

For *stortingsrepresentantene* vil det være begrenset hvilke konstitusjonelle plikter - utover den alminnelige plikt til å være representant - der pliktbrudd skal kunne medføre riksrettsansvar. Én slik plikt fremgår i dag av ansvarlighetsloven § 13 om representantenes opplysningsplikt. I tillegg kunne det tilfelle at Stortinget vedtok lover eller traff plenarvedtak som er i strid med Grunnloven, for så vidt omtales som et grunnlovsbrudd. I slike situasjoner har imidlertid de alminnelige domstoler en rett og plikt til å "sette til side" loven og plenarvedtaket. Det kan vanskelig tenkes at det skal finnes ytterligere sanksjonsmuligheter mot slike vedtak.

Kjernepunktet i en *høyesterettsdommers* konstitusjonelle plikter er knyttet til den dømmende virksomhet, jf. Grunnloven § 88 om at Høyesterett dommer i siste instans. Dersom en dommer mottar en ytelse som tar sikte på å påvirke dommerens avgjørelse i en sak, vil det være et konstitusjonelt pliktbrudd som det vil høre under Riksretten å pådømme. I det hele ser utvalget det slik at alle anklager mot høyesterettsdommere som gjelder utøvelsen av den dømmende funksjon må omfattes av riksrettsansvaret.

Det kan også av prinsipielle grunner være et poeng å slå fast dette. Å dømme "mot lov og rett" er en forgåelse av en særlig alvorlig karakter som rokker ved grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper og kjernen i et dommeransvar. Det vil være kunstig å skille ut noen dommerhandlinger for de alminnelige domstoler og noen for Riksretten. Så lenge det er tale om handlinger foretatt som ledd i en høyesterettsdommers dømmende virksomhet, vil det være riktig å la disse handlinger høre under Riksrettens arbeidsområde.

Høyesterett har også andre særlige konstitusjonelle plikter. Dette er for det første innkallingsplikten etter Grunnloven § 46. For det andre må det sies å

følge konstitusjonelle plikter av prøvingsretten overfor lovers grunnlovsmessighet. I tillegg er enkelte særlige plikter nevnt i ansvarlighetsloven § 17.

Utvalget foreslår at det i Grunnloven § 86 innføres en presisering, slik at Riksretten bare skal dømme der de konstitusjonelt ansvarlige har "*brudt deres konstitusjonelle Pligter*". Dette vilkåret vil kun foreligge ved handlinger ansvarssubjektene begår "som saadanne", og det er derfor ikke lenger nødvendig å ha dette uttrykket med i grunnlovteksten som et eget kriterium i tillegg til presiseringen som nå tas inn.

Det bemerkes at forslaget antas å innebære en avgrensning av Riksrettens kompetanse i forhold til det som nå gjelder. Som en alminnelig retningslinje kan Riksrettens kompetanse angis gjennom de straffbare forhold som uttrykkelig er nevnt i ansvarlighetsloven. Handlinger som rammes av den alminnelige borgerlige straffelov, faller bare inn under Riksrettens kompetanse dersom lovbruddet ble begått i sammenheng med brudd på en konstitusjonell plikt eller handlingen i seg selv utgjør et konstitusjonelt pliktbrudd. Det bemerkes i denne sammenheng at flere av ansvarlighetslovens bestemmelser, f.eks. §§ 10 og 11, vil ramme kvalifiserte former for tjenesteforsømmelse, og ansvarlighetslovens bestemmelser må antas å dekke de fleste typer lovbrudd som kan karakteriseres som brudd på en konstitusjonell plikt.

5.3 Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget

5.3.1 Innledning

Frøiland-utvalgets flertall foreslår i sin innstilling å grunnlovfeste regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. I utvalgsinnstillingen fremsettes det flere alternative forslag til formulering av informasjonskravet. I tillegg foreslås det en egen straffebestemmelse i straffeloven om straffesanksjonering av brudd på opplysningsplikten.

Grunnlovsbestemmelsen foreslås av flertallet tatt inn i § 82 slik:

Første alternativ:

"Stortinget kan af Regjeringen fordre fremlagt ethvert Dokument, der angaar offentlig Virksomhed, og indkalde Enhver til at møde for sig i Statssager, Kongen undtagen. Den Indkaldte skal besvare de Spørgsmaal, som besluttes forelagte.

Regjeringen skal meddele Stortinget alle de Oplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Statsraadets Protokoller, og Traktater, indgaaede med fremmede Magter, eller med internationale Organisationer, skulle fremlægges regelmæssig. Al Information, som Statsraadets Medlemmer meddele Stortinget, eller dets Organer, skal være korrekt og fyldestgørende."

Et mindretall foreslår følgende alternativ (til annet ledd siste punktum):

"Intet Medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller vildledende Oplysninger for Stortinget, eller dets Organer."

Et annet mindretall fremsetter følgende forslag til ny § 82:

"Regjeringen skal meddele Stortinget alle de Oplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Intet Medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller vildledende Oplysninger for Stortinget, eller dets Organer."

Utvalget viser til at det i dets mandat forutsettes at det skal bygge videre på Frøiland-utvalgets rapport og behandlingen i Innst. S. nr. 210 (2002-2003). Både i utvalget og i kontroll- og konstitusjonskomiteen var det et klart flertall for å grunnlovfeste opplysningsplikten selv om det var ulike syn på den nærmere utforming av bestemmelsen. Utvalgets forslag - der riksrettsordningen og ansvarlighetsloven beholdes - forutsetter ikke at det er nødvendig å grunnlovfeste regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Utvalget er imidlertid enig i at en så vidt sentral rettsregel i det konstitusjonelle liv som opplysningsplikten bør fremgå av den skrevne grunnlov, også av hensyn til legalitetsprinsippet. Det må også være hensiktsmessig at regelen gis en mer presis utforming enn det den konstitusjonelle sedvanerettsregel til nå har hatt.

Utvalget går ikke inn på andre spørsmål som også er omfattet av Frøiland-utvalgets forslag til ny § 82 i Grunnloven, som Stortingets innkallingsrett og den regelmessige fremleggelse av traktater og lignende.

Bestemmelsen i Grunnloven bør korrespondere med en straffebestemmelse i ansvarlighetsloven, og denne kan naturlig inngå som nytt annet ledd til § 9. Det vises til pkt. 5.6 nedenfor.

5.3.2 Generelt

Med opplysningsplikt forstås her regjeringens plikt til av eget tiltak å fremlegge opplysninger overfor Stortinget, samt plikten til å legge frem korrekte og dekkende opplysninger.

Utvalget viser til at det i dag er alminnelig antatt at regjeringen har en rettslig bindende opplysningsplikt overfor Stortinget. Det er heller ikke særlig tvil om at denne rettsregel nå har status som konstitusjonell sedvanerett, altså med gjennomslagskraft som Grunnloven selv.

Det hersker større tvil om rettsregelens utstrekning. Tvilen skyldes dels at det ennå ikke har avtegnet seg helt klare rammer for opplysningsplikten. Dels skyldes tvilen også at opplysningsplikten som rettsregel i sin natur er en rettslig standard det kan være vanskelig å sammenfatte presist. Men ikke minst skyldes tvilen om opplysningspliktens omfang

at det kan være nokså uklart hvor mye av plikten som kan sies å være av konstitusjonell karakter og hvor mye som kun er av politisk karakter. Med andre ord; hvor langt strekker den konstitusjonelle kjerne av opplysningsplikten seg?

I de to mest utførlige drøftelser av regjeringens opplysningsplikt - av henholdsvis Eivind Smith⁶ og Fredrik Sejersted⁷ - inntas nokså ulike innfallsvinkler til dette spørsmålet. Ulikhetene har for en stor del sin bakgrunn i at de to forfattere tillegger parlamentarisk praksis noe ulik vekt når *rettsregelens* utstrekning skal fastslås. Å trekke grenser mellom det politisk forpliktende og det rettslig forpliktende er vanskelig, idet de krav Stortinget har stilt til regjeringen ikke nødvendigvis er utslag av en rettslig plikt, men kanskje heller en politisk norm. Utvalget går ikke nærmere inn i denne diskusjonen. Det har heller ikke vært mulig å foreta et utførlig studium av den foreliggende praksis.

Uansett vil synet på hvordan den eventuelle nye grunnlovsbestemmelse skal utformes, ikke være avhengig av hvordan den konstitusjonelle sedvanerettsregel ser ut i dag. Stortinget står fritt til selv å bestemme opplysningspliktens utstrekning i en grunnlovsbestemmelse, ut fra hva Stortinget mener regjeringen bør være forpliktet til å legge frem av opplysninger. Utvalget begrenser seg til enkelte prinsipielle synspunkter på utformingen av en grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikten:

Den eventuelle nye grunnlovsbestemmelse skal i prinsippet håndheves av Riksretten. Brudd på den grunnlovsbestemte plikten kan dermed sanksjoneres med straffansvar. Dette tilsier etter utvalgets syn en viss tilbakeholdenhet med å strekke grunnlovsbestemmelsen maksimalt i forhold til de normer som i dag gjelder i forholdet mellom storting og regjering. Straff bør bare kunne gjøres gjeldende overfor de mest klanderverdige forholdene, der det er behov for rettslig regulering. Det må på dette området være som ellers i livet - det er fullt mulig å begå kritikkverdige forhold, og høste fortjent kritikk for det, uten at straffansvar skal kunne gjøres gjeldende. Det kan derfor ikke være noe prinsipielt til hinder for en *politisk* norm om opplysningsplikt som strekker seg videre enn den *rettslige* plikt.

Det er imidlertid en fare for at grunnlovsbestemmelsen kan oppfattes som en endelig normering både av opplysningspliktens rettslige og politiske utstrekning. Prinsipielt sett er det ikke grunn til å oppfatte grunnlovsbestemmelsen slik. For det første vil opplysningsplikten i Grunnloven måtte utformes som en

rettslig standard, som må forstås i lys av samfunnsutviklingen. Stortinget vil innenfor standarden kunne videreutvikle kravene til regjeringen. For det andre kan Stortinget gjøre en regjering eller statsråd *politisk* ansvarlig for manglende informasjon selv om regjeringen/statsråden har oppfylt de krav Grunnloven stiller.

Ved utformingen av en grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikt må det tas hensyn til at behovet for informasjon vil variere fra sak til sak. Derfor er det også vanskelig å gi en sammenfattende rettsregel som skal gjelde i alle tilfeller. 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.⁸ 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 ivarettatt er i ytterste konsekvens at Stortinget fatter et uriktig vedtak. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at Stortingets informasjonsbehov bør være vernet av rettsregler.

Derimot tilsier ikke nødvendigvis den andre delen av begrunnelsen rettslig regulering av opplysningsplikten. Spørsmålet om når regjeringen har tillit i Stortinget - eller mer presist hva regjeringen må opplyse om for å ha tillit - er i all hovedsak et politisk spørsmål, ikke et rettslig.

5.3.3 Nærmere om utformingen av bestemmelsen

I Frøiland-utvalgets innstilling er det drøftet om opplysningsplikten bør formuleres som en *rett* for Stortinget til å få opplysninger, eller om Grunnloven heller bør uttrykke hvilken *plikt* regjeringen har til å fremlegge opplysninger, jf. s. 46-47 i utvalgets innstilling. Vi taler her om to sider av samme sak, men det er både etter utvalgets syn og etter Frøiland-utvalgets syn mest naturlig å legge vekt på regjeringens plikt. Dette er mest i samsvar med den daglige uttrykksmåte.

Flertallet i Frøiland-utvalget har formulert Regjeringens plikt til av eget tiltak å fremlegge opplysninger for Stortinget, slik:

"Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger."

Med denne formuleringen har flertallet ment å bestemme *i hvilke tilfeller* regjeringen har plikt til å meddele Stortinget opplysninger: Plikten oppstår når

⁶ Eivind Smiths utredning til Reksten-granskningen (vedlegg til St.dok nr. 7 (1987-88) og boken Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (1997).

⁷ Fredrik Sejersted: Kontroll og konstitusjon (2002) side 678-804.

⁸ Eivind Smith: Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (1997) side 20.

regjeringen fremmer saker for Stortinget. Som foran nevnt er det i disse tilfellene en rettslig plikt best kan begrunnes. Samtidig sier bestemmelsen også noe om hvor omfattende opplysningsplikten er i slike tilfeller: Alle *nødvendige* opplysninger skal meddeles.

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. Det er etter utvalgets syn også naturlig at plikten pålegges regjeringen som kollegium. Det er i all hovedsak den samlede regjering som fremmer saker for Stortinget. Dessuten påhviler det regjeringsskollegiet en selvstendig plikt til å organisere arbeidet på en forsvarlig måte. Noe annet er at dersom straffansvar skal gjøres gjeldende for riksrett for brudd på opplysningsplikten, må ansvaret bedømmes individuelt for hver statsråd.

Kravet til at *fremlagte opplysninger skal være korrekte og dekkende* gjelder de opplysninger regjeringen fremlegger, uavhengig av foranledningen til at opplysningene fremlegges. Det har gjerne vært sagt at alle opplysninger regjeringen gir Stortinget skal være sanne, korrekte, riktige - eller det negative; ikke usanne, ikke uriktige osv. Meningsinnholdet vil her være det samme. Utvalget har derfor ikke noen klar preferanse mht. om Frøiland-utvalgets flertallsforslag - "korrekt" - eller mindretallsforslaget - "ikke uriktig" - bør velges.

Utvalget peker på at vilkåret om at informasjon skal være korrekt og dekkende, stiller krav til fremstillingens fullstendighet. Dersom informasjonen som fremlegges i og for seg er korrekt, men utvalget av opplysninger er slik at det er egnet til å gi et misvisende helhetsbilde av saken, vil plikten til å fremlegge dekkende opplysninger etter omstendighetene være brutt.

Vanskeligere er spørsmålet om *hvor utfyllende informasjonen skal være*. Her deler Frøiland-utvalget seg. Flertallet mener det er hensiktsmessig at informasjonen skal være "dekkende", eller "fyldestgjørende" i Grunnlovens språkdrakt. "Fyldestgjørende" betyr her det samme som "nødvendige" i forslaget's annet ledd, første punktum. Flertallet mener dette er i samsvar med den vanlige formulering av opplysningsplikten. Et mindretall mener at ordet "fyldestgjørende" går lenger enn det etter gjeldende rett er dekning for, samtidig som formuleringen er svært vidtrekkende. Det vil i for stor grad innebære en rettsliggjøring av det som bør forbli politiske spilleregler. Mindretallet ønsker i stedet et forbud mot å gi "villedende" opplysninger.

Utvalget peker på at når regjeringen fremmer saker for Stortinget, følger det allerede av forslaget's annet ledd første punktum at regjeringen skal gi Stortinget de "nødvendige" opplysninger. I disse tilfellene har dermed regjeringen uansett en plikt til å frem-

legge nødvendige eller dekkende opplysninger, og det er på dette punkt ingen forskjell mellom flertallets forslag og mindretallets forslag.

Som fremhevet av Frøiland-utvalgets mindretall på side 48 i innstillingen, viser forskjellen mellom flertallets og mindretallets forslag seg i de tilfeller regjeringen fremlegger opplysninger for Stortinget uten at regjeringen har fremmet *sak* til behandling for Stortinget. Dette kan være i saker som Stortinget selv initierer, eller hvor regjeringen konsulterer Stortinget mer uformelt. I disse tilfellene kan det være tvilsomt om dagens konstitusjonelle sedvanerettsregel pålegger regjeringen en plikt til å gi dekkende opplysninger.

Utvalget deler mindretallets tilbakeholdenhet med å grunnlovfeste en plikt til å fremlegge dekkende/fyldestgjørende/nødvendige opplysninger utenfor de tilfeller der regjeringen fremmer saker for Stortinget. I slike tilfeller vil det være andre mekanismer som kan ivareta Stortingets informasjonsbehov. For det første har stortingsrepresentantene et ansvar for selv å bidra til at Stortinget opplyses. En nærliggende mulighet for Stortinget vil her være å innhente opplysninger fra regjeringen. I slike tilfeller vil forespørselen fra Stortinget danne rammen for regjeringens opplysningsplikt. Stortinget kan på denne måten styre opplysningspliktens omfang fra sak til sak. Regjeringen har på sin side en egeninteresse i å informere Stortinget, som den i langt de fleste tilfeller vil overholde. Gjør ikke regjeringen det, har Stortinget egne sanksjonsmuligheter. Som rettslig norm er dessuten kravet til "fyldestgjørende" opplysninger vanskelig å håndheve. Utvalget vil derfor støtte den formulering som mindretallet foreslår, nemlig at regjeringen ikke skal gi "villedende" opplysninger til Stortinget.

Etter dette foreslår utvalget at ny § 82 i Grunnloven kan gis følgende utforming når det gjelder opplysningsplikten:

"Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Intet Medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller villedende Oplysninger for Stortinget eller dets Organer."

Utvalget peker på at forskjellen mellom Frøiland-utvalgets flertalls- og mindretallsforslag er av begrenset karakter. At opplysningene ikke er fyldestgjørende, vil først og fremst si at de gir et skjevt bilde av saken. Da er det også nærliggende å anse opplysningene som villedende.

5.4 Regjeringens plikt til å søke avskjed etter mistillitsvotum

5.4.1 Innledning

Flertallet i Frøiland-utvalget gikk inn for at den mest sentrale parlamentariske mekanismen, nemlig regjeringens plikt til å gå av etter mistillit, skulle

komme til uttrykk gjennom en ny bestemmelse i straffeloven. Forslaget til ny § 126 annet ledd hadde følgende ordlyd:

"Den statsråd som ikke fratrer sin stilling etter at Stortinget i vedtaks form klart har uttalt sin mistillit til ham, eller til regjeringen som helhet, straffes med fengsel i inntil 10 år." (Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 114.)"

Formuleringen var ikke tenkt som en realitetsendring i forhold til det som i dag må antas å følge av ansvarlighetsloven § 11 første ledd. Det å ikke tre tilbake etter mistillit vil være en handlemåte "som er stridende mot Grunnloven" slik denne bestemmelsen må forstås.

Utvalget er enig i at dette er et så sentralt element i vår forfatning, at en regel som kan hjemle embetsfortapelse og straff bør finnes skrevet. Mot den foreslåtte bestemmelse i straffeloven § 126 annet ledd, kan det imidlertid rettes en prinsipiell innvending av retts teknisk art. Utvalget peker på at den foreslåtte bestemmelse uttaler det bærende parlamentariske prinsipp i vår forfatning. Dette sedvanefestede prinsipp er som kjent hittil ikke skrevet inn i vår lovgivning, verken i Grunnloven eller i den ordinære lovgivning. Det er etter utvalgets oppfatning lite heldig om dette sentrale element i vår statsforfatning skal bli "gjemt bort" i den alminnelige straffeloven. Når kjernen i parlamentarismen for første gang direkte utformes i norsk lovgivning bør regelen, i tillegg til den rene straffebestemmelse, komme til uttrykk der den hører hjemme - nemlig i Grunnloven.

Det kan også stilles spørsmål om formuleringen "ikke fratrer sin stilling" er dekkende. Forslaget synes ikke å ta høyde for at en regjering eller statsråd verken har rett til eller plikt til å fratre *umiddelbart* etter at mistillitsvedtaket er fattet. I tiden mellom mistillitsvedtaket og utnevningen av ny regjering - under uklare politiske forhold vil denne perioden kunne være langvarig - vil den avgående regjering måtte fungere som forretningsministerium. Som forretningsministerium har den avgående regjering begrenset kompetanse, og kompetansen er særlig begrenset der regjeringen søker avskjed som følge av mistillitsvedtak i Stortinget, jf. pkt. 5.4.7 nedenfor. Dersom en regjering eller statsråd skulle overskride de naturlige fullmakter i et forretningsministerium, vil og bør dette etter utvalgets syn kunne føre til straffansvar for riksrett. Stortinget må i slike tilfeller ha maktmidler til rådighet - som også vil fungere preventivt - for å sikre at regjeringen ikke utnytter situasjonen til å gjennomføre en politikk den ikke har fullmakt til. Uten at riksrettsansvar kan gjøres gjeldende, vil Stortinget ikke ha tilstrekkelige virkemidler overfor et egenrådig forretningsministerium.

Utvalget foreslår at det i Grunnloven § 15 - som i dag står ledig - tas inn en bestemmelse om statsrådenes plikter etter at Stortinget har fattet mistillitsvedtak. Utvalgets forslag innebærer at ansvarlighetsloven og riksrettsordningen videreføres, og det er ingen nødvendig forutsetning for forslaget at parlamentarismens prinsipp på denne måten grunnlovsfestes. Utvalget mener likevel at det er naturlig og ønskelig med en slik grunnlovsbestemmelse når det også foreslås å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt. I forhold til Riksretten er plikten til å søke avskjed etter et mistillitsforslag helt sentral, og det gir derfor en bedre sammenheng i lovverket om også denne plikten nedfelles i den skrevne Grunnloven. Utvalget peker også på at ved å lovfeste de mest sentrale handlingspliktene som knytter seg til riksrettsansvaret, vil ansvarsreglene i større grad tilfredsstillende legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96. Det vises til merknadene om dette knyttet til ansvarlighetsloven § 11. Bestemmelsen bør gjøres helt generell, og er ment som en kodifisering av dagens konstitusjonelle sedvanerettsregel. Forslaget til ny § 15 lyder:

"Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pliktig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Storthinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad.

Kongen er forbunden at indvilge sliq Ansøgning om Afsked.

Naar Storthinget har fattet Beslutning om Mistillid, kunne bare de Forretninger udføres, som ere nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel."

Utvalget foreslår også at det tas inn en egen straffebestemmelse om brudd på plikten til å søke avskjed i ny § 15 første ledd i ansvarlighetsloven. Dessuten foreslås en egen straffebestemmelse som § 15 annet ledd om brudd på de fullmakter som følger av regjeringens stilling som forretningsministerium, jf. pkt. 5.6 nedenfor.

5.4.2 Litt om parlamentarismens prinsipp

Utvalget viser til at det parlamentariske prinsippet er utlagt på litt forskjellige måter i juridisk litteratur. På det generelle plan er parlamentarisme

"prinsippet om at regjeringen skal ha sin forankring i Stortinget"⁹.

Eller med Castbergs klassiske formulering:

"parlamentarismen er den statsskikk hvorefter kongen må velge sine rådgivere blant personer som aksepteres av nasjonalforsamlingen".¹⁰

⁹ Filiflet 1998:301

¹⁰ Castberg 1947:292

Samtidig er det helt klart at dette *ikke* betyr at positiv tillit til regjeringen er et vilkår. Det generelle prinsippet betyr først og fremst at regjeringen må søke avskjed, så snart nasjonalforsamlingen gjennom et mistillitsvedtak gir uttrykk for at dette bør skje. Det avgjørende er altså regjeringens plikt til å vike for et mistillitsvotum i Stortinget.

Det parlamentariske prinsippet kan sies å inneholde en kompetanse- og en pliktnorm, og den siste er den mest sentrale. Stortinget har *kompetanse* til å vedta mistillitserklæringer mot enkeltstatsråder og regjeringen, men parlamentarisme blir det først når statsrådene har *plikt* til å søke avskjed etter mistillitsvotumet. Av denne grunn er det etter utvalgets syn klart at bestemmelser på dette området mest naturlig hører hjemme i del B av Grunnloven - "Om den udøvende Magt, Kongen og den kongelige familie".

Plikten til å søke avskjed etter mistillitsvotum gjelder i forhold til regjeringen som helhet hvis stortingsflertallet uttaler at regjeringen eller statsministeren ikke har forsamlingens tillit. Likedan kan mistillitsvotum være rettet mot enkeltstatsråder. En opptelling utvalget har foretatt viser at litt over halvparten av mistillitsforslagene det har vært stemt over fra slutten av 1950-tallet til i dag har dreid seg om enkeltstatsråder. I så fall må et vedtatt mistillitsforslag innebære at det utnevnes ny statsråd, eller at statsministeren - hvis det på forhånd er klargjort at regjeringen har stilt seg solidarisk bak statsråden - søker avskjed for hele regjeringen. Det siste innebærer at det er stilt kabinettsspørsmål om å beholde statsråden.

5.4.3 Bestemmelser om parlamentarismen i enkelte andre land

Utvalget har ikke funnet andre parlamentariske land enn Norge som ikke har nedfelt grunnleggende sider ved parlamentarismen i formell grunnlov (Storbritannia står i en særstilling i og med at landet ikke har grunnlovstekster som er *lex superior*). I Danmark ble det parlamentariske prinsippet i praksis etablert fra 1901. Det kom imidlertid ikke inn i grunnloven før ved den store forfatningsreformen i 1953. Den nye grunnloven er - som den norske - relativt kort og generell i formen. Sverige fikk parlamentarisk styresett fra 1917, også her uten at det kom til uttrykk gjennom formelle endringer i grunnloven. Parlamentarismen kom inn i forfatningen på 1970-tallet, og finnes i dag i Regjeringsformen (som er én av landets fire grunnlovsdokumenter).

I Danmark har bestemmelsen om plikten til å gå av etter mistillitsforslag i grundloven § 15 følgende ordlyd:

"Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at Folketinget har udtalt sin mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler Folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, med mindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnevnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hva der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse."

Utvalget peker på at det i tillegg til å klargjøre konsekvensene av mistillitsvedtak er tatt med regler om forretningsministerier. Av § 15 annet ledd fremgår det at en regjering har plikt til å fungere fra det er søkt om avskjed inntil en ny regjering er utnevnt, og at det ligger begrensninger på hva regjeringen kan foreta seg som forretningsministerium.

I Sverige har Regjeringsformen følgende bestemmelser om mistillitsvotum:

"6. kap. § 5. Förklarar riksdagen att statsministeren eller annat statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende, skall talmannen entlediga statsrådet. Kan regeringen förordna om extra val till riksdagen, skall dock beslut om entledigande ej meddelas om regeringen inom en vecka från misstroendeförklaringen förordnar om extra val.

12. kap. § 4. Riksdagen kan avgiva förklaring, att statsråd icke åtnjuter riksdagens förtroende. För sådan förklaring, misstroendeförklaring, fordras att mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig därom.

Yrkande om misstroendeförklaring upptages till prövning endast om det väckes av minst en tiondel av riksdagens ledamöter. (...)"

Det er gitt ytterligere regler i Riksdagsordningen. Utvalget bemerker at de svenske reglene går mye lengre i detaljeringsgrad enn det som er naturlig innenfor norsk grunnlovstradisjon. Det er dessuten en realitetsforskjell i forhold til norsk rett at det kreves absolutt flertall som vilkår for å vedta mistillitsforslag, og at det er lagt begrensninger på den enkelte representants rett til å fremme mistillit.

I den finske grunnlov § 64 annet ledd er følgende formulering benyttet:

"Presidenten skall även utan begäran bevilja statsrådet eller en minister afsked, om statsrådet eller ministeren inte längre har riksdagens förtroende."

Presidenten skal altså sørge for å innvilge regjeringen avskjed etter mistillitsvotum, og er i og for seg ikke avhengig av at regjeringssjefen selv søker avskjed. Formuleringen går således lengre enn bare å si at regjeringen skal søke avskjed etter mistillitsvotum; regjeringsskifte skal finne sted.

Andre land i Europa, som Tyskland, Belgia og Spania - foruten flere nye demokratier i øst - går et skritt lenger enn de nordiske land ved formaliseringen av de parlamentariske prinsipper ved å si at bare *konstruktive mistillitsvota* har rettslige konsekvenser

for regjeringens stilling. Utvalget har ikke drøftet spørsmålet om det bør innføres bestemmelser om konstruktive mistillitsvota i Norge, og viser til at det ligger utenfor utvalgets mandat å ta opp denne problemstillingen. Utvalgets forslag tar derfor kun sikte på å lovfeste norsk sedvane uten at det tar stilling til ønskeligheten av å innføre ordninger som nevnt i Norge.

5.4.4 Tidligere grunnlovsforslag om parlamentarisme

Utvalget peker på at det er få eksempler på at det har vært fremmet forslag med sikte på å bringe parlamentarismen inn i Grunnloven. Stortingsrepresentant Henrik Amelen har stått bak forslag ved noen anledninger, men de har aldri oppnådd nevneverdig støtte. Det dreide seg om følgende ordlyd til nytt annet ledd i § 12 (og det ble sagt at forslaget "taler for sig selv", slik at nærmere begrunnelse ikke foreligger):

"Hvor et flertall av Stortinget anviser, hvem Kongen skal henvende sig til, er han bundet til å følge Stortingets anvisning. Hvis en regjering faar et mistillitsvotum eller lider nederlag paa et kabinettspørsmål eller ved forkastelse av et tillidsvotum maa den fratræ, hvis Kongen finner, at der kan dannes en flertallsregjering - ellers staaer Kongen fritt med hensyn til om eller av hvem ny regjering skal dannes." (Dokument nr. 23 for 1935, s. 6, jf også Dokument nr. 20 for 1948.)

5.4.5 Plikten til å søke om avskjed etter mistillitsvotum

I forslaget til ny § 15 første ledd i Grunnloven, har utvalget konsentrert seg om en statsråds eller regjeringens plikt til å søke avskjed etter at Stortinget har vedtatt et mistillitsforslag. Det er som nevnt allminnelig enighet om at Regjeringen har en rettslig plikt til å søke avskjed i slike tilfeller, og at denne regelen er forankret i konstitusjonell sedvanerett. Forslaget lyder:

"Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pligtig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad."

Det hovedspørsmål som reiser seg i denne sammenheng, er: Når er det fattet et mistillitsvedtak som utløser en rettslig plikt til å søke avskjed?

Et spørsmål i forlengelsen av dette er om et vedtak *klart* må uttrykke mistillit - i praksis slik at ordet "(mis)tillit" må fremgå i vedtaket - for at det skal innføre en plikt til å søke avskjed. Stavang lærte tidligere at

"kritiske merknader til den politikken Regjeringa har ført, er i seg sjølv ikkje jamgodt med eit mistillitsframlegg. Dette gjeld endå om eit framlegg skulle gå ut på at Stortinget 'seier seg lei for' eller at Stortinget 'beklager' det som er gjort."¹¹

Senere har han moderert dette standpunkt, og det kan neppe være tvil om at forslag der det gis uttrykk for at Stortinget "beklager" i dag forstås som mistillitsforslag. Dette legges til grunn også av Frøiland-utvalget, hvor det uttales:

"I prinsippet må svaret bero på en tolkning og totalvurdering, avhengig av ordlyd, begrunnelse, debatt og behandling. ... En vanlig måte å uttrykke mistillit er formuleringen 'Stortinget beklager'.¹²

I Frøiland-utvalgets flertallsforslag til straffebehandling stilles det opp en betingelse om "klar" mistillit. Formålet fra utvalgflertallets side var formodentlig å understreke at det må fremgå av ordlyden i et forslag at det er mistillit det dreier seg om, før et vedtak skal kunne utløse en rettslig plikt til å søke avskjed. Behovet for en slik presisering har sin bakgrunn i at bestemmelsen skulle tas inn i straffeloven. Etter utvalgets mening er dette en unødvendig presisering dersom bestemmelsen tas inn i Grunnloven.

Med sitt forslag har utvalget ikke ment å ta stilling til hvor klart et mistillitsvedtak må være formulert. Dette spørsmålet må Stortinget og regjeringen i de aktuelle situasjoner selv løse. Dessuten er det ingen grunn til å endre de kutymer som har vokst frem på dette punkt i forholdet mellom storting og regjering over flere tiår. Heller ikke er det noen grunn til å forsøke å kodifisere disse kutymer; Grunnloven er ikke egnet for detaljreguleringer av slike skjønnspregede regler.

Et annet spørsmål er om *Odelstinget* kan vedta et mistillitsforslag mot regjeringen. Etter utvalgets forslag inntreer plikten til å søke avskjed når *Stortinget* har uttrykt mistillit. Frøiland-utvalget synes å anta at plikten til å søke avskjed også inntreer når *Odelstinget* har vedtatt et mistillitsforslag. Også Fredrik Sejersted hevder det er antatt at *Odelstinget* kan votere over mistillitsforslag. Sejersted begrunner dette med *Odelstingets* tradisjonelle kontrollfunksjon. Han viser også til at *Odelstinget* flere ganger har votert over mistillitsforslag, eksempelvis i den såkalte Bakkane-saken i 1962.¹³

Utvalget stiller seg for sin del tvilende til om det har dannet seg en konstitusjonell sedvanerett som

¹¹ Stavang: Parlamentarismen i Norge note 21, inntatt i *Parlamentarisme og folkestyre* (4. utg. 2002).

¹² Dokument nr. 14 (2002-2003) side 108.

¹³ Fredrik Sejersted: *Kontroll og konstitusjon* (2002) side 1076 note 64.

forplikter regjeringen eller en statsråd til å søke avskjed etter Odelstingets mistillitsvedtak. Riktignok kan det være liten tvil om at representanter både for regjeringspartiet og for opposisjonen i Odelstinget i Bakkane-saken regnet avskjed som en nødvendig konsekvens av et mistillitsvedtak i Odelstinget. Utvalget viser imidlertid til Stortingets forretningsorden § 30 fjerde ledd hvor det bestemmes at forslag i Odelstinget om å rette anmodninger til regjeringen skal sendes Stortinget til behandling. Med andre ord: Odelstinget er ikke berettiget til å rette anmodninger til regjeringen. Bestemmelsen kom inn i forretningsordenen i 1981. I Presidentskapets innstilling - Innst. S. nr. 266 (1980-1981) - er reglementskomiteens synspunkter gjengitt og her heter det bl.a. (innstillingen s. 31):

"Anmodninger til Regjeringen er prinsipielt sett viktige beslutninger, som kan få betydning for Regjeringens parlamentariske og konstitusjonelle ansvar. Bl.a. for å skape sikkerhet for at det i Stortinget er flertall for anmodningen, bør slike forslag behandles av Stortinget i plenum."

Mistillitsvedtak er riktignok ikke nødvendigvis det samme som anmodninger, men utvalget peker på at de samme hensyn gjør seg gjeldende også her, og med enda større tyngde: Mistillitsvedtak er på mange måter det viktigste vedtak Stortinget treffer i forholdet til regjeringen. Da må det sikres at vedtaket har et flertall på Stortinget bak seg. Å gi Odelstinget kompetanse til å felle regjeringen vil neppe være i samsvar med de forutsetninger Stortinget har lagt i forretningsordenen.

Dessuten er det i prinsippet mulig å tenke seg at det er flertall for mistillit i Odelstinget uten at det er flertall for mistillit i Stortinget som helhet, og det ville i så fall være høyst problematisk om odelstingsflertallets oppfatning fikk slå igjennom - mot ønsket til et stortingsflertall. Det kan sees på som et brudd på selve det parlamentariske prinsipp dersom Odelstinget skulle kunne fjerne en regjering eller statsråd.

Dersom påtalekompetansen i riksrettssaker overføres fra Odelstinget til Stortinget - slik utvalget foreslår - vil Odelstinget miste mye av sin kontrollfunksjon. Grunnlaget for at Odelstinget skulle ha kompetanse til å treffe mistillitsvedtak vil dermed være betydelig svekket.

Utvalgets forslag til ny § 15 tar imidlertid ikke stilling til dette spørsmålet.

Et spørsmål som også melder seg i denne forbindelse er om det inntreffer en rettslig plikt til å søke avskjed dersom en regjering skulle stille kabinettsspørsmål og tape. I norsk statsrettsteori har det vært noe delte meninger om dette. Den samme uenighet har gjort seg gjeldende ved spørsmål om det gjelder en rettslig plikt til å søke avskjed etter at en regjering har bedt om tillitsvotum uten å få det.

Når det gjelder spørsmålet om et negativt flertall i Stortinget utløser en plikt for regjeringen til å søke avskjed, har det etter hvert tegnet seg et tydeligere bilde. Etter at det de første tiår på 1900-tallet ble antatt at regjeringen hadde en slik plikt, er den alminnelige oppfatning nå at det ikke gjelder noen rettslig plikt til å søke avskjed.

Utvalgets forslag til ny § 15 i Grunnloven knyttes plikten til å søke avskjed til et vedtak om "Mistillid". Utvalgets forslag tar etter dette sikte på å kodifisere minimumsinholdet i den parlamentariske styreform. Det endrer ikke de konstitusjonelle sedvanerettsregler som gjelder i dag.

5.4.6 Kongens plikt etter at regjeringen har levert sin avskjedssøknad

Utvalgets forslag pålegges Kongen i statsråd en plikt til å innvilge regjeringens avskjedssøknad. Forslagets annet ledd lyder:

"Kongen er forbunden at innvilge slikt Ansøgning om Afsked".

Den foreslåtte formulering innebærer ikke at Kongen er pliktig til å innvilge denne søknaden med umiddelbar virkning - Kongen vil måtte la den avgående regjering sitte som forretningsministerium til en ny regjering er utnevnt. Dette kommer også til uttrykk i forslaget tredje ledd, hvor regjeringens fullmakter som forretningsministerium er angitt. Bestemmelsens tredje ledd må forstås slik at Regjeringen har plikt til å fungere som forretningsministerium og ta seg av de løpende forretninger.

Forslaget regulerer kun den avgående regjeringens posisjon. Det er ikke ment å regulere mekanismene ved utnevnelse av ny regjering. Dette er prinsipielt sett et annet spørsmål. Det kan imidlertid slås fast at mistillitserklæringen skaper en "*statsrettslig plikt for kongen til å sørge for at landet får en ny regjering*".¹⁴ Det er mer tvilsomt hvilket personlig handlingsrom kongen har når ny regjering skal dannes, og det har vært noe ulike syn på dette i juridisk teori.

Enkelte har tatt til orde for å avklare hvilke plikter og rettigheter kongen har ved utnevnelse av ny regjering, og å vurdere alternativer til dagens praksis. Utvalget har ikke ansett det for påkrevet - eller ønskelig - å gå inn på dette spørsmålet.

5.4.7 Forretningsministeriers fullmakter

Utvalgets forslag til tredje ledd i Grunnloven § 15 gjelder de fullmakter en regjering har etter å ha fått mistillit mot seg i Stortinget. Formuleringen er ment å kodifisere den sedvanebestemte praksis. I sli-

¹⁴ Castberg: Norges statsforfatning (1964) bind I side 209.

ke tilfeller kan regjeringen etter forslaget bare utføre de forretninger som er "nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel".

Også når regjeringen har innlevert sin avskjeds-søknad av andre grunner, for eksempel etter at en flerpartiregjering er brutt sammen, fungerer regjeringen som forretningsministerium. Det gjelder også da begrensninger i hva regjeringen kan foreta seg. Disse situasjonene faller imidlertid ikke direkte inn under utvalgets forslag.

Forslaget er utformet som en utpreget rettslig standard. Hva som må ansees som "nødvendig for en forsvarlig Embetsførsel" vil variere fra sak til sak. Et forretningsministerium skal la være å treffe vedtak som er politisk omstridte, og begrense seg til å håndtere "løpende forretninger". Som et utgangspunkt bør et forretningsministerium ikke foreta seg noe som det kan være en mulighet for at flertallet i Stortinget er imot. Som fremhevet av Alf Ross, er et forretningsministeriums fullmakter ikke gitt av hensyn til statsrådene, men for å "forhindre at statsmaskineriet går i stå."¹⁵

Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå hvor grensene går for disse fullmaktene. I dansk rett har det vært uttalt:

"Det bærende princip for vurderingen af, hvor langt en fungerende regering kan tillade sig at gå, må være, at den politiske balance ikke forrykkes, idet en fungerende regering ikke længere har parlamentarisk opbakning og dermed den legitimitet, der berettiger den til at træffe politisk prægede afgørelser."¹⁶

Disse prinsipielle synspunkter må etter utvalgets syn sies å være nokså dekkende også for de norske forretningsministeriers kompetanse. Hvor politisk viktig sakene er, er også den viktigste retningslinjen for hvor stor kompetanse regjeringen har. Som Guttorm Hansen skriver, vil det være utenkelig at forretningsministeriet behandler politisk kontroversielle saker.¹⁷ Det er ikke lett å beskrive nærmere hvilke saker som er politisk viktige - dette vil nok både Stortinget og forretningsministeriet i praksis ha en god teft for. Utvalget understreker også at de *politiske* normer for hva et forretningsministerium kan foreta seg, ikke alltid er sammenfallende med de *rettslige* normer.

Utvalget peker på at i tilfeller der det er nødvendig å handle raskt, for eksempel under internasjonale kriser eller økonomiske kriser, må forretningsministeriet være berettiget til å treffe de nødvendige tiltak, selv om tiltakene skulle ansees som politisk

viktige eller kontroversielle. Slike kriser - og kravet til handling - har en tendens til å være upåvirket av norske regjeringsskifter. For at tiltaket skal være berettiget må imidlertid forretningsministeriet ha konsultert Stortingets organer.

På den annen side er det klart at forretningsministeriet kan iverksette beslutninger som allerede er truffet av Stortinget. Dessuten kan ministeriet behandle mindre saker og rutinesaker av administrativ karakter. Utvalget bemerker at det likevel må gå en grense for hvilke administrative vedtak ministeriet kan treffe. I dansk rett er det eksempelvis lagt til grunn at utnevnelser til viktige embeter i regjeringsapparatet må legges på is til ny regjering er utnevnt.¹⁸

Det kan også være grunn til å anta at forretningsministeriet har noe større kompetanse der regjeringens krisen varer over lengre tid, enn der kriseperioden er kort. Ved langvarige kriser vil flere vedtak ansees "nødvendige for en forsvarlig Embetsførsel".

Disse generelle retningslinjer til tross; hvor stor kompetanse forretningsministeriet har, vil i noen grad variere med årsaken til at regjeringen har søkt avskjed. Det kan hevdes at det er særlig viktig å begrense handlefriheten til forretningsministerier som fungerer etter at en mistillitserklæring er vedtatt, eller der regjeringen har tapt et kabinettsspørsmål. I slike tilfeller vil regjeringen i større grad mangle den nødvendige parlamentariske legitimitet til å treffe vedtak. Det andre ytterpunkt er tilfeller som i 1951 da regjeringen Gerhardsen gikk av til fordel for regjeringen Torp, og i 1955 da Torp ble avløst av Gerhardsen. Begge regjeringer var utgått av samme parti og var flertallsregjeringer. I den grad den avgående regjeringen fungerer som forretningsministerium i et slikt tilfelle, vil regjeringens arbeid i praksis kunne foregå som vanlig i mellomperioden. Dersom en regjering lider valgnederlag, har det vært hevdet at regjeringen umiddelbart må ta et visst hensyn til den sammensetning Stortinget vil få, selv om avskjeds-søknaden i samsvar med praksis først innleveres etter at Stortinget er samlet.

Den foreslåtte rettslige standarden kan for så vidt danne et naturlig utgangspunkt for forretningsministeriers kompetanse i sin alminnelighet, uavhengig av hvilket grunnlag regjeringen har søkt avskjed på selv om forslaget etter sin ordlyd kun regulerer mistillits-tilfellene.

5.5 Endring av Grunnloven § 30 tredje ledd

Grunnloven § 30 tredje ledd lyder:

"Finder noget Medlem af Statsraadet, at Kongens Beslutning er stridende mod Statsformen eller Rigets

¹⁵ Ross. Dansk statsforfatningsret (1959) I side 367.

¹⁶ Zahle (red.): Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999) side 75..

¹⁷ Guttorm Hansen i Hansen/Mo: Om Stortingets arbeidsordning s. 120

¹⁸ Zahle (red.) op. cit. side 76, Sørensen: Dansk statsforfatningsret (1969) side 128.

Love, eller øiensynligen er skadelig for Riget, er det Pligt at gjøre kraftige Forestillinger derimod samt at tilføie sin Mening i Protokollen. Den der ikke saaledes har protesteret, ansees at have været enig med Kongen, og er ansvarlig derfor, saaledes som siden bestemmes, og kan af Odelstinget sættes under Tiltale for Rigsretten."

Flertallet i Frøiland-utvalget foreslår å endre Grunnloven § 30 tredje ledd slik at det ikke lenger følger noen lovgivningsforpliktelse av bestemmelsen. Samtidig foreslås det å oppheve ansvarlighetsloven § 11 som inneholder straffehjemmelen knyttet til bestemmelsen.

Frøiland-utvalgets flertallsforslag innebærer bl.a. at handlinger som "øiensynligen er skadelig for riket" ikke lenger skal være straffbare. Denne delen av bestemmelsen har gitt, og gir i prinsippet fortsatt, Stortinget et maktmiddel - gjennom Riksretten - til å sikre at Regjeringen ikke utøver myndighet i strid med folkeviljen. Riksretten blir dermed på mange måter et tvisteløsningsorgan i politiske strider mellom regjering og storting. Castberg omtaler denne straffebestemmelsen som "eiendommelig og vidtrekkende" og som en

"statsrettslig særdannelse. (...) Riksretten skal bl.a. være midlet til å få realisert folkets rettsoppfatning i alvorlige politiske konflikter. Den skal tjene som vern for stortingets forfatningsmessige stilling."¹⁹

Regelen har hatt sin historiske betydning: Både statsminister Løvenskiold og ministeriet Selmer ble dømt for å ha handlet øyensynlig skadelig for riket.

Nå har for lengst den parlamentariske statsskikk overtatt. Stortinget har et annet og mer effektivt middel til "å få realisert folkets rettsoppfatning" og verne "Stortingets forfatningsmessige stilling", nemlig mistillitsvedtak. Det kan med styrke hevdes at dersom Stortinget i politiske strider - selv de alvorligste strider - skal gjøre det konstitusjonelle ansvar gjeldende, må det gå veien om det parlamentariske ansvar. Politisk uenighet mellom Stortinget og regjeringen løses nå gjennom de parlamentariske midler, ikke gjennom straffansvar. Det kan dessuten vanskelig tenkes at det ligger et behov for å straffe en regjering bare fordi det har oppstått en alvorlig politisk konflikt mellom statsorganene. Utvalget minner også om at dersom regjeringen eller en statsråd har utvist uforstand eller forsømmelighet i tjenesten, vil dette uansett være straffbart etter ansvarlighetsloven § 10. Det kan derfor neppe lenger være noe behov for

å straffelegge handlinger som er øyensynlig skadelig for riket.

Til dette kommer de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved å knytte straff til et så vidt upresist kriterium. For det første kan det nok med atskillig grunn hevdes at det straffebud som setter straff for handlinger som er øyensynlig skadelig for riket, ikke oppfyller minimumskravene til presisjon i forhold til legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96. Andenæs antar eksempelvis at en bestemmelse i straffeloven som satte straff for "utilbørlig eller samfunnsskadelig adferd", ville være problematisk i forhold til Grunnloven § 96, siden det da vil være opp til dommeren å vurdere om handlingen er straffverdig eller ikke.²⁰ Utvalget peker på at de grunnleggende krav til forutsigbarhet da ikke vil være oppfylt, samtidig som tiltalte risikerer å bli utsatt for en vilkårlig behandling fra dommerens side. Det samme kan sies om det å straffelegge handlinger som er øyensynlig skadelig for riket. Det er derfor ikke til å komme fra at å straffesanksjonere et slikt brudd på Grunnloven kan være noe betenkelig fra et rettssikkerhetssynspunkt, selv om den tilhørende straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 ikke kan sies å være i direkte strid med Grunnloven § 96. Når det for øvrig gjelder ansvarlighetsloven § 11 og forholdet til Grunnloven § 96, vises det til merknadene til § 11 under pkt. 5.6.

Utvalget foreslår etter dette at kriteriet "øiensynligen er skadelig for Riget" tas ut av Grunnloven § 30. Ved en slik endring må ansvarlighetsloven § 11 endres tilsvarende. Utvalget mener derimot at det ikke er grunn til å fjerne straffehjemmelen knyttet til de øvrige kriterier i § 30 tredje ledd, slik Frøiland-utvalgets flertall foreslår, jf. merknadene til ansvarlighetsloven § 11 under pkt. 5.6.

Utvalget foreslår at Grunnloven § 30 tredje ledd første punktum kan lyde:

"Finder noget Medlem af Statsraadet, at Kongens Beslutning er stridende mod Statsformen eller Rigets Love, er det Pligt at gjøre kraftige Forestillinger derimod samt at tilføie sin Mening i Protokollen."

5.6 De enkelte bestemmelser i ansvarlighetsloven

Den følgende gjennomgang av ansvarlighetslovens enkelte bestemmelser og av de grunnlovsbestemmelser som berøres, tar utgangspunkt i at Grunnloven §§ 15, 30, 82 og 86 endres på den måte som er foreslått foran.

¹⁹ Castberg: Norges statsforfatning II s 340-341.

²⁰ Andenæs Statsforfatningen i Norge s 334.

Kapitel 1. Almindelige bestemmelser

§ 1. Denne lov får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett.

Bestemmelsene i den almindelige straffelovs annen og tredje del og den militære straffelovs § 81 a jfr. § 30 gjelder ved siden av denne lovs annet kapittel.

Utvalget viser til at den någjeldende bestemmelses første ledd innebærer at det er Grunnlovens regler om Riksrettens kompetanse - slik Grunnloven til enhver tid lyder - som setter rammene for ansvarlighetslovens anvendelsesområde. Dersom Grunnloven § 86 endres - strammes inn - vil dette få følger også for ansvarlighetsloven. Denne helt generelle henvisningen til Riksrettens kompetanse og Grunnlovens regler er et hensiktsmessig uttrykk for ansvarlighetslovens ramme og bør etter utvalgets syn beholdes i sin nåværende form.

I det någjeldende annet ledd foreslås enkelte endringer.

For det første bør henvisningen til militær straffelov § 81 a oppheves, idet det må bero på en inkurie at henvisningen fortsatt står. § 81 a ble opphevet ved lov av 24. juni 1994, med ikrafttredelse fra 1. juli 1997.

For det andre synes det som om ansvarlighetsloven § 1 annet ledd inneholder en annen inkurie det er grunn til å rette opp: I den någjeldende bestemmelse sies det at straffeloven gjelder ved siden av ansvarlighetslovens "annet kapittel". Bestemmelsen ble i sin tid foreslått av Specialkomiteen av 1927. Specialkomiteens lovforslag inneholdt bare to kapitler, der annet kapittel gjaldt riksrettsansvar for statsråder og stortingsrepresentanter. Under behandlingen i Stortinget ble det tilføyd et tredje kapittel - om riksrettsansvar for dommere i Høyesterett og i Riksretten - uten at lovforslagets § 1 annet ledd ble endret tilsvarende. Det er imidlertid ingen grunn til at henvisningen til den alminnelige lovgivning ikke også skal gjelde for Høyesteretts dommere. Når det gjelder bestemmelsen i § 18 om riksrettsansvar for dommerne i Riksretten, viser utvalget til at denne foreslås opphevet, jf merknadene til § 18 nedenfor.

For det tredje kan det reises spørsmål om det fortsatt er behov for å påtale brudd på den alminnelige straffelov ved riksrett. Et hovedsynspunkt er som nevnt ovenfor at Riksrettens kompetanse bør strammes inn og presiseres slik at det bare er straffbare handlinger som alene statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere kan begå, og som innebærer et brudd på en konstitusjonell plikt, som skal påtales ved riksrett. På denne måten blir det større grad av samsvar mellom Riksrettens eksklusive kompetanse og det særegne ved de straffbare handlingene som pådømmes ved riksrett.

Som utgangspunkt vil eksempelvis korrupsjonshandlinger og brudd på taushetsplikt i mange tilfeller ikke kunne anses som brudd på konstitusjonelle plikter, og derfor falle utenfor Riksretten. Dersom en statsråd for eksempel mottar bestikkelser for å godkjenne en søknad som etter loven skal avgjøres av departementet, er det et brudd på straffeloven som statsråden begår i egenskap av statsråd, men det vil ikke nødvendigvis være et konstitusjonelt pliktbrudd. Utgangspunktet kan likevel ikke følges helt ut, og det kan oppstå tilfeller der Riksretten bør kunne pådømme også brudd på alminnelige straffebestemmelser.

Et eksempel er det man kan kalle "sammensatte forbrytelser", dvs. forhold der et straffbart forhold både omfatter en handling som er et brudd på en konstitusjonell plikt og en forgåelse mot den alminnelige straffelov. I slike tilfeller vil det etter utvalgets syn være lite hensiktsmessig å la brudd på straffeloven pådømmes ved de alminnelige domstoler, mens det konstitusjonelle pliktbruddet pådømmes ved riksrett. Den nære sammenhengen mellom de to handlingene tilsier at skyldspørsmålet behandles av samme rettsinstans, og at det foretas en samlet straffutmåling, slik ordningen er for andre "sammensatte forbrytelser" ellers i samfunnet. Hensynet til siktede taler også for at han får behandlet sin sak for én og samme instans, én gang for alle.

For di ett av forholdene gjelder statsrådets konstitusjonelle plikter, må Riksrettens eksklusive kompetanse tre inn, slik at begge handlinger bare pådømmes av Riksretten. Grunnloven vil her danne rammen for Riksrettens kompetanse. Dersom Grunnloven § 86 endres som foreslått foran, slik at Riksretten bare kan dømme i saker der det er begått brudd på "konstitusjonelle Pligter", vil Grunnloven ivareta behovet for at bare de eksklusive handlinger påtales ved riksrett. Forslaget må samtidig forstås slik at de sammensatte forbrytelser pådømmes ved Riksretten. Den foreslåtte endring vil dermed klart uttrykke grensene for Riksrettens kompetanse. Utvalget mener det likevel kan være grunn til å presisere i ansvarlighetsloven at brudd på alminnelige ansvarsbestemmelser utenfor ansvarlighetsloven bare kan påtales ved riksrett dersom slike brudd begås i sammenheng med brudd på konstitusjonelle plikter.

En kan heller ikke se bort fra at en korrupsjonshandling eller et annet straffbart forhold som reguleres i straffeloven er av et slikt omfang eller foretas i en slik sammenheng at handlingen i seg selv fremstår som et konstitusjonelt pliktbrudd. Et eksempel kan være om en statsråd mottar bestikkelser for å fremme et bestemt bevilgningsforslag på statsbudsjettet. I dette tilfellet vil man kunne si at han fører Stortinget bak lyset og således ikke overholder opplysningsplikten, men det sentrale element i en slik forgåelse

er mottak av bestiktelser. Utvalget antar at et slikt forhold bør pådømmes ved riksrett.

Et fjerde spørsmål er om det rettslig sett er nødvendig at ansvarlighetsloven inneholder en uttrykkelig henvisning til straffelovens annen og tredje del. Den rimelige forståelse av Grunnloven § 86 må være at Riksrettens ansvarssubjekter er underlagt den alminnelige lovgivning, på lik linje med befolkningen for øvrig. Straffeloven må derfor uansett komme til anvendelse i saker som pådømmes ved riksrett, enten ansvarlighetsloven henviser til straffeloven eller ikke.

Imidlertid inneholder både den første ansvarlighetslov fra 1828 og den någjeldende lov fra 1932 en henvisning til alminnelig straffelovgivning. Ansvarlighetsloven av 1828 § 23 bestemte helt generelt at "de iøvrigt gjældende Love" kom til anvendelse dersom ingen av ansvarlighetslovens egne straffebestemmelser kunne anvendes. Det ble uttrykkelig bestemt at lover om skadeserstatning også kom til anvendelse. Ansvarlighetsloven av 1932 bygger på et tilsvarende "inkorporeringsprinsipp", men i en noe annen form. Dessuten begrenser den någjeldende ansvarlighetslov seg altså til kun å gi straffelovens bestemmelser - og ikke andre ansvarsbestemmelser - uttrykkelig anvendelse.

Utvalget peker på at ansvarlighetsloven etter dette neppe kan forstås slik at den uttømmende regulerer hvilke straffbare forhold som kan pådømmes ved riksrett. Riksrettens ansvarssubjekter må kunne trekkes til straffansvar for brudd på spesiallovgivningen, selv om slike spesiallover ikke er nevnt i ansvarlighetsloven. Siden 1927 er det kommet til et betydelig antall slike spesiallover. Ett eksempel er sikkerhetsloven fra 1998, som har strengere bestemmelser om taushetsplikt enn den generelle bestemmelse i straffeloven § 121. Det kan ikke ha vært meningen at statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere ikke skal kunne trekkes til ansvar for brudd på slike lover. Det kan heller ikke ha vært meningen at Riksretten ikke skal kunne bygge et erstatningsansvar på lovgivning eller ulovfestede regler om erstatningsansvar.

Det er altså ikke nødvendig - rettslig sett - at ansvarlighetsloven henviser til annen lovgivning. Ansvarlighetsloven § 1 annet ledd må likevel etter utvalgets syn sies å dekke et visst opplysningsbehov. Det fremgår her uttrykkelig at den alminnelige straffelovs bestemmelser om forbrytelser og forseelser kommer til anvendelse, til umiddelbar informasjon. Dette må ansees hensiktsmessig. Utvalget foreslår derfor at tilsvarende bestemmelse som i dagens ansvarlighetslov § 1 annet ledd beholdes, men at henvisningen til annen lovgivning gjøres *generell*, som i

ansvarlighetsloven av 1828, slik at det ikke bare henvises til den alminnelige straffeloven, men også til straffebestemmelser i særlovgivningen. Dette vil bedre gi uttrykk for hvilken lovgivning Riksrettens ansvarssubjekter samlet sett er underlagt. Det bør henvises også til lovgivning om erstatningsansvar. En slik henvisning innebærer *i seg selv* ingen utvidelse av adgangen til å gå til erstatningssak for Riksretten, uten at straffesak samtidig anlegges.

I forbindelse med at ansvarlighetsloven § 1 får en mer generell henvisning til øvrig lovgivning, kan også lovens § 2 oppheves. Denne bestemmelsen gir straffelovens *første del* tilsvarende anvendelse i riksrettssaker som i alminnelige straffesaker, så fremt annet ikke er uttrykkelig bestemt. Straffelovens første del inneholder en rekke alminnelige strafferettslige grunnsetninger som er naturlig at kommer til anvendelse også i saker som pådømmes for Riksrett. Dette kan imidlertid like gjerne uttrykkes i ansvarlighetsloven § 1 ved at denne bestemmelsen viser til at bestemmelser om straff - herunder om de alminnelige strafferettslige grunnsetninger - og erstatning i den øvrige lovgivningen, kommer til anvendelse så langt ikke loven bestemmer noe annet.

Ansvarlighetsloven § 2 innebærer i dag - på samme måte som forslaget til § 1 - blant annet at den alminnelige straffelovens reaksjonsformer - fengsel, hefte, samfunnsstraff, bøter, forvaring og rettighetstap, jf. straffeloven § 15 - også kan benyttes som reaksjon i riksrettssaker. Av ansvarlighetslovens enkelte straffebestemmelser fremgår hvilke straffer som kan idømmes ved brudd på disse særlige bestemmelsene. Det kan stilles spørsmål om straffeformen hefte, som i dag svært sjelden er i bruk, fortsatt bør kunne anvendes i riksrettssaker. Straffelovkommissjonen har i NOU 1992:23 foreslått at hefte ikke lenger skal være en straffereaksjon i den alminnelige straffelovgivning. Dersom dette blir vedtatt, må det antas å få følger også for ansvarlighetsloven. Utvalget ser derfor ikke grunn til i denne omgang å vurdere om hefte er en hensiktsmessig straffereaksjon i riksrettssaker.

Ansvarlighetsloven § 2 skulle i utgangspunktet innebære at den alminnelige straffelovs § 64 første ledd om fastsettelse av fellesstraff kom til anvendelse. Dette skulle i så fall bety at der Riksretten har idømt straff, og den domfelte senere blir domfelt i de alminnelige domstoler for et annet straffbart forhold som ble begått før riksrettsdommen, kunne den alminnelige domstol utmåle felles straff for begge forholdene. Slik kunne imidlertid ikke bestemmelsen forstås. Den alminnelige domstol må la Riksrettens dom stå urørt, og fastsette sin egen straff uavhengig av dommen i Riksretten.

Utvalget foreslår at ansvarlighetsloven § 1 endres slik:

"§ 1. Denne lov får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett.

For så vidt ikke annet følger av denne lov, gjelder bestemmelsene om straff og erstatning i lovgivningen for øvrig ved siden av denne lov, når Statsrådets, Høyesteretts eller Stortingets medlemmer har brutt sine konstitusjonelle plikter."

§ 2. For så vidt ikke annet følger av denne lov, får bestemmelsene i den almindelige borgerlige straffelovs første del anvendelse på de straffbare forhold som påtales ved Riksrett.

Utvalget foreslår at ansvarlighetsloven § 2 oppheves, og viser til merknadene foran under § 1.

§ 3. For ethvert straffbart forhold som påtales ved Riksrett kan tap av offentlig tjeneste idømmes istedenfor eller som tillegg til den straff som ellers er bestemt.

Som tillegg til den straff som ellers idømmes, kan tap av stemmerett i offentlige anlegg og av adgang til å oppnå offentlig tjeneste idømmes for det tidsrom som retten bestemmer.

Ansvarlighetsloven § 3 gir rammene for bruk av rettighetstap i riksrettssaker, og disse rammene er noe videre enn det som gjelder i alminnelige straffesaker.

I alminnelige straffesaker kreves det at det må foreligge "særlige grunner" for at domfelte kan idømmes rettighetstap, jf. straffeloven § 15. Dessuten er de nærmere vilkår for å idømme tap av offentlig stilling nokså strenge. Det må foreligge allmenne hensyn som krever at slikt rettighetstap blir idømt, og den domfelte må ved den straffbare handlingen ha vist seg uskikket eller uverdigg til å inneha stillingen, jf. straffeloven § 29. Dessuten gjelder den regel at domfelte ikke kan idømmes rettighetstap som eneste reaksjon når loven setter en minstretraff på fengsel i 1 år eller mer. Tap av stemmerett kan idømmes når allmenne hensyn krever det, og slikt tap kan idømmes for en tid av inntil 10 år, jf. straffeloven § 31.

Brudd på konstitusjonelle plikter er spesielle former for straffbare handlinger, der særlige hensyn gjør seg gjeldende ved straffutmålingen. Utvalget peker på at ansvarlighetsloven, sammen med straffeloven, gir et fleksibelt reaksjonssystem, særlig tilpasset de straffbare forhold som kan pådømmes ved riksrett. Etter ansvarlighetsloven § 3 er reaksjonssystemet på flere måter mer fleksibelt i riksrettssaker enn i alminnelige straffesaker, idet det ikke er like strenge vilkår for å idømme tap av offentlig stilling som straffereaksjon. Dette fleksible reaksjonssystemet gjelder enten tiltalen gjelder overtredelse av ansvarlighetslo-

vens straffebestemmelser, eller det gjelder straffelovens bestemmelser.

I motsetning til i alminnelige straffesaker, kan rettighetstap i henhold til § 3 idømmes som eneste reaksjon der minstretraffen etter loven er 1 års fengsel eller mer. Riksretten er derfor ikke nødt til å anvende fengselsstraff der loven setter slik minstretraff. Det stilles heller ingen krav til at det foreligger "særlige grunner", eller at den tiltalte har vist seg uskikket eller uverdigg til å inneha offentlig stilling, for at rettighetstap skal idømmes. Dessuten kan domfelte i riksrettssaker fradømmes stemmerett for en lengre periode enn ti år som er straffelovens maksimum. Specialkomiteen av 1927 fant at maksimaltiden for fradømmelse av stemmerett på 10 år, var "for uelastisk", og foreslo derfor at det ikke skulle være en maksimaltid.

Dette fleksible systemet er det etter utvalgets syn grunn til å beholde. Tap av offentlig stilling er kanskje særlig aktuelt i riksrettssaker, selv om denne reaksjonsformen har mistet mye av sin betydning etter innføringen av parlamentarismen. Vel så praktisk viktig som å fjerne en statsråd ved dom, kan imidlertid være å fradømme statsråden retten til å inneha offentlige stillinger i fremtiden, som statsråd eller som embetsmann. Det samme gjelder de øvrige av riksrettens ansvarssubjekter. Tap av stemmerett, som ellers er en svært sjelden benyttet straffart, kan også være særlig begrunnet ved brudd på konstitusjonelle plikter.

Selv om straffelovens bestemmelser om rettighetstap i de fleste tilfeller vil gi tilstrekkelig åpning for bruk av rettighetstap som reaksjon, vil det ha betydning at Riksretten står friere til å velge rettighetstap som straffereaksjon.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at bestemmelsen beholdes i sin nåværende form.

§ 4. Bestemmelsene i denne lovs 2net og 3dje kapittel kommer også til anvendelse på den handling som er forøvet av uaktsomhet, såfremt det ikke uttrykkelig er bestemt at bare den forsettlig handling er straffbar.

Utvalget viser til at hovedregelen i den alminnelige straffelov er at bare handlinger som er forøvet forsettlig er straffbare, jf. straffeloven § 40. Det gjelder riktignok en rekke unntak fra denne hovedregelen. Ved brudd på ansvarlighetslovens særlige straffebestemmelser, er det imidlertid tilstrekkelig å utvise uaktsomhet for å bli straffansvarlig, dersom ikke det er uttrykkelig bestemt at det kreves forsett. I Specialkomiteens innstilling ble skyldkravet viet forholdsvis stor oppmerksomhet, men da i forhold til spørsmålet om det kunne utledes noe skyldkrav av Grunnloven. Av forarbeidene fremgår det imidlertid ingen begrunnelse for hvorfor skyldgraden uaktsomhet ble valgt som utgangspunkt.

I Straffelovkomisjonens siste innstilling (NOU 2002:4 s. 87) fremmes som hovedsynspunkt om uaktsomme handlinger at

"det bør utvises tilbakeholdenhet med bruken av straff, og at mindre inngripende reaksjoner bør velges dersom det kan gi et tilstrekkelig vern for den aktuelle interesse. (...) Uaktsomhetsansvar krever etter kommisjonens syn en særlig begrunnelse (...)."

Uaktsomhet foreligger i alminnelighet

"når noen handler i strid med de kravene som må stilles til forsvarlig opptreden på området, med mindre det ut fra vedkommendes personlige forutsetninger ikke er grunnlag for bebreidelse" (NOU 2002:4 s. 476.)

De straffbare handlinger som fremgår av ansvarlighetslovens annet og tredje kapittel er etter utvalgets syn av en slik karakter at de uaktsomme handlinger bør rammes; straffverdigheten av brudd på konstitusjonelle plikter der gjerningsmannen har opptrådt i strid med kravene til forsvarlig opptreden, er tilstrekkelig høy til å begrunne straffansvar. Dessuten kan det i mange tilfelle være vanskelig å bevise at det er utøvd forsett, fordi forglemmelse eller manglende kunnskap kan påberopes av den siktede.

Utvalget peker på at straffbare forhold som påtales ved riksrett for en stor del består av unnlattelse; brudd på opplysningsplikten, unnlatt foreleggelse av saker for Stortinget, unnlattelse av å følge opp instruks fra Stortinget, unnlattelse av å innkalle Stortinget. For straffbare unnlattelse gjør det seg et særlig hensyn gjeldende, som har ført til at straffeloven § 40 annet ledd bestemmer at forseelser som består i unnlattelse som hovedregel er straffbar. Ved unnlattelse er det nesten umulig å føre bevis for forsett. Som det heter i forarbeidene til straffeloven:

"Når lovene påbyr borgerne en hel mengde plikter, for eksempel å møte som vitner, som domsmenn, å feie gaten foran sitt hus, å anmelde dødsfall osv., ville hensikten unektelig ganske forfeiles, hvis man måtte ta den unnskyldning for god, at man ei hadde unnlatt med forsett å etterleve loven, men av glem-somhet".²¹

Dette hensynet får etter utvalgets syn særlig styrke ved konstitusjonelle unnlattelse. Statsrådene, stortingsrepresentantene og høyesterettsdommerne besitter de viktigste verv i samfunnet, og skal forvalte statens gjøremål på vegne av landets borgere. De konstitusjonelle plikter som følger av vervene er alvorlige plikter, hvor "glemsomhet" ikke har noen legitime plass. Tillitsvervene krever årvåkenhet, og de uaktsomme unnlattelse er så vidt klanderverdige at straffansvar bør kunne gjøres gjeldende.

Riksretten antok således i 1927 - uten grunnlag i noen lovbestemmelse - at straffebestemmelsene i ansvarlighetsloven av 1828 i alminnelighet rammet uaktsomme overtredelser. Ansvarlighetsloven av 1932 fulgte dette opp. Etter utvalgets oppfatning - på bakgrunn av utvalgets generelle syn på at statsrådene, stortingsrepresentantene og høyesterettsdommerne bør *ansvarliggjøres* - er det ikke tilrådelig nå å innskrenke ansvaret for våre mest betrodde embetsmenn og tillitsvalgte. Dette tilsier at § 4 bør beholdes i sin nåværende form.

Et annet spørsmål er hvilken aktsomhetsnorm som skal legges til grunn. Dette kan neppe besvares generelt, verken i riksrettssaker eller i andre straffesaker. Et hovedsynspunkt må likevel være, med T. H. Aschehougs ord, at det må tas hensyn til "stillingens høie viktighet som fordrer mere enn et almindelig mål av dyktighet".²² Specialkomiteen av 1927 sluttet seg til Aschehougs syn.

Utvalget foreslår etter dette ingen endringer i ansvarlighetsloven § 4.

§ 5. Bestemmelsene om foreldelse i den almindelige borgerlige straffelovs 6te kapitel kommer til anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett, dog således at foreldelsesfristen for adgangen til å reise straffesak eller avsi straffedom ikke i noget tilfelle er kortere enn 15 år.

Foreldelsens løp avbrytes ved beslutningen om tiltale, eller ved særskilt beslutning av Odelstinget om å iverksette undersøkelser såfremt beslutning om tiltale derefter blir fattet innen 1 år.

Ansvarlighetslovens minste foreldelsesfrist korresponderer med bestemmelsen i Grunnloven § 86 om at det ikke kan gjelde noen kortere foreldelsesfrist enn 15 år. Skal foreldelsesfristen senkes under 15 år, krever dette grunnlovsendring. Lovgivningen står imidlertid fritt til å heve foreldelsesfristen til eksempelvis 20 år.

Utvalget viser til at foreldelsesreglene i Grunnloven og ansvarlighetsloven kom inn som følge av erfaringene etter riksrettssaken mot ministeriet Berge i 1926-1927. For Specialkomiteen av 1927 gjorde det seg imidlertid gjeldende til dels motstridende hensyn i dette spørsmålet. På den ene side kan det hevdes at det ikke fremstår som urimelig at riksrettsansvaret ikke foreldes. Der den konstitusjonelle forgåelse holdes skjult i lang tid, foreligger det få beskyttelsesverdige interesser. Man kan også se det som et fortsatt konstitusjonelt pliktbrudd å unndra seg straffansvar for Riksretten. På den annen side kan det hevdes at den generelle begrunnelsen for at straffansvar foreldes også er relevant for de handlinger som påtales ved riksrett. Etter som tiden går blir be-

²¹ Straffelovkomisjonen av 1896 side 59

²² Aschehoug: Norges nåværende statsforfatning III s. 434

vissituasjonen mer usikker, og behovet for å straffe blir mindre. Dette kan tale for at straffelovens alminnelige foreldelsesregler bør komme til anvendelse.

Ansvarlighetsloven bygger på mange måter på et kompromiss mellom disse hensynene. I mange tilfeller vil de alminnelige foreldelsesregler i straffeloven kunne vanskeliggjøre den konstitusjonelle kontroll. Specialkomiteen fant derfor behov for å ha en vesentlig lengre foreldelsesfrist. Dette kontrollhensynet er dermed det bærende hensyn bak dagens foreldelsesregler. Utvalget mener at det samme hensyn gjør seg gjeldende også i dag. Ikke alle straffbare handlinger som påtales ved riksrett ligger i dagen. Det kan være kompliserte forhold med uklare faktiske omstendigheter og uklare ansvarsforhold. Det kan være tale om unnlatelser som ikke så lett oppdages. I slike tilfeller er det avgjørende at påtalemyndigheten gis tilstrekkelig tid til å foreta den nødvendige og betryggende kontroll.

Det kan spørres om kontrollhensynet i dag tilsier en kortere eller en lengre foreldelsesfrist enn 15 år. På den ene siden er samfunnet mer åpent og gjennomiktig nå enn i 1932. Regjeringen, Stortinget og Høyesterett er under et konstant søkelys som gjør at alvorlige rettsbrudd i mindre grad kan forbli uoppdaget over lang tid. På den annen side er samfunnet mer komplekst, og statens virksomhet har økt i omfang. Selv om informasjonsflyten ut fra de konstitusjonelle organer er bedre, er det en fare for at straffbare forhold vil kunne drukne i informasjonsmengden. Samlet sett kan det derfor neppe føres noen entydig argumentasjon den ene eller andre vei for om en foreldelsesfrist på 15 år er for lang eller kort.

Dagens foreldelsesfrist fremstår etter utvalgets syn som en hensiktsmessig avveining mellom motstridende hensyn, der kontrollhensynet er godt ivaretatt. Det er ingen klare hensyn som taler for å endre denne fristen, og utvalget foreslår dermed å beholde dagens foreldelsesfrist.

Etter dagens ansvarlighetslov avbrytes fristen ved at Odelstinget tar visse rettergangsskritt. Utformingen av bestemmelsen om fristavbrudd er avhengig av hvilket organ som blir tillagt påtalemyndigheten. Utvalget foreslår at myndigheten til å ta ut påtale og til å iverksette innledende undersøkelser skal overføres fra Odelstinget til Stortinget, og § 5 foreslås endret i tråd med dette slik at bestemmelsens annet ledd får følgende ordlyd:

"Foreldelsens løp avbrytes ved beslutningen om tiltale, eller ved særskilt beslutning av *Stortinget* om å iverksette undersøkelser såfremt beslutning om tiltale derefter blir fattet innen 1 år."

§ 6. *Bestemmelsene i den almindelige borgerlige straffelovs §§ 52-54 får ikke anvendelse i saker som behandles ved Riksretten.*

1. Ansvarlighetsloven § 3 gir, som foran nevnt, Riksretten et mer fleksibelt reaksjonssystem enn det de alminnelige domstoler har når det gjelder å idømme rettighetstap. Slik sett er det kanskje noe overraskende at ansvarlighetsloven § 6 fratår Riksretten muligheten til å idømme betinget fengselsstraff. På et viktig punkt er dermed Riksrettens handlingsrom begrenset - mindre fleksibelt - i forhold til i alminnelige straffesaker. I Specialkomiteens innstilling s. 37 er det kort slått fast at straffelovens regler om utsettelse av fullbyrdingen av straff "*ikke (kan) få anvendelse i riksrettssaker*".

Begrunnelsen for at det ikke er adgang til å gjøre fengselsstraff betinget i riksrettssaker, må etter utvalgets syn trolig søkes i alminnelige betraktninger om Riksrettens *suverenitet* i saker som faller inn under Grunnloven § 86. Denne suverenitetstanken kan sies å innebære at det kun er Riksretten selv - og ikke noen av de andre statsorganer - som skal ha med tiltalte/domfelte og straffesaken mot ham å gjøre. Dersom domfelte blir idømt betinget fengselsstraff, kan dette innebære at domfelte blir underkastet forvaltningens - dvs. i prinsippet Regjeringens - tilsynsmyndighet, jf. straffeloven § 53. Dette kan sees på som et inngrep i Riksrettens suverenitet.

Noen avgjørende innvending mot en adgang til å benytte betinget dom som straffereaksjon i riksrettsaker, kan dette likevel ikke være. Også dersom det idømmes *ubetinget* fengselsstraff, blir domfelte underkastet forvaltningens myndighet ved at fengselsmyndighetene skal fullbyrde fengselsstraffen. Forvaltningens tilsynsrolle ved betingede fengselsstraffer må sees på samme måte, nemlig som en fullbyrding av den straff som Riksretten har fastsatt. Utvalget påpeker dessuten at Riksretten vil idømme betinget fengselsstraff med åpne øyne, under klar forvisning om hva den betingede fengselsstraff vil innebære. Dersom Riksretten ønsker å la forvaltningen være tilsynsmyndighet, kan det ikke være noen alvorlige betenkeligheter forbundet med det.

En annen mulig innvending mot bruk av betinget dom kan illustreres med følgende eksempel: En statsråd blir av Riksretten idømt betinget fengselsstraff for å ha brutt ansvarlighetsloven. I prøvetiden blir han tatt for promillekjøring, og tiltalt for dette forholdet. Den nye straffesaken - promillesaken - mot (den tidligere) statsråden skal naturligvis gå for de alminnelige domstoler. Retten kan i den nye saken i utgangspunktet utmåle en samlet straff for begge forholdene, jf. straffeloven § 54 nr. 3. Retten kan blant annet bestemme at den domfelte også skal sone hele eller deler av fengselsstraffen han ble idømt av Riksretten.

Dette innebærer at en annen domstol enn Riksretten kan komme til å fastsette straffen for et straffbart forhold som etter Grunnloven bare skal pådømmes av Riksretten. Denne straffefastsettelsen er Riksretten ikke herre over på domstidspunktet. Dette kan i tilfelle stride mot Grunnlovens regler om Riksrettens suverenitet. Det er derfor rimelig å forstå Grunnlovens regler slik at retten - i promillesaken - ikke har adgang til å fastsette en samlet straff der også riksrettsdommen inngår. I praksis innebærer det at det bare er Riksretten, der Riksretten pådømmer et nytt brudd på konstitusjonelle plikter, som kan fastsette ny straff der den tidligere betingede dom fra Riksretten inngår. Dette er den samme situasjonen som må antas å gjelde i dag med hensyn til utmåling av fellesstraff etter straffeloven § 64 første ledd, se redegjørelsen foran under § 1.

I og med denne konstitusjonelle begrensning i de alminnelige domstolers adgang til å fullbyrde tidligere betingede straffedommer avsagt av Riksretten, kan utvalget ikke se noen avgjørende betenkeligheter ved at Riksretten også kan idømme betingede fengselsstraffer. Samtidig er det viktig at Riksretten har et fleksibelt sanksjonssystem til rådighet. I visse tilfelle kan en bot ikke i tilstrekkelig grad uttrykke det alvorlige ved brudd på konstitusjonelle plikter. I samme stund kan en ubetinget fengselsstraff være en for hard reaksjon. Betinget fengselsstraff kan etter forholdene fremstå som en passende reaksjon, som Riksretten etter utvalgets syn bør ha anledning til å benytte.

Utvalget foreslår derfor at ansvarlighetsloven § 6 oppheves.

2. I denne forbindelse kan det også være grunn til å se nærmere på spørsmålet om det bør være adgang til å benåde personer som er dømt av Riksretten. Etter Grunnloven § 20 første ledd har Kongen rett til å benåde forbrytere etter at dom er falt. I riksrettssaker er imidlertid Kongens benådningsrett svært begrenset etter Grunnloven § 20 annet ledd der det bestemmes at Kongen ikke har benådningsmyndighet i riksrettssaker, bortsett fra der det er idømt dødsstraff.

Begrunnelsen for at Kongen ikke skal ha benådningsrett i riksrettssaker, må trolig være tuftet på den samme suverenitetstanke som har begrunnet at betinget dom ikke kan idømmes; det er bare Riksretten som skal bestemme hvilken straff som skal fullbyrdes. I en betenkning fra 1841 uttaler en kongelig oppnevnt kommisjon at

"det formeentligen kan være tvivlsomt (...) om denne Indskrænkning er velgrundet".

Kommisjonen fortsetter imidlertid:

"Hensigten med Institutionen af denne extraordnære Domstol, dens politiske Betydning og særegne Organisation, i Forbindelse med Beskaffenheden af

de Sager, den som oftest vil faae at behandle, medføre efter vor Formening nødvendigviis, at den udøvende Magt ikke her maa kunne udøve en Benaadning, der kunde gjøre den constitutionelle Ansvarlighed uvirksom, ligesom den i andre Hensender ogsaa her maatte ansees mindre passende eller nødvendig."²³

I innstillingen fra Specialkomiteen av 1927 heter det på s. 23:

"At det vilde være uforenelig med Grunnlovens forskrifter om håndhevelsen av det konstitusjonelle ansvar, om en riksrettsdom skulle være undergitt den almindelige regel om Kongens ubetingede benådningsrett, trenger ingen nærmere påvisning."

Andenæs sier det slik:

"Hensikten med denne begrensning i benådningsretten er å hindre at Kongen holder sin hånd over de statsrådsmedlemmer som er ansvarlige for hans beslutning, og derved gjør ministeransvaret illusorisk."²⁴

Castberg uttaler seg mer generelt:

"Grunnloven har herigjennom villet forebygge at regjeringen ved hjelp av kongens benådningsmyndighet hindrer iverksettelsen av en riksrettsdom."²⁵

Det er etter utvalgets syn grunn til å spørre om ikke denne suverenitetstanken bør mykes noe opp. Specialkomiteen av 1927 vurderte også om det ikke burde gis en mer elastisk regel om benådning i riksrettssaker ut fra at det kunne være et visst behov for å benåde i enkelte saker. Det kunne heller ikke sees bort fra at det ville ha betydning for straffutmålingen at det ikke var mulighet for senere benådning. I komiteens innstilling ble det fremsatt flere mindretallsforslag der det ble åpnet for benådning, blant annet om at Kongen hadde benådningsrett i de tilfeller Stortinget samtykket, enten med simpelt flertall eller med 2/3 flertall. Ingen av forslagene fikk tilslutning i komiteen, og da komiteen mente at spørsmålet om en forandring i reglene om benådning i riksrettssaker ikke var av særlig fremtredende betydning, fant den ikke grunn til å behandle spørsmålet mer utførlig.

Utvalget peker på at benådningsretten i alminnelighet er ment som en sikkerhetsventil i de enkelttilfeller loven kan komme til å virke urimelig hardt. Også i riksrettssaker kan det vise seg at straffen rammer domfelte på en urimelig måte. Samtidig må det

²³ Betænkning afgivet 29de Marts/5te April 1841 af den under 31te Juli 1839 nedsatte Kommission til Afgivelse av Forslag til mulige Forandringer i Grundlovens Bestemmelser om Rigsretten m. V., inntatt i Specialkomiteens innstilling side 101.

²⁴ Andenæs: Statsforfatningen i Norge, 9. utg. v/Arne Fliflet, side 254.

²⁵ Castberg: Norges statsforfatning II side 149.

minnes om at Kongens benådningsrett i sin alminnelighet ikke er ansett for å gripe inn i domstolenes uavhengighet.

Dersom det skal innføres en adgang til å benåde, er det likevel nødvendig å sikre at ikke Regjeringen får mulighet til å beskytte "sine egne", ved på egen hånd å benåde tidligere (eller nåværende) statsråder. De ulike forslagene fra mindretall i Specialkomiteen om at benådning skal være betinget av Stortingets samtykke, vil garantere mot at Regjeringen misbruker benådningsretten. Det kan være delte meninger om det bør kreves kvalifisert flertallsvedtak i Stortinget eller ikke. En flertallsregjering vil jo nokså lett kunne oppnå tilstrekkelig flertall dersom det kun stilles krav til simpelt flertall. Slik utvalget ser det vil det likevel neppe foreligge tilstrekkelige mindretallsinteresser til at det bør kreves kvalifisert flertall i spørsmålet om benådning bør gis.

Utvalget foreslår etter dette at Grunnloven § 20 annet ledd kan lyde:

"I de Sager som av *Storthinget* foranstaltet anlagte for Rigsretten, kan ingen anden benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted, *medmindre Storthinget har givet sit Samtykke dertil.*"

§ 7. Den som blir idømt straff ved dom av Riksretten kan ved dommen tillike tilpliktes å betale erstatning for den skade som er voldt.

Ansvarlighetsloven § 7 gir i dag for det første uttrykk for det prinsipp som følger av en alminnelig forståelse av Grunnloven § 86, om at Riksretten har kompetanse til å ilegge en statsråd, stortingsrepresentant eller høyesterettsdommer erstatningsansvar. Bestemmelsen kan også sees på som et uttrykk for at Riksrettens kompetanse er *eksklusiv* også i erstatningssaker, noe som også følger av Grunnlovens bestemmelser. Denne eksklusive kompetansen er det etter utvalgets syn gode grunner til å holde fast ved, og det er hensiktsmessig at dette kommer til uttrykk også i ansvarlighetsloven.

For det andre innebærer § 7 at Odelstinget ikke har anledning til bare å anlegge erstatningssak, uten at det samtidig reiser straffesak. Dette følger også av en entydig tolkning av Grunnloven § 86.

I tillegg gjelder etter ansvarlighetsloven § 7 at dersom tiltalte frifinnes for straffekravet, kan Riksretten ikke prøve om det er grunnlag for erstatningsansvar. Riksretten er altså tvunget til å strekke våpen i erstatningssaken selv om vilkårene for å ilegge slikt ansvar er oppfylt.

De første tiårene etter 1814 ble Grunnloven ikke forstått slik at den la noen begrensning på adgangen til å ilegge erstatningsansvar etter at tiltalte var frifunnet av Riksretten i straffesaken. Riksretten antok i saken mot statsråd Fasting i 1821 at det etter Grunnloven var adgang til å ilegge erstatningsansvar i en

slik situasjon. Dette syn ble også inntatt av Stang i 1833. Flere stortingskomiteer har imidlertid senere inntatt det motsatte standpunkt, nemlig at Grunnloven stenger for erstatningsansvar i de saker der Riksretten frifinner for straff. Konstitusjonskomiteen ga uttrykk for dette syn både i 1916 og i 1919, jf. Innst. O. X (1916) og Innst. S. LIII (1919) og det samme gjorde Specialkomiteen av 1927, jf. innstillingen s. 20.

Med de nokså entydige uttalelser fra Stortingets side om at Riksretten ikke har kompetanse til å idømme erstatningsansvar når tiltalte er frifunnet for straffekravet, må denne forståelsen av Grunnloven etter utvalgets syn legges til grunn.

Det er likevel vanskelig å se reelle hensyn som tilsier at Riksretten ikke skal kunne idømme erstatningsansvar bare fordi tiltalte må frifinnes for straffekravet. Gjennom denne absolutte regel er statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere sterkere vernet mot å bli ilagt erstatningsansvar i riksrettssaker enn det en alminnelig skadevolder er i alminnelige straffesaker der erstatningsansvar kan idømmes selv om tiltalte er frifunnet i straffesaken.

Utvalget peker på at det riktignok ikke er helt kurant å ilegge erstatningsansvar etter at tiltalte er frikjent for straffekravet i alminnelige straffesaker. Et erstatningsansvar i slike tilfeller kan etter forholdene være i strid med prinsippet om at den tiltalte er uskyldig til det motsatte er bevist (uskyldpresumsjonen) etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 6 (2). Den europeiske menneskerettighetsdomstol har - også i saker mot Norge - uttalt at en avgjørelse som ilegger erstatningsansvar og som samtidig inneholder et utsagn som beskylder den erstatningsansvarlige for også å være *straffansvarlig*, kan være i strid med uskyldpresumsjonen.²⁶

Heller ikke Riksretten kan - dersom det åpnes for å ilegge erstatningsansvar - treffe en avgjørelse som sår tvil om den strafferettslige frifinnelse. En adgang til å ilegge erstatningsansvar må derfor forstås med den begrensning som følger av EMK artikkel 6 (2), og Riksretten må vise den samme varsomhet som de alminnelige domstoler, ved en avgjørelse om erstatningsansvar.

Men i dag er altså adgangen til å ilegge erstatningsansvar etter frifinnelse for straffekravet helt stengt i riksrettssaker. Slik sett nyter de konstitusjonelt ansvarlige prinsipielt sett en særlig beskyttelse mot å bli ansvarliggjort i slike saker. Denne særlige beskyttelsen mot erstatningsansvar kan virke støtende, også tatt i betraktning at Riksrettens kompetanse til å pådømme erstatningssaker er eksklusiv. Flertallet i konstitusjonskomiteen uttalte derfor i Innst. S. LIII (1919) s. 8 om denne ordningen at

²⁶ Case of Y vs Norway 11. februar 2003.

"det maa medgives, at procesuelle regler som leder til saa stødende resultater er ufuldkomne og bør ændres."

Det støtende ved den gjeldende ordning kan etter utvalgets syn i tillegg tale for at Stortinget bør ha adgang til å reise erstatningssaker for Riksretten, uten samtidig å reise straffesak. Riksretten er frem til nå med rette omtalt som en *straffedomstol*. I og med at Riksretten bare har kompetanse til å idømme erstatningsansvar der det også idømmes straffeansvar, fortjener Riksretten i dag neppe den mer generelle betegnelsen *ansvarsdomstol*. Det kan spørres om Riksretten i større grad bør gjøre seg fortjent til den sistnevnte merkelappen. Et hovedformål med revisjonen av riksrettsordningen er i større grad å ansvarliggjøre Riksrettens ansvarssubjekter. Et forholdsvist enkelt grep kan være å løsrive erstatningsansvaret fra straffansvaret, og dermed la Riksretten fritt idømme de ansvarsformer som naturlig bør følge ansvarssubjektenes stilling og verv. Erstatningsansvaret bør i så tilfelle være basert på alminnelige lovbestemmelser og prinsipper om erstatningsansvar. Det kan riktignok neppe sies å være noe stort *praktisk* behov for at Stortinget skal kunne anlegge slike rene erstatningssaker for Riksretten. Men som et absolutt hinder for ansvarliggjøring har den någjeldende regelen etter utvalgets syn prinsipielle betenkeligheter ved seg.

Allerede i 1919 behandlet Stortinget et grunnlovsforslag om å åpne for rene erstatningssaker for Riksretten. Forslaget fikk tilslutning av et flertall i konstitusjonskomiteen, som uttalte at det

"sees i det hele ikke å være nogen grunn til i denne henseende å stille statsråder i nogen annen rettslig stilling enn de øvrige embedsmenn. (...) [Forslaget] inneholder efter sin idé en forsterkning, en berikelse av våre konstitusjonelle rettsmidler og har som sådan sin utvilsomme verdi."²⁷

Forslaget oppnådde imidlertid ikke det nødvendige 2/3 flertall under behandlingen i Stortinget (62 stemmer for, 51 stemmer mot).

Specialkomiteen av 1927 reiste også spørsmål om det var grunn til å opprettholde regelen om at en riksrettssak bare kan anlegges som straffesak. Komiteen fremholdt at

"et krav om illeggelse av straff skal være den eneste form hvori Odelstinget bør kunne gjøre rettslig ansvar gjeldende mot konstitusjonelt ansvarlige personer, synes ialfall å trenge en nærmere påvisning, og hvad særlig angår (...) ministeransvaret, kunde en bestemmelse i grunnlovs form om at en riksrettssak bare kan anlegges som straffesak synes likefrem egnet til å skape uriktige forestillinger om hvad der er dette ansvars egentlige natur."²⁸

Specialkomiteen sluttet seg likevel til den begrunnelse som ble gitt i 1919 for *ikke* å innføre en slik regel. I korte trekk var begrunnelsen at Odelstinget uansett har mulighet til å uttale kritikk, og at erstatningsbetingende opptreden uansett ville kunne få politiske følger.

De prinsipielle synspunkter som ble fremmet av flertallet i konstitusjonskomiteen i 1919 har etter utvalgets syn mye for seg. Det samme har de generelle synspunkter om riksrettsansvarets egentlige natur som Specialkomiteen fremhevet. Utvalget foreslår derfor å endre Grunnloven § 86 og ansvarlighetsloven § 7 slik at det åpnes for å idømme erstatningsansvar uten at det samtidig idømmes straffansvar. Ansvarlighetslovens fulle tittel bør samtidig gjenspeile at Riksretten dermed ikke kun er en straffedomstol, men generelt en ansvarsdomstol som også kan idømme erstatningsansvar.

Utvalget foreslår etter dette å gjøre følgende endringer i Grunnloven og i ansvarlighetsloven:

"Grunnloven § 86 første ledd kan lyde:

Riksretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som *Storthinget* anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Storthingets Medlemmer for straffbart eller andet retstridigt Forhold, naar de have brudt deres konstitutionelle Pligter."

"Ansvarlighetslovens fulle tittel kan lyde:

Lov om *ansvar* for handlinger som påtales ved Riksrett"

"Ansvarlighetsloven § 7 kan lyde:

For handling som påtales ved Riksrett kan den ansvarlige tilpliktes å betale erstatning for den skade som er voldt."

Kapitel 2. Særlige bestemmelser om straffansvar for medlemmer av Statsrådet og Stortinget

§ 8. *Med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år straffes det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til*

- at noget som krever beslutning av Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke;*
- at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning;*
- at protokoller, dokumenter eller opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt, eller at statens regnskaper ikke blir tilstillet Statsrevisjonen således som bestemt i Grunnlovens § 75 bokstav k.*

Utvalget viser til at de straffbare handlinger som gjengis i ansvarlighetsloven § 8 bokstavene a) til c) er alvorlige konstitusjonelle forgåelser som klart bør være straffbare, og utvalget mener bestem-

²⁷ Innst. S. LIII (1919).

²⁸ Specialkomiteens innstilling s. 20

melsene bør beholdes i sin nåværende form. Utvalget peker for øvrig på at henvisningen i bokstav c) til Grunnloven § 75 bokstav k eventuelt må gjennomgå en redaksjonell endring dersom Frøiland-utvalgets flertallsforslag til omredigering av Grunnloven § 75 blir vedtatt.

Ansvarlighetsloven § 8 rammer i dag de forsettlige og uaktsomme handlinger og unnlatelser. I Frøiland-utvalgets innstilling er det foreslått - som ny bestemmelse i straffeloven § 126 fjerde ledd - at bare de forsettlige og *grovt* uaktsomme handlinger og unnlatelser rammes. Slik utvalget ser det innebærer forslaget at de - antakelig - mest praktiske tilfellene av pliktbrudd ikke lenger vil være straffbare. Dette må derfor sies å være en vesentlig endring av gjeldende rett.

Det gis ingen direkte begrunnelse for denne endringen av skyldkravet, og utvalget kan vanskelig se hvorfor de uaktsomme forhold ikke skal være straffbare. Det vises til de generelle betraktninger om skyldkravet i lovens § 4 foran. Utvalget foreslår derfor at det skyldkrav som i dag gjelder etter ansvarlighetsloven § 8 videreføres.

Av særlig praktisk og prinsipiell interesse er bokstav b), om statsrådenes ansvar for vedtak i strid med stortingsbeslutning. En forutsetning for at en statsråd skal kunne stilles til ansvar for brudd på denne bestemmelsen, er at det foreligger et rettslig bindende vedtak fra Stortingets side. Det er ikke tilstrekkelig at Stortingets henstilling bare er politisk forpliktende for regjeringen. Dersom regjeringen handler i strid med politiske henstillinger, kan dette etter dagens regler eventuelt gi grunnlag for tiltale for overtredelse av ansvarlighetsloven § 11 om øyensynlig landskadelige handlinger.

I norsk statsrettslig teori har det vært noe uenighet om hvordan Stortinget rettslig sett kan forplikte regjeringen. Tradisjonelt har oppfatningen vært at Stortinget må treffe et formelt vedtak dersom det skal gi regjeringen et rettslig bindende pålegg. Dette innebærer at uttalelser i komitéinnstillinger eller stortingsdebatter ikke kan forplikte regjeringen rettslig. Slike uttalelser er i høyden politisk forpliktende.

I forhold til ansvarlighetsloven § 8 bokstav b) er løsningen uansett klar; for at en statsråd skal stilles til ansvar for brudd på denne bestemmelsen, må Stortinget ha truffet en *formell beslutning*. Etter Stortingets forretningsorden gjelder det særlige regler om den formelle fremgangsmåten ved fremsettelse av forslag og avstemning. Det fremgår i tillegg av forretningsordenen at forslag om henstillinger til regjeringen ikke behandles i Odelstinget. Slike forslag kan dermed bare behandles i og vedtas av Stortinget selv. Utvalget ser ikke grunn til å utvide rekkevidden av § 8 bokstav b) i denne henseende.

En annen forutsetning for at statsråden skal bli konstitusjonelt ansvarlig for å ha handlet i strid med en stortingsbeslutning, er at Stortinget i det hele tatt har kompetanse til å instruere regjeringen. Ansvarlighetsloven § 8 bokstav b) er en videreføring fra ansvarlighetsloven av 1828, som satte straff for den som foranlediger eller medvirker til "at Stortingets beslutninger ikke tillægges den samme ved Grundloven hjemlede Gyldighed". Utvalget peker på at bestemmelsen i ansvarlighetsloven av 1828 må sees i lys av at Stortinget den gang hadde en meget begrenset instruksjonsmyndighet overfor Regjeringen. Bare der slik myndighet fulgte av Grunnloven selv - for eksempel av § 19 om bestyrelsen av statens eiendommer - kunne Stortinget gi rettslig bindende instruks. Etter innføringen av den parlamentariske styreform er Stortingets instruksjonsmyndighet vesentlig utvidet. Det er likevel antatt at Stortinget ikke kan treffe vedtak som er rettslig forpliktende for regjeringen på de såkalte prerogativenes område - det vil si forvaltningsoppgaver som Grunnloven særskilt har lagt til Kongen.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at ansvarlighetsloven § 8 bokstav b) ikke har tatt sikte på å ramme den statsråd eller regjering som unnlater å fratre etter at Stortinget har vedtatt et mistillitsforslag. Riktignok følger det klart nok en rettslig plikt til å gå av etter et mistillitsvedtak, men Stortingets vedtak kan i en slik sammenheng sees på som en "fastsettelsesdom" som fastsetter at regjeringen eller statsråden ikke har Stortingets tillit. Unnlatelse av å fratre kan derfor ikke sies å være en handling "i strid med en stortingsbeslutning" i lovens forstand. Spesialkomiteen av 1927 la imidlertid til grunn at forholdet ville rammes av ansvarlighetsloven § 11 om handlinger og unnlatelser som er i strid med Grunnloven. Det vises for øvrig til drøftelsen i tilknytning til Grunnloven § 15 ovenfor.

Utvalget foreslår etter dette at ansvarlighetsloven § 8 beholdes.

§ 9. Undlater noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak forsettlig å gi opplysninger som han forstår eller burde forstå kan ha betydning for saken, eller gir han forsettlig uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Er forgåelsen skjedd av uaktsomhet, straffes den med bøter eller med hefte inntil 2 år.

Utvalget viser til at ansvarlighetsloven § 9 i utgangspunktet omhandler statsrådenes opplysningsplikt overfor regjeringskollegiet ved saker som behandles i statsråd. Også denne bestemmelsen er en videreføring fra ansvarlighetsloven av 1828 i noe omskrevet form. Ansvarlighetsloven av 1828 § 5

krevde at brudd på opplysningsplikten måtte være begått forsettlig for at bruddet skulle være straffbart.

I tillegg til at bestemmelsen omfatter statsrådenes opplysningsplikt overfor regjeringskollegiet, har bestemmelsen i parlamentarisk praksis og statsrettslig teori ofte blitt forstått slik at den også rammer den statsråd eller regjering som unnlater å gi nødvendige opplysninger til *Stortinget*. Brudd på opplysningsplikten kunne for øvrig tenkes å bli rammet av ansvarlighetsloven § 8 bokstav c) eller § 11. Det er under enhver omstendighet den alminnelige oppfatning at opplysningsplikten overfor *Stortinget* har sikker forankring i konstitusjonell praksis. *Utvalget* foreslår - i likhet med flertallet i Frøiland-utvalget - at regjeringens opplysningsplikt overfor *Stortinget* grunnlovfestes. Om det nærmere innholdet i opplysningsplikten vises til pkt. 5.3 ovenfor.

Ved ansvarlighetsloven av 1932 ble også de uaktsomme brudd på opplysningsplikten gjort straffbare. Første ledd i § 9 gjelder de forsettlige handlinger og unnlatelser, mens annet ledd gjelder de uaktsomme brudd. Brudd på annet ledd har en lavere strafferamme enn brudd på første ledd. Å strafflegge også de uaktsomme brudd var en hensiktsmessig endring av loven: Det er ikke vanskelig å tenke seg at det kan forekomme uaktsomme brudd på opplysningsplikten - der en statsråd handler "i strid med de kravene som må stilles til forsvarlig opptreden". I tillegg kan det ofte være vanskelig å bevise forsett.

Etter første ledd - om det forsettlige brudd - gjelder et blandet skyldkrav: Unnlattelsen av å fremlegge opplysninger må være forsettlig, mens det er tilstrekkelig at statsråden opptrådte uaktsomt i forhold til hvilke opplysninger han skulle ha fremlagt. Dette blandede skyldkravet er formodentlig vanskelig å håndtere i praksis, siden vurderingene av om unnlattelsen var forsettlig, i stor grad vil flyte sammen med vurderingen av statsrådets aktsomhet i forhold til hvilke opplysninger som skulle vært fremlagt. *Utvalget* foreslår derfor en forenkling av bestemmelsen ved at første og annet ledd samles til en bestemmelse, der henvisninger til skyldkrav strykes. Man vil da falle tilbake på den alminnelige regel i lovens § 4 om at også de uaktsomme handlinger omfattes. *Utvalget* ser ingen grunn til at uaktsomme handlinger skal ha en egen strafferamme. Graden av skyld vil uansett være et moment ved straffutmålingen.

Som et nytt annet ledd i § 9 foreslås inntatt straffehjemmelen for brudd på opplysningsplikten i forhold til *Stortinget*, jf. forslaget til ny § 82 i Grunnloven. Den utforming som Frøiland-utvalget har gitt en

slik straffebestemmelse, synes for en stor del å være egnet. Det overlates til Grunnloven å bestemme innholdet i opplysningsplikten, slik at straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven kan forutsette at rammene for opplysningsplikten fremgår av Grunnloven.

Frøiland-utvalget foreslår at straffansvaret skal begrenses til de grovt uaktsomme og forsettlige brudd. *Utvalget* viser til de generelle bemerkninger foran under § 4 og § 8, og foreslår at også de uaktsomme brudd på opplysningsplikten skal være straffbar.

Det foreslås etter dette følgende ordlyd i § 9:

"Unnlater noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak å gi opplysninger som kan ha betydning for saken, eller gir han uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år."

Det medlem av statsrådet som misligholder sin opplysningsplikt overfor *Stortinget* straffes, med bøter eller med fengsel inntil 5 år."

§ 10. Med bøter eller med hefte inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.

Etter dagens bestemmelse er det bare anledning til å ilegge bot eller hefte som straffereaksjon ved brudd på § 10. Idet hefte i praksis er gått ut av bruk, er det hensiktsmessig at det også kan idømmes fengselsstraff som alternativ til bøtestraff. I og med at loven her uansett bør endres på dette punkt, finner *utvalget* ikke grunn til å beholde hefte som straffereaksjon. *Utvalget* minner i tillegg om at det etter forslaget om å oppheve ansvarlighetsloven § 6 vil være anledning til å idømme betinget fengselsstraff.

Lovteknisk er denne bestemmelsen noe uheldig utformet, idet den helt generelle hjemmel til å straffe uforstand eller forsømmelighet i tjenesten finnes som "haleheng" til en helt spesiell straffebestemmelse. *Utvalget* har imidlertid i denne omgang ikke funnet grunn til å foreslå noen endringer på dette punkt.

Utvalget foreslår etter dette at ansvarlighetsloven § 10 kan lyde:

"Med bøter eller med *fengsel* inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet."

§ 11. Den der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover eller som øiensynlig er skadelig for riket, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år.

Med samme straff straffes de medlemmer av Statsrådet, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 39 påliggende plikt. Foreligger der ved denne forsømmelse sådan forbrydelse som nevnt i denne lovs § 15, straffes vedkommende som der bestemt.

1. Gjennom ansvarlighetsloven § 11 første ledd oppfylles den plikt som følger av Grunnloven § 30 tredje ledd til å gi en hjemmel for å straffe det medlem av statsrådet som er ansvarlig for en forfatningsstridig, lovstridig eller øyensynlig landsskadelig beslutning fattet av Kongen. Dersom Stortinget skulle velge å oppheve hele eller deler av § 11 første ledd, uten at Grunnloven § 30 samtidig ble endret, ville Stortinget ikke oppfylle sin grunnlovsbestemte plikt.

I dag rammer § 11 ikke bare brudd på den skrevne grunnlov, men også - etter entydige oppfatninger i konstitusjonell praksis og i statsrettslitteraturen - brudd på konstitusjonelle sedvanerettsregler. Til nå har bestemmelsen dermed rammet brudd på opplysningsplikten og brudd på plikten til å fratse etter mistillitsvedtak. I tillegg rammer bestemmelsen brudd på rikets lover, herunder også sedvanerettsregler av ikke konstitusjonell rang.

Utvalget peker på at det kan stilles spørsmål om hvordan denne bestemmelsen forholder seg til Grunnloven § 96, som bestemmer at ingen kan straffedømmes uten etter lov. Dette lovkravet er i alminnelighet forstått slik at det ikke er adgang til å straffedømme på grunnlag av sedvanerettsregler. Det må også antas at § 96 må forstås slik at den enkelte straffebestemmelse må oppfylle et minimumskrav til presisjon.

Det kan være noe tvilsomt om Grunnloven § 96 i det hele tatt får anvendelse - og eventuelt i hvor stor grad - på straffbare forhold som pådømmes ved riksrett. Specialkomiteen av 1927 unnlot å ta standpunkt til spørsmålet om rekkevidden av Grunnloven § 96 i riksrettssaker. Komiteen uttalte likevel at

"man også ved utarbeidelsen av en ansvarlighetslov bør gå frem i overensstemmelse med den grunnsetning som er kommet til uttrykk i Grunnloven § 96, selv om det måtte antas at lovgivningen på dette punkt ikke er likefrem bundet av det omhandlede grunnlovsbud. På den annen side må det etter komiteens opfatning erkjennes at det ved utformningen av de enkelte bestemmelser i en ansvarlighetslov ikke lar seg gjøre å gjennomføre regelen i Grunnloven § 96 i samme utstrekning eller på samme måte som

når det gjelder almindelige forbrytelser eller forseelser."

Om ansvarlighetsloven § 11 uttalte Specialkomiteen videre:

"Selv om man vil anta at Grunnloven § 96 gjelder også på ansvarlighetslovens område, vil det ikke med nogen rett kunne hevdes at en sådan bestemmelse skulde være grunnlovsstridig."²⁹

Det tør være sikkert nok - etter langvarig praksis - at § 11 første ledd ikke er grunnlovsstridig. Det straffansvar som kommer til uttrykk i bestemmelsen, fremgår dessuten allerede av Grunnloven selv, nærmere bestemt av § 30 tredje ledd.

Det er likevel ikke dermed sagt at bestemmelsen ikke har betenkeligheter ved seg. For det første kan det nok med atskillig grunn hevdes at det straffebud som setter straff for handlinger som er øyensynlig skadelig for riket, ikke oppfyller minimumskravene til presisjon, jf. merknadene til Grunnloven § 30 ovenfor og utvalgets forslag om å ta dette kriteriet ut av bestemmelsen.

For det andre kan det være betenkelig at de konstitusjonelt ansvarlige skal straffes på grunnlag av uskrevne regler. Også her bryter ansvarlighetsloven med det grunnleggende prinsipp om at strafferegler skal komme skriftlig til uttrykk i formell lov. Riktignok fremgår straffetrukkelsen av ansvarlighetsloven selv, og slik sett oppfylles lovkravet i Grunnloven § 96. Men de straffbare handlinger er ikke beskrevet i lovgivningen, og dommerens skjønn over straffverdigheten av handlingen eller unnlattelsen vil dermed kunne komme i forgrunnen ved en eventuell straffesak.

Utvalget antar at betenkelighetene nok er mindre ved brudd på konstitusjonelle sedvanerettsregler. Slike regler er av så grunnleggende karakter i vårt statsliv, og formodentlig så kjent for de konstitusjonelt ansvarlige, at faren for vilkårlige straffedommer vil være mindre. Det kan imidlertid være tvilsomt hvor langt den konstitusjonelle sedvanerettsregelen rekker i det enkelte tilfelle - dette demonstreres tydelig i forhold til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Derfor er det etter utvalgets syn formålstjenlig at plikten til å søke avskjed etter mistillitsvedtak og opplysningsplikten kommer klart til uttrykk i lovgivningen, jf. forslag til endring i Grunnloven §§ 15 og 82.

2. Flertallet i Frøiland-utvalget foreslår som nevnt under pkt. 5.5 å oppheve ansvarlighetsloven § 11, samtidig som det foreslås å endre Grunnloven

²⁹ Specialkomiteens innstilling side 35.

§ 30 tredje ledd slik at det ikke lenger følger noen lovgivningsforpliktelse av bestemmelsen.

Som det fremgår under pkt 5.5 mener utvalget at plikten til å protestere mot vedtak i statsråd som er øyensynlig skadelig for riket ikke bør videreføres, og følgelig heller ikke straffesanksjonen knyttet til denne plikten. Utvalget fremmer forslag til en innskrenking av ordlyden i § 30 tredje ledd i samsvar med det.

Frøiland-utvalgets flertallsforslag om å oppheve ansvarlighetsloven § 11 innebærer imidlertid også at det i lovgivningen ikke lenger skal være noen generell hjemmel til å straffe handlinger og unnlater som er i strid med Grunnloven eller rikets lover. Slike handlinger skal i stedet rammes av straffebud i den alminnelige straffelovgivningen. Utvalget mener at forslaget på dette punkt ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler den vesensforskjell det er mellom konstitusjonelle pliktbrudd og alminnelige straffbare handlinger. Dessuten - og det er viktigere - uten en generell hjemmel til å straffe statsrådene for handlinger "mot Grunnloven", vil det være fare for at man ikke kan straffefølge fremtidige grunnlovsbrudd som vi i dag ikke kan se klart. Spesielt under ekstraordinære situasjoner vil det kunne være et behov for å straffefølge - og for å true med straff - for grunnlovsbrudd. Og det eneste noenlunde sikre med ekstraordinære situasjoner er at det da skjer ekstraordinære ting. Derfor bør ansvarlighetsloven etter utvalgets syn fortsatt inneholde en hjemmel til å straffe brudd på Grunnloven og rikets lover.

3. Frøiland-utvalgets flertall foreslår at straffebestemmelsen i ansvarlighetsloven § 11 annet ledd ikke skal videreføres. Det samme gjelder straffebestemmelsene i §§ 16 og 17. Begrunnelsen for dette er dels at det ikke er behov for slike bestemmelser, dels at straffelovens någjeldende bestemmelser vil dekke disse handlingene. Bestemmelsene i § 11 annet ledd og § 16 setter straff for hhv. regjeringens og Høyesteretts unnlattelse av å innkalle Stortinget dersom Kongen dør uten å etterlate seg en myndig tronarving, jf. Grunnloven §§ 39 og 46. I § 17 gis regler om straff for høyesterettsdommeres brudd på visse plikter knyttet til dommergjerningen, herunder for brudd på Grunnloven.

Utvalget har drøftet om ikke de handlinger som omfattes av § 11 annet ledd og §§ 16 og 17 er så vidt spesielle at de fortsatt bør komme til uttrykk i spesialbestemmelser. Specialkomiteen av 1927 foreslo på samme måte som flertallet i Frøiland-utvalget at man ikke skulle nevne Statsrådets brudd på Grunnloven § 39 og Høyesteretts brudd på Grunnloven § 46 i ansvarlighetsloven. Specialkomiteen uttalte

om disse overtredelsene - på liknende måte som Frøiland-utvalget - at de er

"av sådan art at man ikke vil regne med dem i nutidens statsliv, [og derfor] ikke bør omhandles i særskilte straffebestemmelser. ... Skulde der nogensinde inntreffe en konstitusjonell forgåelse av den art det her gjelder, vil man ... i fornødent fall kunne anvende den almindelig formede bestemmelse i utkastets § 11, eller i tilfelle bestemmelsene i den almindelige straffelov."³⁰

Utenriks- og konstitusjonskomiteen, som behandlet Specialkomiteens forslag, ville likevel ha særskilte straffebud i ansvarlighetsloven. Utenriks- og konstitusjonskomiteen viste til at

"Forsømmelse av de i grunnlovens §§ 39 og 46 nevnte ubetingede plikter er således særlige konstitusjonelle forgåelser, som grunnloven derfor har forordnet særlige garantier for ikke skal forekomme. Høyesteretts forsømmelse av denne plikt er derfor ikke en almindelig dommerforsømmelse av de i den almindelige straffelov omhandlede, men en særegen konstitusjonell forgåelse."³¹

Utvalget er enig med Specialkomiteen og Frøiland-utvalgets flertall i at brudd på Grunnloven §§ 39 og 46 i høy grad er upraktisk. Likevel har Utenriks- og konstitusjonskomiteens prinsipielle syn etter utvalgets syn mye for seg. Så lenge Grunnloven bestemmer at det påhviler henholdsvis Regjeringen og Høyesterett å innkalle Stortinget, må innkallingsplikten ansees som en viktig - om enn ekstraordinær - konstitusjonell oppgave for disse statsorganene. Å "gjemme bort" straffansvaret i straffeloven, rimer dårlig med det Grunnloven sier om betydningen av denne plikten.

Det foreslås derfor at ansvarlighetsloven § 11 annet ledd og §§ 16 og 17 beholdes. I § 11 annet ledd må det imidlertid gjøres en redaksjonell endring ved at henvisningen til ansvarlighetsloven § 15 bør strykes da § 15 ble opphevet i 1950.

4. Utvalget foreslår etter dette at ansvarlighetsloven § 11 kan lyde:

"Den der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller unnlattelse bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år.

Med samme straff straffes de medlemmer av Statsrådet, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 39 påliggende plikt."

³⁰ Innstilling fra Specialkomiteen av 1927 side 34.

³¹ Innst. O I (1932) s 2.

§ 12. Det medlem av Stortinget som uten gyldig forfall undlater å møte på Stortinget når dette trer sammen, straffes med bøter. På samme måte straffes den representant som uten gyldig grunn forsettlig unddrar sig fra å delta i Stortingets forhandlinger eller som ikke retter sig efter Stortingets forretningsorden.

Denne straffebestemmelsen er en naturlig følge av at Grunnloven § 63 bestemmer at en valgt stortingsrepresentant er pliktig til å motta valget. For at fraværet skal være urettmessig - og straffbart - er det et vilkår at representanten ikke har gyldig forfall. Det er Stortinget selv som vil bestemme hva som er gyldig forfall, og dermed vil bestemme om et fravær er rettmessig eller ikke. Som Specialkomiteen av 1927 fremholdt, er det ikke noe synderlig behov for en slik bestemmelse, men det er etter utvalgets syn ikke tilstrekkelig grunn til at bestemmelsen skal utgå, og den foreslås derfor videreført.

§ 13. Undlater noget medlem av Stortinget forsettlig å gi opplysninger som han plikter å meddele Stortinget, eller gir han forsettlig uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Bestemmelsen er en videreføring fra ansvarlighetsloven av 1828 § 16. Utvalget viser til at slik Riksrettens kompetanse er forstått i dag, må bruddet på opplysningsplikten ha skjedd i forbindelse med utøvelsen av stortingsrepresentantenes konstitusjonelle oppgave før det kan bli tale om riksrettsansvar. Å gi uriktige opplysninger om bostedsforhold for å oppnå høyere diettgodtgjørelse rammes ikke av bestemmelsen, jf. Hauglin-saken.

Det kan spørres hva slags opplysninger en stortingsrepresentant er forpliktet til å fremlegge som ledd i utøvelsen av sine konstitusjonelle oppgaver. I forarbeidene er dette spørsmålet ikke kommentert. Så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, er bestemmelsen heller ikke særlig kommentert i forarbeidene til loven av 1828. Det er mulig bestemmelsen den gang bare var ment som en refleks av *statsrådene* opplysningsplikt overfor Statsrådet. I 1828 var som kjent det parlamentariske system ennå ikke etablert, og Stortinget og regjeringen fremsto som to helt adskilte beslutningsorganer. Det er mulig man derfor anså disse to organene for å ha like stor plikt til å fremskaffe opplysninger i forbindelse med saksbehandlingen i de to organene.

I dag er det i alle fall klart at ansvaret for å sikre Stortinget informasjon påligger regjeringen. Stortingsrepresentantenes plikt til selv å fremlegge opplysninger er i beste fall sekundær, og i liten grad en rettslig plikt. Det er likevel mulig å tenke seg et straffbart brudd på opplysningsplikten i forbindelse med behandling av saker i Stortinget, dets avdelinger

eller komiteer. Et relativt klart eksempel er dersom en representant bevisst gir uriktige opplysninger under behandlingen av en sak. Dette kan i prinsippet ha like store følger som uriktige opplysninger gitt av en statsråd.

Det kan imidlertid spørres hva slags opplysninger en representant er forpliktet til av *eget tiltak* å meddele Stortinget. Den stortingsrepresentant som fremlegger et privat lovforslag eller annet formelt forslag på Stortinget eller Odelstinget, må antas å ha en opplysningsplikt knyttet til fremleggelsen. Rekkevidden av opplysningsplikten kan det være vanskelig å si noe generelt om. Like omfattende som regjeringens opplysningsplikt kan stortingsrepresentantenes opplysningsplikt likevel ikke være. Det kan blant annet neppe være tale om at representanten har en særlig utstrakt undersøkelsesplikt. Stortinget vil vel normalt be regjeringen om utredninger dersom et privat forslag ser ut til å være mangelfullt utredet.

Men hva om en representant får del i informasjon utenfra før avgjørelsen av en sak i Stortinget? Er han da forpliktet til å videreformidle opplysningene? Sejersted antar det eksisterer en konstitusjonell sedvanerettsregel som tilsier at alle representanter skal få del i informasjon som *regjeringen* formelt meddeler Stortinget i saker som det har under behandling.³² Dersom en komitéleder, saksordfører eller annen stortingsrepresentant formelt mottar opplysninger og dokumenter fra regjeringen, som kan ha betydning for avgjørelsen av saken, antar utvalget at denne representanten antakelig har en selvstendig plikt til å gjøre informasjonen tilgjengelig for alle representanter.

Vanskeligere er det dersom representanten blir kjent med informasjon gjennom lobbygrupper eller andre uformelle kanaler. For å ta stilling til om det da eksisterer en opplysningsplikt kreves en omfattende undersøkelse av parlamentarisk praksis, og spørsmålet kan derfor ikke besvares i denne innstilling.

Ansvarlighetsloven § 13 tar uansett ikke stilling til *når* det foreligger en opplysningsplikt. Bestemmelsen forutsetter bare at det *finnes* en slik plikt - noe gjennomgangen foran viser at det til en viss grad gjør - og det er derfor heller ikke nødvendig i denne omgangen å vurdere utstrekningen av stortingsrepresentantenes opplysningsplikt.

Til forskjell fra brudd på regjeringens opplysningsplikt, rammes bare de *forsettlige* brudd på stortingsrepresentantenes opplysningsplikt. Det er etter utvalgets syn vanskelig å få øye på begrunnelsen for hvorfor de uaktsomme brudd på opplysningsplikten ikke er straffbare. Om skyldkravet generelt, vises til bemerkningene foran under § 4. Utvalget foreslår i tråd med de generelle synspunkt som der er

³² Sejersted: Kontroll og konstitusjon (2002) side 525.

fremhevet, at ansvarlighetsloven § 13 endres slik at bestemmelsen rammer også de uaktsomme forgåelser. Dette gjøres ved å stryke kravet til forsett. Utvalget foreslår dessuten å fjerne hefte som straffe-reaksjon i denne bestemmelsen.

Utvalget foreslår etter dette at ansvarlighetsloven § 13 kan lyde:

"Undlater noget medlem av *Stortinget* å gi opplysninger som han plikter å meddele *Stortinget*, eller gir *han uriktige* opplysninger, straffes han med bøter eller med fengsel inntil 5 år."

§ 14. Gjør noget medlem av Statsrådet eller av Stortinget sig skyldig i sådan forbrydelse som nevnt i den almindelige borgerlige straffelovs § 121, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Denne bestemmelsen setter en høyere strafferamme for brudd på taushetsplikt enn det som gjelder etter den alminnelige straffeloven § 121. Bakgrunnen for den strengere strafferamme var ifølge Specialkomiteen at det var grunn til å

"anlegge en særlig streng bedømmelse dersom en statsråd eller stortingsmann gjør sig skyldig i en forgåelse av den her omhandlede art".³³

Foran har utvalget foreslått å endre ansvarlighetsloven § 1 - i tråd med forslaget om å endre Grunnloven § 86 - slik at Riksretten bare trer i funksjon der de konstitusjonelt ansvarlige har brutt sine konstitusjonelle plikter. En konsekvens av dette er at det vil avhenge av de nærmere omstendigheter om brudd på taushetsplikten skal påtales ved riksrett. Utvalget antar at brudd på taushetsplikten ofte ikke vil kunne anses som brudd på konstitusjonelle plikter, og i praksis vil derfor brudd på taushetsplikt i stor grad bli å pådømme etter reglene i straffeloven og av de alminnelige domstoler.

Brudd på taushetsplikten kan etter hovedregelen i § 121 straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder. Dersom en statsråd eller stortingsrepresentant begår brudd på taushetsplikten, vil imidlertid dette - ut fra at disse personer har særlig betrodde stillinger og verv - lett kunne ansees som taushetsbrudd under *særdeles skjerpene omstendigheter*. I så tilfelle vil strafferammen være bøter eller fengsel inntil 3 år.

Utvalget mener man ikke kan utelukke at det kan forekomme brudd på taushetsplikt i en sammenheng som gjør at et slikt lovbrudd må sies å være brudd på en konstitusjonell plikt. Enkelte bestemmelser i Grunnloven, for eksempel § 30 første ledd, forutsetter klart en fortrolig behandling av visse typer

saker. Et brudd på taushetsplikt knyttet til et slikt forhold vil kunne fremstå som brudd på en konstitusjonell plikt. Utvalget antar derfor at bestemmelsen i ansvarlighetsloven § 14 bør videreføres uendret.

§ 15

(Nå opphevet)

Som nevnt under merknadene til § 11, er det av rettssikkerhetsmessige hensyn grunn til å la straffansvar for brudd på opplysningsplikten og for brudd på plikten til å fratse etter mistillitsvedtak, komme til uttrykk i lovgivningen. Flertallet i Frøiland-utvalget fremmer forslag om å grunnlovfeste opplysningsplikten, med en korresponderende straffebestemmelse i straffeloven. Det vises til merknadene under pkt. 5.3 om dette forslaget.

I tillegg foreslår flertallet i Frøiland-utvalget at straffansvar for brudd på plikten til å fratse etter mistillitsvedtak skal lovfestes i en egen bestemmelse i straffeloven § 126 annet ledd. Det vises her til drøftelsen foran under pkt. 5.4 om ny grunnlovsbestemmelse om plikten til å søke avskjed etter mistillitsvotum. Utvalget foreslår som det fremgår her at det tas inn en bestemmelse i Grunnloven § 15 om regjeringens plikt til å søke avskjed etter et mistillitsvotum i *Stortinget* og om forretningsministeriers fullmakter. Utvalget foreslår i den forbindelse at en straffebestemmelse om brudd på plikten til å søke avskjed tas inn som ny § 15 første ledd i ansvarlighetsloven. I § 15 annet ledd foreslås en straffebestemmelse om brudd på de fullmakter som følger av regjeringens stilling som forretningsministerium.

Utvalget foreslår at ansvarlighetsloven § 15 kan lyde:

"Det medlem av statsrådet som ikke innleverer sin søknad om avskjed i samsvar med Grunnlovens § 15 første ledd, straffes med tap av embetet og bøter eller fengsel inntil 10 år.

På samme måte straffes det medlem av statsrådet som, etter at *Stortinget* har truffet beslutning om mistillit, overskrider sin bemyndigelse ifølge Grunnlovens § 15 tredje ledd."

Kapitel 3. Særlige bestemmelser om straffansvar for medlemmer av Høiesterett og Riksretten

§ 16. De medlemmer av Høiesterett, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 46 påliggende plikt, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år forsåvidt ikke nogen strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse på forholdet.

Bestemmelsen foreslås beholdt, se merknadene foran under § 11 annet ledd.

³³ Specialkomiteens innstilling side 38.

§ 17. Det medlem av Høyesterett, som

- a) meddeler nogen part råd eller veiledning i en sak som står for Høyesterett eller kan komme inn for Høyesterett,
- b) eller i nogen betenkning, eller innstilling medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven,
- c) eller i sin embedsgjerning for øvrig ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnlov eller lovgivning, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år.

Bestemmelsen foreslås beholdt, se merknadene foran under § 11 annet ledd, og det foreslås presisert at regelen gjelder tilsvarende når et medlem av Høyesterett er medlem av Riksretten.

Utvalget foreslår et nytt annet ledd i § 17 som kan lyde:

"Denne bestemmelse gjelder tilsvarende når et medlem av Høyesterett er medlem av Riksretten."

§ 18. Gjør noget medlem av Riksretten sig skyldig i nogen handling eller undlatelse således som nevnt i § 17 a og c, straffes vedkommende som i § 17 bestemt.

Utvalget foreslår å oppheve denne bestemmelsen idet de alminnelige straffebestemmelser antas å dekke behovet for å kunne straffeforfølge de stortingsvalgte dommerne i Riksretten som måtte gjøre seg skyldige i straffbare forhold. For høyesterettsdommere fremgår det av det foreslåtte annet ledd i § 17 at straffansvaret også knytter seg til dommerfunksjonen i Riksretten.

6. ORGANISERING AV PÅTALEMYNDIGHET OG ETTERFORSKNING VED EN VIDEREFØRING AV RIKSRETTE

6.1 Innledning

Utvalget legger vekt på at en revidert riksrettsordning må utformes slik at den sikrer en uavhengig og upartisk rettergang. Uavhengighet innebærer at anklagemyndigheten skal være klart skilt fra domsmyndigheten. Videre må riksrettsordningen ikke være så omstendelig og tungrodd at den i realiteten beskytter mot straffeforfølgning. Dette er et hensyn som gjelder påtalefunksjonen vel så mye som domstolen: Terskelen for å innlede etterforskning må ikke settes så høyt at tiltalebeslutningen blir påvirket på en uakseptabel måte. Som flertallet i Frøiland-utvalget fremhever:

"Selv om det antakelig er liten grunn til å tro at skyldige "slipper fri" fordi prosessen er for tungvint, er det likevel ønskelig å etablere et håndhevelsessys-

tem som fjerner grunnlaget for mistanker om dette." (Dok. 14 (2002-2003), s. 101).

Det er på den annen side heller ikke ønskelig å etablere en ordning som åpner for å iverksette undersøkelser i flere saker enn det saklig sett er grunnlag for.

6.2 Dagens påtaleordning og påtaleordninger i enkelte andre land

Utvalget viser til at Odelstinget etter dagens ordning treffer beslutning om tiltale for riksretten med vanlig flertall, jf. Grunnloven § 86 første og annet ledd. Dette gjøres etter innstilling fra en *protokollkomité* som oppnevnes av og blant Odelstingets medlemmer iht. Stortingets forretningsorden § 14 a. Bestemmelsen lyder:

"Dersom det blir nødvendig for Odelstinget å ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende mot noen, skal Odelstinget - etter innstilling fra valgkomiteens odelstingsmedlemmer - oppnevne en protokollkomité blant sine medlemmer til å behandle saken og gi innstilling til Odelstinget."

Etter at beslutning om tiltale for Riksrett er truffet, skal Odelstinget velge en *aksjonskomité* som står ansvarlig for forberedelse og utførelse av saken. Videre knytter Odelstinget til seg anklagere som skal føre saken, jf. riksrettergangsloven § 14. Om arbeidet frem til tiltalebeslutningen - det vil si undersøkelses- og etterforskningsstadiet - sier regelverket lite.

Utvalget viser til at i flere andre land er nasjonalforsamlingen i plenum tillagt påtalemyndighet i riksrettssaker. Det mest nærliggende eksempel er Danmark der Folketinget i plenum avgjør tiltale spørsmålet ved ministeransvar med vanlig flertall. I riksrettssaken mot tidligere justisminister Ninn-Hansen i 1993-1995 var det Udvalg for Forretningsordenen som avga innstilling til Folketinget om tiltale. De kritikkverdige forholdene det dreide seg om ble i første omgang påpekt i en beretning fra Folketingets Ombudsmand. Denne ledet til at det ble nedsatt en "Undersørgelsesret", med en høyesterettsdommer som leder og en advokat som "udspørger". Beretning fra undersøkelsesretten ble avgitt 14. januar 1993, og samme dag søkte den sittende regjeringen Schlüter (der Ninn-Hansen var minister) om avskjed.

En enklere ordning enn å involvere plenum, er å legge anklagemyndigheten til en komité. En slik delegasjon finnes i Sverige. Den svenske ordningen er slik at statsrådsansvaret påtales av Konstitusjonsutskottet som er en av 20 faste fagkomiteer. Komitéfordelingen bestemmes av Riksdagen for hele valgperioden, og reflekterer partifordelingen i Riksdagen. Kontrolloppgaver og gransking av regjeringen - herunder gjennomgang av statsrådsprotokollene - står helt sentralt i komiteens arbeid.

Utvalget peker på at det synes å være få eksempler fra andre land på at påtalemyndigheten legges til et "rettslig" sammensatt, uavhengig organ. Et eksempel er den nye påtaleordningen som gjelder for statsråder i Frankrike (innført i 1993). Tiltale besluttes der av en komité som består av syv dommere med forankring dels i *Cour de Cassation*, som er landets høyeste domstol i sivile saker og straffesaker, *Conseil d'Etat*, som er øverste forvaltningsdomstol og *Cour de Comptes* som er en særegen "riksrevisjonsdomstol". Dom i riksrettssaker avsies av *Cour de justice de la République*, som - til tross for at tre høyesterettsdommere er med - er en domstol med klar politisk forankring (seks senatorer og seks deputerte).

Utvalget bemerker at den franske "dommermodellen" ikke fremstår som naturlig med bakgrunn i norske rettstradisjoner.

6.3 Påtalemyndigheten - utvalgets merknader

I Frøiland-utvalgets innstilling er det redegjort nokså utførlig for hva som kan tale for å la den alminnelige påtalemyndighet innlede etterforskning og beslutte tiltale; riktignok på basis av et mindre omfattende og mer presist konstitusjonelt ansvar enn det som gjelder i dag. I innstillingen nevnes imidlertid særlig tre betenkeligheter ved en slik "avpolitisert" ordning³⁴. For det første vil det være uheldig om påtalemyndigheten innleder etterforskning i saker som fortsatt er til behandling i Stortinget. For det andre kan det være problematisk om påtalemyndigheten vil forfølge saker som et stort flertall i parlamentet ønsker å la ligge, blant annet fordi det heller ikke i velgerskaren finnes noen stemning for å gå videre. For det tredje kan det argumenteres for at den alminnelige påtalemyndighet ikke har den nødvendige uavhengighet i forhold til regjeringen, noe som særlig er relevant i forhold til saker som angår statsråder. Utvalget peker på at en i tillegg kanskje kan frykte at den alminnelige påtalemyndigheten kan bli politisert ved å bli tillagt saker om konstitusjonelt ansvar, dvs. saker hvor det ofte kan være sterk uenighet mellom forskjellige grupperinger i Stortinget om hva som bør gjøres.

Frøiland-utvalgets flertallsforslag, som gjør påtalen i saker om konstitusjonelt ansvar avhengig av begjæring fra Stortinget, innebærer at det i det minste vil finnes en *indirekte* demokratisk forankring på de områdene begjæring forutsettes. Det ligger imidlertid etter utvalgets syn fortsatt et prinsipielt problem i at Kongen i statsråd er øverste leder for påtalemyndigheten. Etter straffeprosessloven § 56 kan Kongen i statsråd instruere Riksadvokaten. Selv om det som foreslått av flertallet i Frøiland-utvalget ved lov gjøres unntak i instruksjons- og omgjøringsretten, er det

ikke opplagt at tilknytningen til regjeringen reelt sett blir brutt på en slik måte at det utad inngir tilstrekkelig tillit til at påtalemyndigheten har fattet en upartisk beslutning. Denne innvendingen er først og fremst relevant i forhold til ministeransvaret, men også for stortingsrepresentantene vil det etter utvalgets syn være lite passende om anklagemyndigheten for brudd på konstitusjonelle plikter skulle ligge hos et organ som er underlagt regjeringen.

Som flertallet i Frøiland-utvalget fremhever, er det Stortinget selv som er nærmest til å vurdere alvorligheten av brudd på regjeringens plikter i forhold til Stortinget - forhold som ofte vil kreve vurderinger av mer politisk karakter. Dersom Stortinget først skulle vedta å begjære påtale og oversende saken til påtalemyndigheten, er det etter utvalgets syn vanskelig å se for seg at påtalemyndigheten ville henlegge saken. Skulle påtalemyndigheten komme til at for eksempel en sak om brudd på opplysningsplikten burde henlegges uten at den ble prøvet for domstolene, ville det lett åpne for uheldige spekulasjoner om lojalitet mellom påtalemyndigheten og regjeringen. Saken ville muligens stille seg noe annerledes dersom et mindretall i Stortinget ble gitt adgang til å begjære påtale slik deler av Frøiland-utvalget ønsket, men en vil da fortsatt ha problemet med at det kunne tas ut tiltale i strid med hva et flertall i Stortinget ønsker.

Etter utvalgets mening kan det anføres gode grunner for at påtalemyndigheten i saker om konstitusjonelt ansvar fortsatt gis en demokratisk forankring i Stortinget - også innenfor en reformert riksrettsordning.

For det første kan det hevdes at det i et representativt, parlamentarisk demokrati må være de folkevalgte som - på folkets vegne - påser at grunnleggende konstitusjonelle plikter ikke tilsidesettes. Det innebærer at folkerepresentasjonen bør være involvert når det gjelder spørsmålet om tiltale for handlinger som bryter med Grunnloven. Som tidligere påpekt kan muligheten til å reise straffesak mot statsrådene ved brudd på de konstitusjonelle plikter sees som en forlengelse av Stortingets parlamentariske virkemidler. Utvalget peker på at også flertallet i Frøiland-utvalget har valgt en modell for påtale i saker om ministeransvar som innebærer at Stortinget har en avgjørende innflytelse på om det blir reist sak.

For det andre kan det hevdes at få vil være bedre egnet enn stortingspolitikere til å foreta den første vurderingen av *alvorligheten* i brudd på konstitusjonelle plikter - ikke minst i forhold til ministeransvaret. Det at anklagemyndigheten har en demokratisk forankring, er imidlertid ikke på noen måte til hinder for at en søker å finne ordninger som ivaretar behov for etterforskningskompetanse og juridisk sakkynndighet i prosessen frem mot eventuell tiltale. I mange tilfeller vil de folkevalgte trenge bistand for å klarleg-

³⁴ Dokument nr 14 (2002-2003) s. 104

ge faktiske forhold, gjennomføre bevisvurderinger, avklare innholdet i relevante regler, foreta en reell vurdering av om regler er brutt, og lignende. Utvalget går derfor inn for å styrke etterforskningsleddet i riksrettssaker.

I praksis er det grunn til å tro at et "politisk" påtaleorgan og et "juridisk" påtaleorgan ofte kommer frem til den samme beslutningen. I den grad urettmessige tiltaler eller urettmessig unnlattelse av å reise tiltale forekommer i et "politisk" påtaleorgan, vil det få oppmerksomhet, og velgerne vil i neste omgang kunne reagere overfor politikerne. En annen mulighet er at et rettslig påtaleorgan eventuelt skulle reise tiltale (eller unnlate å gjøre det) i tilfeller hvor et demokratisk forankret påtaleorgan ville handlet annerledes. Etter utvalgets syn ville det utvilsomt være uheldig om vi skulle få rettslige prosesser om brudd på konstitusjonelle plikter som få - om noen - av de folkevalgte så på som berettigede.

For det tredje ligger det et uunngåelig "politisk" element i det å igangsette en vurdering av om konstitusjonelle plikter er brutt, selv om en beslutning om tiltale ikke blir resultatet til slutt. Bare det å vurdere å benytte anklagemyndigheten innebærer en kritikk av de aktuelle handlingene. Det frie skjønnet som utøves i forhold til påtale for brudd på konstitusjonelle plikter vil ha en politisk komponent - og bør derfor også ha en demokratisk eller politisk forankring. Videre er det slik at uansett hvor påtalemyndigheten legges, vil det ut fra opportunitetsprinsippet i straffetrettspleien ikke foreligge noen plikt til å beslutte tiltale selv om det er klarlagt at det er handlet på måter som rammes av ansvarlighetsloven.

Et alternativ kunne være å opprette et *nytt uavhengig organ* som skal stå for tiltalebeslutningen der Stortinget bestemmer sammensetningen. En innvending til en slik løsning er - i likhet med en overføring av påtalekompetansen til den alminnelige påtalemyndigheten - at saker om konstitusjonelt ansvar kan komme opp uten støtte fra et flertall i Stortinget. Den nære sammenhengen som finnes mellom vurderingen av hhv. parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar gjør det etter utvalgets syn ønskelig at det er Stortinget som avgjør om det skal reises tiltale for riksrett.

Utvalget mener dessuten at Stortinget peker seg ut som den myndighet som mest naturlig kan følge de konstitusjonelt ansvarliges praksis og dermed finne frem til kritikkverdige forhold som kan lede til en tiltale

Utvalget foreslår et system der lagtingsmedlemmer ikke lenger skal inngå som dommere i Riksretten. Dersom en i denne situasjonen skulle beholdt Odelstinget som påtalemyndighet, ville lagtingsmedlemmenes rettigheter og plikter bli redusert på en uberettiget måte i forhold til andre representanter. I

og med at Lagtinget ikke spiller noen rolle i domstolen, er det ingen grunn til å frata representantene som har sete der innflytelse på påtalespørsmålet. Det som etter utvalgets syn fremstår som de to mest nærliggende alternativene, er at påtalemyndigheten enten legges til Stortinget i plenum, eller til kontroll- og konstitusjonskomiteen slik ordningen er i Sverige.

Når det gjelder den svenske ordningen, peker utvalget på at det er ulikheter i norsk og svensk riksrettsordning som kan tilsi en annen løsning i Norge. For det første er det konstitusjonelle ansvaret det er snakk om i Sverige langt mer begrenset enn hos oss. Det kan videre anføres at behandling i plenum i utgangspunktet er mer betryggende enn behandling kun i en komité. I Sverige er det Riksdagen i plenum som formelt bestemmer fordelingen av komitéplasser, mens dette i Norge er delegert til Stortingets valgkomité. Hvis anklagemyndigheten legges til en fast komité, får en på sett og vis et system med "dobbel delegasjon". Det kan betraktes som uheldig i så alvorlige sammenhenger som det å tiltale for embetsforbrytelser jo er.

Utvalget anser det dessuten som uheldig om en av de faste komiteene skulle tillegges oppgaver som ville gjøre den til et konstitusjonelt organ. Dette ville være et vesentlig brudd med den tradisjonelle rolle de faste komiteene har hatt som interne, forberedende organer for Stortingets beslutninger.

Det kan også innvendes at kontroll- og konstitusjonskomiteen er for liten. Dette kunne eventuelt løses ved å legge anklagemyndigheten til en *utvidet* kontroll- og konstitusjonskomité. Etter utvalgets syn er det imidlertid lite å vinne ved dette i forhold til en plenumsordning, og utvalget går derfor inn for det.

Det foreslås i samsvar med dette endringer i Grunnloven §§ 20, 30 og 86 samt i flere bestemmelser i ansvarlighetsloven og i riksrettergangsloven.

6.4 Nærmere om undersøkelses- og etterforskningsstadiet

6.4.1 Innledning

Utvalget peker på at riksrettstiltale normalt bare vil kunne besluttes etter at omfattende undersøkelser er gjort i forkant. Utvalgets inntrykk så langt er at det i de landene som har en demokratisk forankret påtalemyndighet, er slik at tradisjonelle parlamentariske virkemidler utnyttes i forberedelsesfasen.

Informasjon om klanderverdig embetsførsel kan fremkomme på mange måter. Det kan bli fanget opp av pressen, fremkomme via Riksrevisjonen eller Sivilombudsmann, eller bringes frem i lyset som resultat av at Stortingets egne kontrollmidler benyttes. Hvis en ser på de 6 sakene etter 1989 hvor det har vært foreslått å vurdere riksrettstiltale, har 3 av dem

hatt utspring i rapporter fra Riksrevisjonen (Winix-saken, FATIMA-saken og Gardermo-saken). I to saker ble det oppnevnt granskingskommisjoner (Reksten-saken og Gardermo-saken), og i to av sakene har eksterne organer ikke vært involvert (Mossad-saken med bakgrunn i et Dokument 8-forslag, og Treholt-saken som den daværende kontrollkomiteen håndterte).

En viktig nyskaping i Stortingets kontrollarsenal er parlamentariske granskingskommisjoner. Den første ble oppnevnt i 1985 i Reksten-saken. Fire andre har kommet til senere (Lund-kommisjonen, Bankkrisen, Gardermo-saken og Mehamn-ulykken). Utvalget viser til at det i 2003 ble tatt inn en egen bestemmelse i FO § 14 b om granskingskommisjoner (jf. Innst. S. nr. 210 (2002-2003)).

Et spørsmål som melder seg i denne forbindelse er om det er behov for en fastere modell for parlamentariske granskingskommisjoner i tilfeller der Stortinget trenger mer informasjon for å vurdere om det foreligger brudd på konstitusjonelle plikter enn det som kan tilveiebringes ved ordinære virkemidler.

6.4.2 Historisk bakgrunn

Utvalget viser til at Specialkomiteen av 1927 var oppmerksom på vanskelighetene knyttet til det å fremskaffe opplysninger om eventuelle brudd på bestemmelsene om konstitusjonelt ansvar, og i innstillingen finnes en kort diskusjon av temaet. Blant annet var følgende tanke blitt reist under drøftelsene i komiteen:

"om ikke Protokollkomiteen ved særskilt lovbestemmelse bør utstyres med *en mer effektiv myndighet* til å skaffe sig de opplysninger den har bruk for. Der kunde i så henseende bli spørsmål om en ordning, hvorefter Protokollkomiteen efter Odelstingets bestemmelse - og eventuelt forsterket med medlemmer, valgt av Odelstinget til dette hverv - fikk adgang til å forrette som undersøkelseskommisjon, med myndighet til å innkalle vidner og forøvrig kreve fremlagt de opplysninger den ønsket." (Innstilling fra Specialkomiteen, s. 44-45; uthevelse i original.)

Specialkomiteen inntok samlet det syn at protokollkomiteen ikke hadde "effektive hjelpemidler til å skaffe sig opplysninger som kan være helt nødvendige for at komiteen skal få et sikkert grunnlag for sin bedømmelse av de saker den behandler" (s. 45). Samtidig gjorde det seg gjeldende ulike synspunkter på om protokollkomiteen burde disponere virkemidler "som en undersøkelseskommisjon". En hovedinnvending som ble nevnt, var at "det synes mindre naturlig å gi *lovbestemmelser* om myndighet for en stortingskomité, som bare består i kraft av det *reglement* Stortinget har vedtatt" (s. 45). Specialkomiteen mente videre at siden dette gjaldt Stortingets arbeidsordning, burde spørsmålet tas opp av Stortingets ar-

beidsordningskomité. Specialkomiteen rettet en enstemmig henstilling om at undersøkelsesproblemet måtte bli gjort til gjenstand for nærmere utredning. Det skjedde imidlertid ikke. Som nevnt har det de senere år vært vanlig at saker der spørsmål om riksrettsansvar har vært reist er blitt forberedt av en egen granskingskommisjon eller av Riksrevisjonen.

Utvalget peker på at diskusjonen i Specialkomiteen på sett og vis reflekterte stridigheter som hadde funnet sted i forkant av riksrettssaken mot ministeriet Berge. Protokollkomiteen fikk oversendt saken om å vurdere tiltale i juni 1925 (bakgrunnen var bl.a. at regjeringen Berge hadde besluttet å støtte Handelsbanken med 25 mill. kroner uten å informere Stortinget). Det var tale om en kompleks sak, og protokollkomiteen hadde ikke erfaring med selvstendige granskinger av så sammensatte og vanskelige saker. Et mindretall i komiteen mente at det ville være tilstrekkelig om den la offisielle dokumenter til grunn for sine vurderinger, men flertallet gikk inn for at mer omfattende granskinger måtte gjennomføres. I praksis støtte imidlertid protokollkomiteen på en rekke problemer fordi den ikke hadde formell kompetanse til å kreve opplysninger. Blant annet henviste flere av de som ble kontaktet til at de var bundet av taushetsplikt. Protokollkomiteen var med andre ord henvist til å basere innstillingen i tiltalospørsmålet på opplysninger som den kunne få inn frivillig. Odelstinget fant likevel at det forelå tilstrekkelig grunnlag for å reise tiltale.

Dagens protokollkomité er en *ad hoc* komité som oppnevnes (særskilt) i den grad det er nødvendig å vurdere om konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende mot noen (FO § 14a). Denne ordningen ble innført i 1972.³⁵ De rutinemessige kontrollsakene som protokollkomiteen tidligere hadde hatt hånd om, ble fra nå av fordelt mellom fagkomiteene. Det var en ordning som fungerte dårlig, og i 1981 ble det etablert en egen kontrollkomité på siden av fagkomiteene for å håndtere disse sakene. Medlemmene av kontrollkomiteen var samtidig medlemmer av en fagkomité. Dette fungerte heller ikke tilfredsstillende, og i 1993 fikk vi den nåværende organiseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Siden kontroll- og konstitusjonskomiteene har medlemmer fra både Odelstinget og Lagtinget (som enhver annen fagkomité), kunne den selvsagt ikke få overført saker om konstitusjonelt ansvar.

Det er mulig å hevde at reformen i 1972 hadde heving av terskelen for å vurdere konstitusjonelt ansvar som en (utilsiktet) konsekvens. Dette fordi spørsmålet om å vurdere tiltale før dette tidspunktet

³⁵ Jf. Dokument nr. 11 (1968-69). En protokollkomité ble oppnevnt etter denne bestemmelsen i 1975 (Hauglin-saken) og i 1977 (Loran C-saken og spørsmålet om hvorvidt to stortingsrepresentanter hadde brutt taushetsplikt).

hørte hjemme i en av de faste komiteene, og en trengte ikke å gå veien om å oppnevne en særskilt komité. I den grad oppgaven å avgi innstilling i saker som gjelder konstitusjonelt ansvar etter en (domstols)reform legges til kontroll- og konstitusjonskomiteen, etableres en ordning som i en viss forstand ligger nær den som tradisjonelt har eksistert på dette området.

6.4.3 Innstillende organ for Stortinget i påtalespørsmålet

Anklagemyndighet i plenum forutsetter at en komité pekes ut som innstillende instans. Den første muligheten er å opprettholde protokollkomiteen, men andre prosedyren for utpeking av komitémedlemmer slik at det blir valgkomiteen som avgir innstilling om sammensetningen av komiteen, og Stortinget som oppnevner den. Den andre muligheten er å la kontroll- og konstitusjonskomiteen overta protokollkomiteens oppgaver.

Utvalget mener det er en fordel om en av Stortingets faste komiteer gis innstillingsmyndighet, og at kontroll- og konstitusjonskomiteen peker seg ut som den mest naturlige komiteen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har initiativrett i kontroll saker, og vil ofte ha forestått den innledende behandling av en kontroll sak som kan ende opp i en vurdering av riksrettsspørsmålet. Utvalget peker på at en slik ordning også synes å være i samsvar med forutsetningene som ble lagt til grunn da den nåværende organiseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen ble etablert. Stortingets Presidentskap uttaler i Innst. S. nr. 145 (1991-1992) s. 4 bl.a.:

"Presidentskapet er enig med reglementskomiteen i at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør få kompetanse til å iverksette undersøkelser på eget initiativ og velge hvilke etater eller saksområder den vil undersøke. Presidentskapet understreker at formålet med undersøkelsene må være å fremskaffe opplysninger som anses nødvendige av hensyn til Stortingets kontroll med forvaltningen, dvs. nødvendige for at Stortingets skal kunne håndheve det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for Regjeringens medlemmer."

En innvending mot en slik løsning kunne være at arbeidsbelastningen for komiteen kan bli stor hvis en (potensiell) riksrettssak melder seg. Utvalget understreker derfor at det er behov for å styrke etterforskningsleddet i riksrettssaker - uavhengig av hvilken komité som skal forberede saken for Stortinget.

Etter utvalgets syn bør 1/3 av komiteens medlemmer kunne beslutte at komiteen skal ta opp til behandling en egen sak om konstitusjonelt ansvar, herunder om etterforskning skal innledes. Dersom det besluttes at en sak skal tas opp til behandling, skal komiteen avgi innstilling til Stortinget. Et tilsvarende

mindretall kan etter dagens regler også initiere en kontroll sak i forhold til å foreta undersøkelser i forvaltningen etter nåværende fjerde ledd i FO § 12 annet ledd nr 8. Komiteens innstilling fremmes for Stortinget som enten avgjør påtalespørsmålet ved å reise tiltale eller henlegge saken med vanlig flertall, eller vedtar å be Stortingets ansvarskommisjon iverksette etterforskning med tilslutning fra 1/3 av Stortingets medlemmer.

Utvalget bemerker at den adgangen komiteen har til å ta opp en sak om konstitusjonelt ansvar av eget tiltak, ikke legger noen begrensninger på adgangen til å ta opp forslag om å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende eller iverksette etterforskning i tilknytning til andre saker komiteen behandler, for eksempel en rapport fra Riksrevisjonen, forutsatt at et slikt forslag ligger innenfor sakens ramme. Slike forslag vil for øvrig også kunne fremsettes i tilknytning til saker som behandles i fagkomiteene, eller tas opp i Stortinget under behandling av andre saker. Det vil i så fall være opp til Stortinget å fatte realitetsvedtak i saken, vedta at den skal oversendes konstitusjons- og kontrollkomiteen til videre forberedelse, eller eventuelt med tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer, anmode Stortingets ansvarskommisjon om å iverksette undersøkelser om saken - se merknadene om denne nedenfor.

Utvalget mener dessuten at det er behov for å innføre en ordning slik at ikke enhver anmeldelse for Riksrett må forelegges for Stortinget i plenum. I dag blir anmeldelser for Riksrett som Stortinget mottar forelagt Stortingets presidentskap til avgjørelse av videre fremgangsmåte etter forberedelse av Stortingets administrasjon. Dersom Presidentskapet finner at det åpenbart ikke er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende, orienteres anmelderen om at Presidentskapet ikke ser grunn til ytterligere forføyninger i saken. I siste omgang er det likevel Odelstinget som henlegger saken.

Utvalget peker på at en anmeldelse også etter en ny ordning formelt må henlegges av det påtalekompetente organ, dvs. Stortinget etter utvalgets forslag. Dette er ikke en hensiktsmessig fremgangsmåte når det gjelder anmeldelser som åpenbart ikke kan føre frem, eller som formelt ikke hører under riksrettsordningen. Utvalget går derfor inn for å formalisere en ordning der kontroll- og konstitusjonskomiteen gis myndighet til ikke å fremlegge anmeldelser for Stortinget der det er åpenbart at den ikke kan føre frem. Komiteen gis videre myndighet til å avvise anmeldelser som gjelder forhold som ikke hører inn under riksrettsordningen. I sistnevnte tilfelle skal saken oversendes rette påtalemyndighet. Anmelder skal underrettes om sakens utfall. En anmeldelse kan besluttes fremlagt for Stortinget dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det. Ko-

miteen fremmer i så fall en innstilling om saken på vanlig måte. Utvalget bemerker at mindretallets rett til å utvirke at saken fremlegges for Stortinget er en logisk følge av at en tredjedel av komiteens medlemmer er gitt adgang til å initiere en sak av eget tiltak. Når komiteen nå gis en begrenset mulighet til å avslutte behandlingen av en anmeldelse, er det for øvrig særlig grunn til å sikre at det er bred enighet i komiteen om en slik avgjørelse.

Utvalget understreker at det er de helt kurante tilfellene man på denne måten forutsetter avgjort i komiteen. Dersom komiteen mener det er substans i saken, eller det er tvil om saken hører under riksretten eller de ordinære domstoler, skal saken fremlegges for Stortinget til avgjørelse - eventuelt med en innstilling om henleggelse. Utvalget foreslår at det tas inn bestemmelser om komiteens myndighet i et nytt fjerde ledd i FO § 12 annet ledd nr 8.

Utvalget peker på at det for øvrig synes mest hensiktsmessig at kontroll- og konstitusjonskomiteen også overtar aksjonskomiteens myndighet etter at tiltale er besluttet. Det foreslås at saken - etter at en beslutning om å reise tiltale for Riksrett er fattet av Stortinget - sendes tilbake til kontroll- og konstitusjonskomiteen som handler på Stortingets vegne under forberedelsen og utførelsen av riksrettssaken.

Når det gjelder aksjonskomiteens funksjoner, vises det for øvrig til merknadene til riksrettergangsloven § 14 under pkt. 7.3 nedenfor.

6.4.4 *Hvordan styrke etterforskningsfunksjonen?*

Det er etter utvalgets syn vanskelig å tenke seg annet enn en form for ekstern løsning hvis en vil styrke etterforskningsmulighetene i saker som aktualiserer riksrett. Det har særlig sammenheng med at det vil være lite naturlig å utstyre stortingskomiteer eller -utvalg med lovhjemmel til å innhente bevismateriale. En slik ordning ville også innebære betydelige kapasitetsproblemer for Stortinget, og etter omstendighetene også problemer av rettsikkerhetsmessig art.. Erfaringen fra Stortingets behandling av saker der spørsmålet om konstitusjonelt ansvar har vært tatt opp de senere år, viser også at Stortinget i flere tilfeller har sett behov for å iverksette en ekstern, uavhengig undersøkelse for å klargjøre sakens faktiske og/eller rettslige sider, enten i form av en egen granskingskommisjon eller ved å be Riksrevisjonen undersøke en sak.

Dersom et eksternt etterforskningsorgan opprettes, må en først ta stilling til om det bør være en *permanent* kommisjon eller om kommisjonen skal *oppnevnes særskilt* for hver enkelt sak som kommer opp (*ad hoc*), dvs. som en granskingskommisjon.

Utvalget peker på at det som kunne tale for særskilt oppnevning i hver sak (*ad hoc*-løsningen) er

at det blir mulig å skreddersy kommisjonen - hva angår mandat, sammensetning og rettslige virkemidler - til behovet i den enkelte sak. Særlig viktig er det at en har mulighet til å sette sammen kommisjonen på en slik måte at medlemmene har nødvendig distanse til den aktuelle saken. Granskingskommisjoner av denne typen vil med andre ord være et fleksibelt virkemiddel i det parlamentariske kontrollarbeidet. En slik løsning har imidlertid også ulemper sammenlignet med en permanent kommisjon. For det første innebærer det at hver enkelt granskning nærmest må reguleres fra bunnen av, normalt med en ny lov i hvert enkelt tilfelle. Dette innebærer at terskelen for å innlede undersøkelser og etterforskning blir høy. Et system basert på *ad hoc* granskingskommisjoner er så tungrodd at det i seg selv vil kunne bidra til at det i praksis blir uaktuelt å benytte riksretten.

Det er følgelig etter utvalgets syn gode grunner til å etablere en permanent undersøkelses- eller granskingskommisjon - en etterforskningsenhet - for spørsmål knyttet til eventuelle brudd på konstitusjonelle plikter, heretter kalt *Stortingets ansvarskommisjon*. Utvalget foreslår at bestemmelser om en slik kommisjon innarbeides i et nytt kapittel 3 i en revidert lov om rettergangsmåten i riksrettssaker.

6.4.5 *Stortingets ansvarskommisjon*

6.4.5.1 VALG OG SAMMENSETNING

Utvalget peker på at en permanent etterforskningsenhet fort blir u håndterlig hvis den får mange medlemmer. Dette skal være et faglig kompetent etterforskningsorgan som skal bistå Stortinget i å klarlegge grunnlaget for en eventuell tiltale for riksrett, og den må være stor nok til at den innen rekke rekke disponerer den basisekspertise som er nødvendig for å undersøke saker som gjelder brudd på konstitusjonelle plikter. Etter utvalgets syn vil fem faste medlemmer kunne være en rimelig størrelse. Til sammenligning har gjenopptakelseskommisjonen som er etablert i henhold til straffeprosessloven kapittel 27, fem faste medlemmer. Granskingskommisjonen for Gardermoen hadde fem medlemmer (samt en utlånt taktisk etterforsker fra Kripos), og EOS-utvalget har syv medlemmer.

Ved sammensetningen av en ansvarskommisjon mener utvalget at det bør legges vekt på hensynet til kompetanse, men også hensynet til uavhengighet. Kommisjonen bør i første rekke ha påtale- og etterforskningskompetanse, men også statsrettslig kompetanse er ønskelig. Utvalget peker på at Stortinget for eksempel vil kunne innhente forslag til medlemmer fra Riksadvokatembetet, Økokrim, universitetsmiljøet og Riksrevisjonen, men understreker at Stortinget står fritt mht. å velge medlemmene. I tillegg må kommisjonen kunne anta bistand når behovet melder

seg, og i den forbindelse trekke inn annen kompetanse etter behov for eksempel på det operative plan.

Utvalget peker på at personer med politisk erfaring også kunne tenkes å være aktuelle innenfor rammen av etterforskningsenheten, særlig fordi utvalget går inn for at den skal avgi innstilling i påtalespørsmålet, og ikke bare klarlegge faktum og det rettslige grunnlaget for ansvar.

En ansvarskommisjon vil være et eksternt organ for Stortinget. Utvalget foreslår at Stortinget skal velge medlemmene etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Stortinget utpeker i den forbindelse også leder for kommisjonen.

Medlemmer av kommisjonen bør velges for en periode på 6 år. Av hensyn til kontinuitet bør ikke alle medlemmer kunne skiftes ut samtidig, og utvalget foreslår derfor at tre av medlemmene velges første gang for en tre års periode. Utvalget forutsetter at Stortinget vil ha adgang til å foreta suppleringsvalg dersom det skulle bli nødvendig å endre kommisjonens sammensetning i løpet av funksjonsperioden. Stortinget skal også i særlige tilfeller kunne erstatte et medlem i kommisjonen i en enkelt sak dersom det skulle bli nødvendig for eksempel pga. inhabilitet, jf. utkast til ny § 30 i riksrettergangsloven.

6.4.5.2 BESLUTNING OM Å BE STORTINGETS ANSVARSKOMMISJON IVERKSETTE ETTERFORSKNING

Selv om det er tale om å opprette en permanent etterforskningsenhet, vil den først tre i funksjon når det er saker å arbeide med. Det er etter utvalgets syn ikke aktuelt å sette i gang etterforskning uten etter beslutning fra den instans som har påtalekompetansen, dvs. Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen bør imidlertid ha adgang til å initiere en sak om hvorvidt det skal igangsettes etterforskning som en følge av at komiteen kan ta opp saker om konstitusjonelt ansvar av eget tiltak, og utvalget foreslår regler om dette i nytt fjerde ledd i FO § 12 annet ledd nr. 8, jf. pkt. 6.4.3 ovenfor.

Utvalget foreslår følgende ordning: Beslutning om etterforskning ved Stortingets ansvarskommisjon krever at forslag om dette fremsettes for Stortinget - normalt vil det skje med utgangspunkt i en innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, og forslaget må i Stortinget få tilslutning av minst 1/3 av representantene i plenum. Utvalget viser til at man kunne tenke seg en ordning der et tilsvarende mindretall i kontroll- og konstitusjonskomiteen ble gitt en direkte adgang til å initiere etterforskning, men peker på at kontroll- og konstitusjonskomiteen er en liten komité, og at det derfor ikke er ønskelig å delegere en slik beslutningsmyndighet til komiteen.

Utvalget peker på at for tiden er det ikke noe parti på Stortinget som kontrollerer en tredjedel av

mandatene, men dette har ikke vært det vanlige opp gjennom vår parlamentariske historie. Selv om valgordningen etter hvert er blitt svært proporsjonal, er det lett å tenke seg at vi også i fremtiden vil få partier med mer enn en tredjedel av stortingsmandatene i ryggen. Det vil i så fall bety at den største partigruppen alene vil kunne beslutte at etterforskning innledes.

Hvis en har lav terskel for å sette i gang etterforskning, er risikoen at ansvarskommisjonen trer i funksjon i tilfeller der det ikke skulle skjedd - for eksempel fordi et mindretall søker å utnytte ordningen politisk. Hvis en har høy terskel for å sette i gang etterforskning, er risikoen at ansvarskommisjonen ikke trer i funksjon i tilfeller der den skulle ha vært virksom - for eksempel i en sak om mulig ministeransvar der regjeringen har flertall bak seg i Stortinget og ikke ønsker at konstitusjonelt ansvar gjøres til gjensstand for undersøkelse. Alt i alt er den sistnevnte muligheten - at et flertall kan stoppe en ellers berettiget undersøkelse - mer alvorlig enn den førstnevnte, og dette taler etter utvalgets syn for at et mindretall skal kunne beslutte etterforskning.

Utvalget bemerker at Grunnloven forutsetter at vedtak i Stortinget skal fattes med vanlig flertall dersom ikke annet er fastsatt i Grunnloven. I enkelte tilfeller gir Grunnloven særlige regler om kvalifisert flertall. Det er også antatt at Stortinget har en viss adgang til å fastsette interne bestemmelser om kvalifisert flertall, men Stortinget vil til enhver tid med alminnelig flertall kunne vedta å sette slike bestemmelser til side.

I juridisk teori har det i denne forbindelse vært fremhevet at det må skilles mellom realitetsvedtak og prosessuelle vedtak. Dette forhold har bl.a. vært formulert slik at det må skilles mellom vedtak der Stortinget utøver en grunnlovsmessig myndighet og vedtak som gjelder "(...) Beslutninger angaaende Sagerne Forberedelse eller overhovedet angaaende Forretningsordenen og det indre Politi (...)." ³⁶ Det må således skilles mellom det som er "sakens gjenstand" og beslutninger angående saksforberedelse og prosedyrer.

Bestemmelser som stiller krav om kvalifisert flertall innebærer i realiteten en mindretallsrettighet. Utvalget legger etter dette til grunn at det er adgang til å gi bestemmelser i forretningsordenen om at et mindretall i Stortinget kan treffe beslutninger av prosessledende art selv om slike beslutninger kan bli satt til side av et flertall i Stortinget. Et vedtak om etterforskning vil være et saksforberedende tiltak som tar sikte på å gi Stortinget et best mulig grunnlag for å kunne fatte vedtak om påtalespørsmålet. Ansvars-

³⁶ T H Aschehoug: Norges nuværende Statsforfatning, 2. bind 1892 s. 42

kommisjonen er således å anse som et hjelpeorgan for Stortingets interne saksforberedelse i ansvarsspørsmålet. Det vises imidlertid til det som er sagt om et flertalls rett til å treffe realitetsvedtak i saken som i dette tilfelle vil gå foran mindretallets rett til å kreve etterforskning.

Utvalget peker på at det under behandlingen av et forslag om å iverksette etterforskning vil kunne bli fremmet forslag i Stortinget om at saken skal henlegges. Spørsmål om å henlegge eller reise tiltale i en sak avgjøres i Stortinget med vanlig flertall. Normalt vil kanskje spørsmålet om henleggelse først oppstå etter at resultatet av undersøkelsene er klare, dvs. når saken senere kommer opp igjen for Stortinget til avgjørelse av påtalespørsmålet. Man kan imidlertid ikke se bort fra at et slikt forslag oppstår allerede under behandlingen av en etterforskningsanmodning. Det vil ikke være hensiktsmessig å iverksette nærmere undersøkelser i en sak dersom et flertall på Stortinget på dette tidspunkt har tatt stilling til påtalespørsmålet og mener det ikke er grunnlag for å reise sak. Mindretallets adgang til å be om etterforskning vil derfor måtte stå tilbake for flertallets rett til å henlegge saken. Utvalget forutsetter at dette forholdet bør fremgå uttrykkelig av forretningsordenen, jf. utkast til ny § 45 a.

Det understrekes at det vil være opp til Stortinget - i praksis ved kontroll- og konstitusjonskomiteen - å vurdere hva slags undersøkelser man ønsker iverksatt før Stortinget tar stilling til påtalespørsmålet. Skulle saken være så godt opplyst at Stortinget uten slik etterforskning kan ta stilling til saken, kan innstilling i saken fremmes direkte.

6.4.5.3 ANSVARSKOMMISJONENS OPPGAVER

Kommisjonen vil ha en uavhengig stilling, tilsvarende andre eksterne kontrollorganer for Stortinget, og skal gi Stortinget et faktisk og rettslig grunnlag for å foreta den nærmere påtalemessige vurdering. Selv om kommisjonen tenkes å være en permanent enhet, vil den være i virksomhet bare i den grad den har saker å etterforske.

I utgangspunktet er det to oppgaver en ansvarskommisjon kan ha, nemlig å *etterforske* og å *vurdere ansvar*, dvs. gi anbefaling i påtalespørsmålet. I forbindelse med stortingsoppnevnte granskningskommisjoner har dette temaet - om granskerne bør kunne gå ut over det å klarlegge faktiske forhold - vært debattert flere ganger. Utvalget peker på at en innstilling om påtalespørsmålet fra etterforskningsenheten vil kunne legge føringer på det organet som har den formelle tiltalekompetansen. Etterforskningsorganet skal først og fremst kartlegge sakens fakta og presentere dette sammen med en redegjørelse for lovgrunnlaget slik at Stortinget får en objektiv og grundig faktisk og rettslig vurdering av saksforholdet før

det treffes vedtak om påtalespørsmålet. Med utgangspunkt i saksgangen i den alminnelige påtalemyndighet, antar imidlertid utvalget at kommisjonen også bør gi en tilrådning mht. om den mener det bør reises tiltale eller ikke. Erfaringen fra tidligere oppnevnte granskingskommisjoner viser at det i praksis kan være vanskelig å unngå at kommisjonen tar stilling til ansvarsspørsmålet. En tilrådning fra kommisjonen vil selvsagt ikke være bindende for Stortinget, eller for kontroll- og konstitusjonskomiteen, men kommisjonens standpunkt vil være et viktig innspill til Stortinget når den endelige påtalevurdering skal foretas. Kommisjonens rapport avgis til Stortinget som er oppdragsgiver, jf. forslag til ny § 31 i riksrettergangsloven, og saken oversendes deretter til forberedelse i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Kontrollkomiteen gjennomgår kommisjonens rapport, og avgir sin innstilling til Stortinget.

Ellers bør kommisjonens sammensetning, arbeidsmåte og administrative spørsmål presiseres nærmere i instruks eller retningslinjer gitt av Stortinget eller Stortingets presidentskap.

6.4.5.4 ANSVARSKOMMISJONENS MYNDIGHET

Hvilke virkemidler ansvarskommisjonen trenger i den enkelte sak vil variere, men kommisjonen skal i prinsippet ha samme myndighet som den ordinære politi- og påtalemyndighet har ved etterforskning av straffesaker. De alminnelige regler om plikt til å samarbeide med politiet og utlevere nødvendig informasjon vil således gjelde for kommisjonen. Utvalget peker på at kommisjonen av rettssikkerhetshensyn ikke bør ha videre fullmakter enn det den ordinære påtalemyndigheten har.

Med utgangspunkt i rettssikkerhetshensyn foreslår utvalget også at den undersøkelsene rettes mot skal ha krav på offentlig forsvarer fra det tidspunkt Stortinget fatter vedtak om å be ansvarskommisjonen iverksette undersøkelser. Dette innebærer en styrket rett til forsvarer i forhold til det som gjelder i alminnelige straffesaker. Bakgrunnen for dette er riksrettssakenes spesielle karakter og den særlige belastning et vedtak om etterforskning vil være for den som gjøres til gjenstand for undersøkelser. Forsvarer oppnevnes av kommisjonens leder. Det presiseres for ordens skyld uttrykkelig i riksrettergangsloven § 32 at den som undersøkelsene er rettet mot for øvrig, har de samme rettigheter som om han hadde vært undergitt ordinær etterforskning i medhold av straffeprosessloven. Reglene i straffeprosessloven kapittel 8 forutsettes å gjelde tilsvarende.

Utvalget foreslår at det i lov om rettergangs måten i riksrettssaker ny § 33 tas inn bestemmelser om kommisjonens myndighet. Dette gjøres ved en generell henvisning til straffeprosesslovens regler når det gjelder adgang til å foreta avhør eller å begjæ-

re bevisopptak og bruk av tvangsmidler i etterforskningsfasen, på lik linje med det som gjelder for den ordinære politi- og påtalemyndighet. Reglene i straffeprosessloven kapitlene 11 til 18 forutsettes å gjelde tilsvarende så langt de passer.

Kommisjonen kan som nevnt ovenfor knytte til seg kompetanse den har behov for, og kan også be politiet utføre etterforskningsskritt.

Ved avhør som kommisjonen selv foretar, skal reglene om politiavhør gjelde tilsvarende. Dette innebærer at den som innkalles har møteplikt, men ikke forklaringsplikt. Offentlig tjenestemann og andre som handler på vegne av stat eller kommune, plikter likevel å gi forklaring om forhold de er blitt kjent med i sin stilling eller sitt verv, dersom dette kan skje uten å krenke taushetsplikt de har etter lov, forskrift eller instruks. Kommisjonen kan også begjære bevisopptak for retten. I så fall har den som innkalles møte- og forklaringsplikt med visse unntak som er nærmere fastsatt i straffeprosessloven kapittel 10.

Reglene er utformet med utgangspunkt i at ansvarskommisjonen i første rekke skal vurdere et *strafferettslig* ansvar, og det vil da være mer nærliggende å sammenligne kommisjonens kompetanse med den ordinære politi- og påtalemyndighet enn med de fullmakter en ordinær granskingskommisjon har. Det bemerkes spesielt at begjæring om bevisopptak fra kommisjonen skal følge reglene i straffeprosessloven, ikke domstolloven § 43 annet ledd. Det vises for øvrig til utkast til nytt kapittel 3 i riksrettergangsloven.

7. RETTERGANGSREGLER OM RIKSRETTE

7.1 Innledning

Utvalget viser til at dagens riksrettsordning står i et noe usikkert forhold til menneskerettighetskonvensjonenes krav til en upartisk og uavhengig domstol, særlig fordi påtalemyndighet og domstol utgår fra samme organ. At denne ordningen er problematisk, ble fremhevet allerede i en betenkning fra 1841, lenge før dagens menneskerettighetskonvensjoner så dagens lys. Det må erkjennes, heter det i betenkningen,

"at Lagthingets Delagtighed i Rigsretten, i hvilken det udgjør Majoriteten, opvækker flere Betæneligheder. Udsprungen av samme Rod som Odelstinget og egentlig udgjørende et sammenhængende Helt med dette, kun i visse Functioner adskilt derfra ved en vilkaarlig og uberegnelig Votering, i hvilken samtlige Medlemmer af det hele Storthing deeltage, har Lagthinget samme Interesser som Odelstinget og paavirktes, under bevægede Omstendigheder, af de selvsamme menneskelige Svagheder."³⁷

For nåtidens vurdering - med tidens økte krav til rettssikkerhet - fremstår disse betenkeligheter med økt styrke, og det bør finnes fram til en prosessordning der betenkelighetene i størst mulig grad er dempet eller aller helst fjernet. Dette syn er først og fremst begrunnet i at vi bør etterleve de menneskerettsforpliktelser vi har påtatt oss. Stortingsrepresentanter, statsråder og høyesterettsdommere har krav på det samme menneskerettsvern som landets øvrige borgere. Selv om man legger til grunn at Den europeiske menneskerettighetsdomstol ikke ville underkjenne en grunnlovsbestemt særdomstol av denne spesielle karakter, fratar ikke det argumentene om rettssikkerhet deres styrke.

Utvalget mener det er gode grunner til at påtalefunksjonen i riksrettssaker bør ligge i Stortinget. Under denne forutsetning er det grunn til å endre Riksrettens sammensetning slik at enhver tvil om Riksrettens upartiskhet og uavhengighet ryddes av veien.

Når det gjelder spørsmålet om retten til å få overprøvd straffedommer er tilstrekkelig ivarettatt, er det klart at Norge ikke begår noe folkerettsbrudd ved å la Riksretten dømme i første og siste instans. Etter FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 14 nr 5 har alle domfelte rett til å få domfellelsen og straffutmålingen overprøvet av en høyere instans. Norge har reservert seg mot retten til overprøvelse i de saker som pådømmes ved riksrett. En tilsvarende bestemmelse som i SP artikkel 14 nr. 5 finnes også i artikkel 2 i tilleggsprotokoll nr. 7 til EMK. I motsetning til artikkel 14 i SP inneholder bestemmelsen i EMK flere unntak. Av betydning i denne sammenheng er at det kan unntas fra retten til overprøving "tilfeller hvor en person fikk sin sak prøvd av den høyeste domstol i første instans". Riksretten er en slik domstol som prøver straffesaken i første og siste instans.

Etter utvalgets syn reiser mangel på ankeadgang i riksrettssaker heller ikke andre avgjørende betenkeligheter. I en riksrettssak får den domfelte prøvet sin sak av landets øverste rett, som besitter den beste innsikt i forhold til de spørsmål som behandles. En slik rettergang må anses å gi en forsvarlig behandling av straffesaken. Det er derfor ikke ut fra rettssikkerhetsbetraktninger tilstrekkelig grunn til å innføre en ankeadgang som også ville komplisere systemet og gjøre ordningen mer tungrodd. Når Riksretten skal beholdes som en særdomstol, ville en ankeordning i praksis innebære en riksrett i flere instanser. En slik ordning fremstår ikke som tjenlig.

³⁷ Betenkning afgivet 29de Marts/5te April 1841 af den under 31te Juli 1839 nedsatte Kommission til Afgivelse av Forslag til mulige Forandringer i Grundlovens Bestemmelser om Rigsretten m. V., inntatt i Innstilling fra Specialkomiteen av 1927 side 93-112 (sitatet fra side 95).

7.2 Riksrettens sammensetning

7.2.1 Dagens ordning

Utvalget viser til at etter Grunnloven §§ 86 og 87 er i dag alle høyesterettsdommere og alle medlemmer i Lagtinget i utgangspunktet dommere i Riksretten. I en konkret sak settes domstolen med 14 lagtingsrepresentanter og 7 høyesterettsdommere etter utskyting. Når saken "er optaget til Doms", skal retten bestå av 10 lagtingsrepresentanter og 5 høyesterettsdommere, etter loddrekning.

Grunnloven §§ 86 og 87 lyder i dag:

"§86.

Riksretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Odelstinget anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Storthingets Medlemmer for strafbart Forhold, de som saadanne maatte gjøre sig skyldige i.

De nærmere Regler om Odelstingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Lagthingets faste Medlemmer og de fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret ere Dommere i Rigsretten. Om Sættelsen af Rigsretten i den enkelte Sag gjælder Forskrifterne i § 87. I Rigsretten har Præsidenten i Lagthinget Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som Medlem af Lagthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt til Storthingsrepræsentant, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Ophører han af nogen anden Grund at være Medlem af Storthinget, fratræder han som Dommer i Rigsretten. Det samme gjælder, om en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, fratræder som Medlem af Høiesteret."

"§ 87.

Den anklagede, og den som handler i Sagen paa Odelstingets Vegne, har Ret til at udskyde saa mange af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, at 14 Medlemmer af Lagthinget og 7 Medlemmer af Høiesteret blive tilbage som Dommere i Rigsretten. Fra hver af Siderne kan udskydes lige mange af Lagthingets Medlemmer, dog saaledes at den Anklagede har Fortrinsret til at udskyde een mere, dersom det Antal, som kan udskydes, ikke er deleligt med to. Det samme gjælder om Udskydning af Høiesterets Medlemmer. Er der i en Sag flere Anklagede, udøve de Udskydningsretten i Fællesskab efter Regler, som fastsættes ved Lov. Bliver Udskydning ikke foretaget i den Udstrækning, hvortil der er Adgang, udtræder efter Lodtrækning det Antal af Lagthingets og Høiesterets Medlemmer, som er over henholdsvis 14 og 7.

Naar Sagen er optaget til Doms, udtræde efter Lodtrækning saa mange af Rigsrettens Dommere, at den dømmende Ret faar 15 Medlemmer, deraf høist 10 Medlemmer af Lagthinget og 5 Høiesteretsdommere.

Rigsrettens Præsident og Høiesterets Formand udtræde ikke i noget Tilfælde efter Lodtrækning.

Skulde Rigsretten ikke kunne sammensættes med saa mange af Lagthingets eller Høiesterets Medlem-

mer som foran er foreskrevet, kan Sagen dog behandles og paadømmes, naar Retten har mindst 10 Dommere.

De nærmere Forskrifter om Fremgangsmaaden ved Sættelsen af Rigsretten fastsættes ved Lov."

7.2.2 Det juridiske innslag

Det er etter utvalgets syn sterke grunner for at Høyesterett fortsatt skal være en del av Riksretten. Man må for det første peke på behovet for juridisk kompetanse og for uavhengighet. Høyesteretts dommere sikrer høye juridiske kvalifikasjoner i retten, samtidig som dommerne har en særlig uavhengighet fra de øvrige statsmakter. Dette fremstår som spesielt viktig idet Riksretten er en straffedomstol, og det forsterkes når denne revisjon nå skal styrke de rettslige elementer i ordningen.

Et annet hensyn er at Riksretten ikke bør sammensettes på en slik måte at den fremtrer som en særlig "konstitusjonell domstol" av den type som nå er vokst fram rundt om i Europa i mange land. Dette motvirkes ved at Høyesterett utgjør et kjerneelement i Riksretten. Denne løsning stemmer også overens med utvalgets linje om å begrense revisjonen til de endringer som er særlig begrunnet.

Man kan diskutere den innvending at en høyesterettsdommer kan komme til å dømme i en sak mot en (eventuelt tidligere) kollega. Dette er imidlertid et problem som løses ved hjelp av de alminnelige regler om dommers habilitet i domstolsloven, som også i dag gjelder for riksrettsdommere, se riksrettergangsloven § 6. Det er rettspraksis for at de andre medlemmene av en kollegial domstol ikke uten videre er inhabile i en sak der en kollega er part. For at inhabilitet skal foreligge, må det være særlige forhold som medfører at det kan stilles spørsmål ved om en eller flere av kollegene vil stå fritt ved avgjørelsen. Dette er imidlertid et problem som også vil kunne melde seg i andre saker utenfor Riksrettens saksområde, både i straffesaker og sivile saker, og det synes ikke grunn til å la dette få en spesiell innvirkning på Riksrettens sammensetning.

7.2.3 Det politiske innslag

Det har vært stilt spørsmål om det i dag finnes holdbare begrunnelser for at Riksretten til dels skal bestå av politisk utnevnte dommere.³⁸ I 1814 var den vesentligste begrunnelsen for å etablere Riksretten at de folkevalgte trengte et maktmiddel overfor Kongen og regjeringen. Den danske rettsvitenskapsmann Alf

³⁸ Se Frøiland-utvalgets innstilling, Dokument nr. 14 (2002-2003) s 100 flg. og Bjørn O. Berg: Riksretten – en anakronisme?, i Eivind Smith: Makt uten ansvar s. 65 (særlig s. 104 flg.)

Ross sa det slik, blant annet med henvisning til den norske riksrettsordningen:

"Oprindelig, da ordningen fungerede som et politisk magtmiddel til kontrol af regeringen, var det naturligt at det politiske element i domstolen var det dominerende og at det repræsenterede ikke så meget politisk indsigt som politisk vilje."³⁹

Frøiland-utvalget avviser at riksrettsordningen under et parlamentarisk styresett kan begrunnes som et magtmiddel for Stortinget overfor regjeringen. Det skulle derfor ikke lenger være behov for å sette sammen Riksretten slik at Stortinget kan tvinge sin politiske vilje gjennom. Utvalget er ikke uenig i at riksrettens betydning som politisk magtmiddel er redusert som følge av parlamentarismen. Utvalget peker likevel på at en ikke kan se helt bort fra at Riksretten fortsatt vil kunne spille en viss rolle som politisk magtmiddel for Stortinget dersom de parlamentariske spilleregler skulle bli satt til side, typisk dersom regjeringen nekter å fratse etter et mistillitsvotum. Et sentralt element i den ordningen utvalget foreslår, er for øvrig at Stortinget fortsatt skal ha påtalemyndigheten i riksrettssaker, og dermed gis mulighet til å initiere en riksrettssak dersom det skulle oppstå en situasjon der Stortinget mener at konstitusjonelle rettsregler ikke blir respektert. Maktfordelingshensyn kan således sies å være ivaretatt gjennom påtaleordningen, og sammensetningen av domstolen må bestemmes ut fra andre hensyn.

En begrunnelse man ofte møter for å ha et politisk innslag i Riksretten, er at Riksretten bør tilføres politisk fagkyndighet. Frøiland-utvalget finner en slik begrunnelse ikke overbevisende. Utvalget uttaler:

"I den grad det er behov for særlig innsikt, kan dette ivaretas gjennom å oppnevne sakkyndige til å forklare seg eller avgi erklæring for retten."⁴⁰

Utvalget peker på at det ikke først og fremst er *kunnskap* om faktiske eller rettslige forhold det politiske innslaget i Riksretten skal tilføre domstolen. Slik kunnskap kan sakkyndige et stykke på vei tilføre. Til syvende og sist må imidlertid domstolen bedømme de handlinger/unnløtelser som er påtalt. Denne endelige vurdering vil - som fremhevet av Castberg -

"meget ofte bero på vurderingen av motstridende samfunnsinteresser. Og det vil ikke være til å unngå at den vurdering som på denne måten kan bli avgjørende for den rettslige bedømmelse, i større eller

mindre grad vil ha sammenheng med det politiske grunnsyn hos dommerne."⁴¹

De dommere som representerer den politiske innsikt, er særlig berettiget til å foreta slike politiske avveininger. Behovet for politisk innsikt i Riksretten dekkes i dag av lagtingsmedlemmenes deltakelse. Som tidligere nevnt har denne organiseringen uheldige sider i forhold til sentrale menneskerettslige krav til upartiske og uavhengige domstoler. En nærliggende mulighet er å la den norske riksrettsordningen gjennomgå den samme reform som den danske ordningen gjennomgikk da Danmark vedtok ny grunnlov i 1953, slik også flertallet i Frøiland-utvalget påpeker. Før dette tidspunkt - da Danmark hadde et to-kammersystem - besto det politiske element i Rigsretten av medlemmer av Landstinget, som var valgt til rigsrettsdommere av Landstinget selv. Påtalemyndighet var Folketinget. Da ett-kammersystemet ble innført i 1953, og Folketinget ble eneste folkevalgte organ, beholdt Folketinget påtalemyndigheten. Det ble imidlertid ansett betenkelig å la Folketinget velge dommere til Rigsretten blant sine egne medlemmer, nettopp fordi en slik ordning ville reise spørsmål om domstolens uavhengighet fra påtalemyndigheten.

Den danske Rigsretten består nå - i tillegg til høyesterettsdommere - av et utvalg valgt av Folketinget for seks år. Medlemmer av Folketinget kan ikke velges til riksrettsdommere. Denne ordningen innebærer ganske visst at det politiske element i Rigsretten svekkes. Domstolens uavhengighet styrkes imidlertid, og Den europeiske menneskerettighetsdomstol har funnet at den danske riksrettsordningen er i samsvar med kravene til en upartisk og uavhengig domstol etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6, jf. EMDs avgjørelse i saken Ninn-Hansen mot Danmark.⁴²

Etter utvalgets syn bør den norske Riksretten sammensettes på tilsvarende måte som den danske ved at Stortinget velger medlemmer til Riksretten som ikke kan være møtende stortingsrepresentanter. Heller ikke sittende statsråder skal kunne velges som medlemmer av Riksretten. Den svekkelse av det politiske element dette medfører er for så vidt en uunnvælig følge av å styrke uavhengigheten. Det vil likevel være opp til Stortinget - når det velger medlemmer til Riksrettsutvalget - å vurdere hvor tung politisk forankring de enkelte medlemmene av utvalget skal ha. Medlemmer av Riksrettsutvalget kan være tidligere stortingspolitikere eller statsråder, eller de kan være uten politisk bakgrunn og uten klare partipolitiske preferanser. Hvilke personer som bør velges, bør Grunnloven overlate til Stortinget. Det *dan-*

³⁹ Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret bind I (1959) s. 385

⁴⁰ Dokument nr. 14 (2002-2003) side 100. Se også Bjørn O. Berg op.cit. s. 110

⁴¹ Castberg: Norges statsforfatning bind I side 336.

⁴² Avgjørelse 18. mai 1999. Application No. 28972/95. Decision as to the admissibility.

ske utvalget består ofte av nylig avgåtte folketingsrepresentanter eller statsråder, og utvalget mener for sin del at disse er særlig aktuelle som medlemmer i Riksretten.

Den danske grundloven bestemmer at Folketinget skal velge medlemmer til Rigsretten "efter forholdstal". Med andre ord sikres Rigsretten en tilsvarende politisk sammensetning som Folketinget - når det sees bort fra Høyesterets medlemmer. Det kan spørres om et slikt forholdstallskrav også bør være grunnlovfestet i den norske Grunnloven. At utvalget gjøres politisk representativt, sikrer at Riksretten ikke sammensettes slik at den utnyttes som partipolitisk maktmiddel overfor regjeringen. Utvalget antar imidlertid at det neppe er tilstrekkelig grunn til å legge rettslige bindinger på Stortinget i denne henseende.

Valget av medlemmer til Riksrettsutvalget bør skje periodisk, ikke i forbindelse med den enkelte riksrettssak. Slik unngås at valget, og dermed sammensetningen av Riksretten, påvirkes av den enkelte sak. I Danmark ble det opprinnelig foreslått at utvalget skulle velges for 4 år av gangen, tilsvarende Folketingets valgperiode. Dette ble i det endelige grunnlovsvedtak endret til 6 år med den begrunnelse at en slik valgperiode i større grad ville sikre Rigsrettens uavhengighet fra de skiftende politiske forhold. Om denne endringen uttaler Ross:

"Det er hermed tilkendegivet at de valgte riksrettsdommere sidder i domstolen som repræsentanter for den politiske indsigt og ikke som eksponenter for den til enhver tid bestående politiske magtkonstellation i tinget."⁴³

Dette er etter utvalgets syn en naturlig løsning også i Norge, jf. forslag til endring av Grunnloven § 86 tredje ledd.

7.2.4 *Antallet dommere i Riksretten*

Når antallet dommere i Riksretten skal bestemmes, er det flere hensyn - til dels motstridende - som gjør seg gjeldende: For det første bør det ikke i domstolen sitte så mange dommere at riksrettsprosessen blir for tungvint. I dag har den norske Riksretten 15 dommere. I Danmark kan det sitte opptil 30 dommere i Riksretten. Dette er etter utvalgets syn for mange.

Når det gjelder Høyesteretts dommere i Riksretten, bør Høyesterett ikke tappes for så mange dommere at "den daglige driften" i Høyesterett ikke kan fortsette, iallfall i begrenset utstrekning. Forhandlingene i riksrettssaken mot ministeriet Berge pågikk - med enkelte avbrudd - i nærmere 7 måneder. Dom i Tamil-saken i Danmark falt ett og et halvt år etter at

forhandlingene ble innledet. Selv om saksbehandlingstiden i fremtiden nok vil kunne være vesentlig kortere enn dette, er det ikke til å unngå at forhandlingene kan vare over relativt lang tid. I denne perioden må Høyesterett i rimelig grad være i stand til å vareta sine alminnelige oppgaver i rettspleien.

Det kan samtidig hevdes at antallet høyesterettsdommere bør være så høyt at den rettsoppfatning som legges til grunn deles av et flertall av hele Høyesterett. Dette er bakgrunnen for at Høyesterett i viktige saker - blant annet der det er spørsmål om å sette en lov til side som grunnlovsstridig - settes med samtlige dommere i plenum. I betraktning av at det ved siden av Høyesteretts dommere er et større antall medlemmer valgt av Stortinget, bør det være tilstrekkelig med det antall fra Høyesterett som utgjør det normale dommertall i Høyesteretts virksomhet. Det vil si at Riksretten settes med 5 høyesterettsdommere, som utgjør en avdeling i Høyesteretts arbeid i dag. Dette bør være justitarius sammen med de av Høyesteretts dommere som har lengst ansiennitet i retten.

De stortingsvalgte medlemmer av Riksretten - som betegnes som Riksrettsutvalget - bør utgjøre et flertall i Riksretten. Dette vil sikre en grad av kontinuitet fra dagens ordning. Dertil kommer at de ikke-juridiske dommere gjennomgående er i flertall i norsk strafferettspleie. Det kan videre hevdes rent prinsipielt at siden det i riksrettssaker må foretas politiske avveininger, bør det politiske element være det mest fremtredende også ved dommersammensetningen. Dette utvalget bør bestå av så vidt mange dommere at det kan ha en viss grad av politisk representativitet.

Det danske utvalget, som har 15 medlemmer, består i dag av medlemmer utpekt av 8 av partiene i Folketinget; også de minste partier er dermed representert. Det bør etter utvalgets syn være tilstrekkelig med 6 medlemmer i Riksrettsutvalget, og det foreslås at det velges 4 varamedlemmer. Det vil etter utvalgets syn ikke være praktisk med personlige varamedlemmer i de tilfeller man har behov for å erstatte noen av rettens legdommere underveis i saken. Noen av varamedlemmene vil måtte følge saken for å kunne tre inn ved eventuelt forfall. Dette vil ikke være mulig dersom man har personlige varamedlemmer med mindre samtlige skulle følge rettsforhandlingene, noe utvalget ikke finner tjenlig.

Som i de alminnelige straffesaker er det hensiktsmessig at det samlede antall dommere i Riksretten er et oddetall, slik at stemmelikhet kan unngås. Men dette er ikke et viktig spørsmål, idet domfellelse må forutsette stemmeflertall, jf. riksrettergangsloven § 11.

I dag er Lagtingets president formann i Riksretten. Siden de stortingsvalgte medlemmer av Riksretten ikke på samme måte representerer en statsmakt,

⁴³ Ross op. cit. side 387.

og siden avhørene under saken i stor grad ledes av høyesterettsjustitiarius, bør høyesterettsjustitiarius være Riksrettens formann.

Grunnloven § 86 fjerde ledd regulerer det tilfelle at dommere i Riksretten fratrer som hhv. medlemmer av Lagtinget og Høyesterett under behandlingen av en riksrettssak. Bestemmelsen lyder i dag:

"Den der har taget Sæde i Rigsretten som Medlem af Lagthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt til Storthingrepræsentant, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Ophører han af nogen anden Grund at være Medlem af Storthinget, fratræder han som Dommer i Rigsretten. Det samme gjælder, om en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, fratræder som Medlem af Høiesteret."

Bestemmelsen kom inn i Grunnloven i 1932 etter forslag fra Specialkomiteen av 1927. Bakgrunnen for bestemmelsen var at lagtingsmedlemmer og høyesterettsdommere etter de daværende regler måtte fratres som dommere i Riksretten når disse dommere opphørte å være medlem av hhv. Lagtinget og Høyesterett. Dette innebar bl.a. at alle lagtingsmedlemmene som hadde tiltrådt som dommere ved behandlingen av en riksrettssak, måtte fratres Riksretten dersom ikke behandlingen av saken var avsluttet ved utløpet av valgperioden. Dette fant Specialkomiteen uheldig. Komiteen foreslo at medlemmer av Lagting og Høyesterett skal fratres som dommere i Riksretten dersom de opphører å være medlemmer av hhv. Lagtinget og Høyesterett, men dette gjelder ikke der medlem av Lagtinget går ut av Stortinget pga. at valgperioden tar slutt.

Utvalgets forslag til fjerde ledd i § 86 innebærer at de riksrettsdommere som er valgt av Stortinget, ikke skal fratres som dommere selv om valgperioden på 6 år er utløpt før riksrettssaken er ferdig behandlet. Bestemmelsen sier ikke direkte noe om det tilfelle at en riksrettsdommer som er valgt av Stortinget fratrer Riksrettsutvalget av andre grunner. Eksempelvis vil et medlem av Riksrettsutvalget ikke lenger kunne være medlem av utvalget dersom medlemmet velges til stortingsrepresentant. Det følger imidlertid av utkastet til endring av § 86 tredje ledd - der et medlem av Stortinget ikke kan velges til medlem av riksrettsutvalget - at den nyvalgte stortingsrepresentanten må fratres som riksrettsdommer.

For så vidt gjelder Høyesteretts medlemmer i Riksretten snus regelen i utvalgets forslag i forhold til hva som nå gjelder: En høyesterettsdommer skal etter utkastet *ikke* fratres som riksrettsdommer selv om han går av som høyesterettsdommer, eksempelvis pga. aldersgrense eller fordi han tiltrer en annen stilling. Utvalget viser til at praktiske hensyn taler imot at en avgått høyesterettsdommer skal fratres som riksrettsdommer. Som nevnt må retten settes

med et visst antall varamedlemmer for å sikre at Riksretten har tilstrekkelig antall dommere ved pådømmelsen. Antallet medlemmer og varamedlemmer som følger saken, kan dermed bli relativt høyt dersom høyesterettsdommere må fratres saken av grunner som nevnt, og utvalget mener dette er lite hensiktsmessig.

Utvalgets forslag til sammensetning av Riksretten fremgår av Grunnloven § 86 tredje og fjerde ledd som kan lyde:

"Dommere i Rigsretten ere 6 Medlemmer valgte af Storthinget og de 5 efter Embedsalder ældste, fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret, deriblandt Høiesterets Formand. Storthinget vælger Medlemmerne og Stedfortrædere for 6 Aar. Et Medlem af Stasraadet eller Storthinget kan ikke vælges til Medlem af Rigsretten. I Rigsretten har Høiesterets Formand Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som valgt af Storthinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Heller ikke en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, udtræder af Retten, selvom han fratræder som Medlem af Høiesteret."

7.2.5 Utskytingsretten

Utvalget viser til at både Grunnloven og riksrettergangsloven i dag inneholder nokså detaljerte regler om utskytning av dommere i Riksretten. Alle lagtingsmedlemmer og høyesterettsdommere - som ikke er inhabile - skal i utgangspunktet være dommere i Riksretten, men den anklagede og aktor har rett til å skyte ut så mange dommere at 14 lagtingsmedlemmer og 7 høyesterettsdommere er igjen ved forhandlingenes start. Når saken tas opp til doms, skal antallet reduseres til hhv. 10 og 5 etter loddtrekning.

Den som er anklaget for Riksretten, har gjennom utskyttingsretten større mulighet til å påvirke domstolens sammensetning enn tiltalte i alminnelige straffesaker har. Bortsett fra i jury-saker, kan den tiltalte i den alminnelige strafferettspleie ikke være med på å "velge" sine dommere gjennom utskytning, og utskyttingsretten i jury-saker er for øvrig vesentlig mer begrenset.

Utvalget peker på at utskyttingsordningen medfører at et stort antall representanter og høyesterettsdommere formelt sett knyttes til domstolen, men at kun 15 rent faktisk ender opp som dommere i en konkret sak. Dette fremstår som lite hensiktsmessig - spesielt med de endringer som nå foreslås mht. domstolens sammensetning.

Utskytingsrett i riksrettssaker kan medføre at den representativitet som måtte foreligge blant Riksrettens dommere, blir uthulet. Den anklagede - eller aktor - kan velge å skyte ut så mange av dommerne at den politiske fordeling blant de gjenværende dommere blir skjev. For å unngå at utskyttingsretten utnyt-

tes på en slik måte, og for å gjennomføre en forenkling av ordningen, bør Grunnloven uttømmende bestemme hvilke dommere som skal sitte i Riksretten, slik at bare de inhabile dommere skal fratres under behandlingen. For tilfelle av inhabilitet er det, ved de regler som stilles opp, på det rene hvilke medlemmer som trer inn, jf. utkast til ny § 4 i riksrettergangsloven.

Når saksbehandlingen blir forenklet ved at utskytningsystemet faller bort, bør det være stedfortredere som kan tre inn når en dommer må vike sete. For de stortingsvalgte bør det velges stedfortredere samtidig med valg av medlemmer. For Høyesteretts dommere trer de neste i ansiennitet inn i Riksretten, jf. forslaget til § 4 i riksrettergangsloven.

Det er som nevnt hensiktsmessig at Riksretten settes med en eller flere stedfortredere for hver av de to grupper, og at de overtallige trer ut når avgjørelsen skal treffes. Hjemmel for dette fastsettes i riksrettergangsloven § 4 siste ledd.

Dagens bestemmelser i Grunnloven § 87 kan i stor grad oppheves når reglene om utskyting av dommere går ut, og utvalget foreslår at man kun beholder siste ledd i bestemmelsen med en tilføyelse som henviser til nærmere regler om Riksrettens sammensetning og rettergangsregler i den alminnelige lovgivning.

Grunnloven § 87 kan lyde:

"De nærmere Forskrifter om *Sammensætningen af Rigsretten og Sagsbehandlingen* fastsættes ved Lov."

7.3 Endringer i riksrettergangslovens bestemmelser om Riksretten

7.3.1 Innledning

Nedenfor følger en gjennomgang av de endringer som bør gjøres i lov om rettergangsmåten i riksrettsaker av 5. februar 1932 nr. 2 (riksrettergangsloven). Endringsforslagene er basert på at den gjeldende riksrettergangslov danner et godt utgangspunkt for den fremtidige lovgivning, og derfor bør beholdes. Revisjon er bare foretatt der det er nødvendig eller klart formålstjenlig.

I hovedsak er endringsforslagene bare av redaksjonell art, som konsekvens av at Riksrettens sammensetning endres. "Lagtingets medlemmer" er dermed erstattet av "de av Stortinget valgte medlemmer". Oppgavene til Riksrettens president overtas av formannen i Høyesterett (høyesterettsjustitiarius). Alle bestemmelser om utskyting og loddrekning utgår. Det tas inn bestemmelse om at inhabile dommere og dommere som har lovlig forfall, skal erstattes henholdsvis av de neste i ansiennitet eldste høyesterettsdommere og av de av Stortinget valgte stedfortredere. De oppgaver som i dag tilligger Odelstinget, overføres til Stortinget. Det vises for øvrig til pkt 6.4.5

ovenfor der det foreslås at regler om nytt etterforskningsorgan - Stortingets ansvarskommisjon - tas inn i loven i et eget kapittel.

7.3.2 Merknader til bestemmelsene i riksrettergangsloven

TIL § 3

Utvalget foreslår at Riksretten skal tre sammen i Høyesteretts lokaler - ikke i Lagtingssalen slik regelen er i dag. Dette er delvis praktisk begrunnet, men anbefales også for å tydeliggjøre domstolens uavhengighet i forhold til Stortinget som påtalemyndighet. Det er dessuten mindre naturlig for Riksretten å ha sete i Stortinget når møtende representanter ikke lenger skal delta i domstolen.

TIL § 4

I bestemmelsen er henvisningene til utskytingsreglene tatt ut, og bestemmelsen regulerer nå de tilfeller der Riksrettens president eller øvrige dommere er inhabile eller har forfall. Dersom Riksrettens president er inhabil eller har forfall, trer den etter utnevnelestiden eldste dommer i hans sted. Tilsvarende regel gjelder for øvrige høyesterettsdommere i Riksretten.

Dersom et av de medlemmene som er valgt av Stortinget er inhabil eller får forfall, trer et av varamedlemmene som er valgt til Riksrettsutvalget inn i hans/hennes sted i henhold til den rekkefølge de er valgt av Stortinget.

I § 4 siste ledd er Riksrettens president gitt adgang til å bestemme at en eller flere av stedfortrederne til Riksrettens dommere skal overvære rettsforhandlingene for å tiltre retten om noen av dommerne får forfall.

TIL § 9

Det foretas en redaksjonell endring i tredje ledd som følge av at Lagtingets medlemmer i Riksretten etter forslaget erstattes av medlemmer som velges av Stortinget.

TIL § 14

Innledningsvis i bestemmelsen tas det inn en henvisning til de nye reglene om Stortingets ansvarskommisjon som foreslås som nytt kapittel 3 i loven.

I bestemmelsen foreslås for øvrig redaksjonelle endringer - dels som følge av at Stortinget - ikke Odelstinget skal fatte vedtak om tiltale, og dels som følge av at Riksrettens president skal være høyesterettsjustitiarius - ikke Lagtingets president.

Utvalget foreslår at det ikke lenger skal velges en egen aksjonskomité som skal handle på Stortinget.

gets vegne under forberedelsen og utførelsen av saken. Riksrettsreglementet av 1815 inneholdt flere regler om aksjonskomiteen som ble tatt ut under revisjonen i 1932, men etter forslag fra Specialkomiteen ble valg av komiteen gjort obligatorisk. Utvalget anbefaler at kontroll- og konstitusjonskomiteen overtar aksjonskomiteens oppgaver, og foreslår at det gis en bestemmelse om dette i Stortingets forretningsorden, jf. utkast til nytt fjerde ledd i FO § 12 annet ledd nr 8.

Etter utvalgets syn er det ikke nødvendig å ha egne lovregler knyttet til de funksjoner kontroll- og konstitusjonskomiteen ved dette overtar. Aksjonskomiteens oppgave har i første rekke vært å assistere den aktor som pekes ut, og til dels delta som en del av aktoratet, jf. riksrettergangsloven § 23. Etter utvalgets syn er det i dag mest hensiktsmessig at aktoratet under rettsforhandlingene utføres av profesjonelle aktører. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsettes å være et konsultativt organ for aktoratet underveis i forberedelsen og under behandlingen av saken, heller enn en aktiv del av det. Utvalget antar etter dette at medlemmer av kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke som aksjonskomiteen skal kunne delta direkte i rettsforhandlingene, og har tatt ut denne bestemmelsen i § 23. Utvalget peker ellers på at aktoratet opptrer på vegne av Stortinget, og forutsetter at den/de som antas legger opp arbeidet i saken i nært samarbeid med kontroll- og konstitusjonskomiteen.

TIL §§ 15 OG 16

Det foreslås endringer i bestemmelsene som følge av at Stortinget - ikke Odelstinget - skal fatte vedtak om tiltale, og dels som følge av at Riksrettens president skal være høyesterettsjustitiarius - ikke Lagtingets president.

Med "Høyesteretts medlemmer" i § 16 menes alle Høyesteretts medlemmer - ikke bare de 5 som er medlemmer av Riksretten. Bakgrunnen for dette er at det kan bli endringer i rettens sammensetning som følge av forfall eller inhabilitet. Tilsvarende gis underretning om medlemmer i Riksrettsutvalget som også omfatter varamedlemmene.

For øvrig foreslås siste ledd i § 16 opphevet av forenklingshensyn.

TIL § 17

Det foretas en redaksjonell endring i første ledd som følge av at Lagtingets medlemmer i Riksretten etter forslaget erstattes av medlemmer som velges av Stortinget.

TIL §§ 18 TIL 20

Disse bestemmelsene gir i dag nærmere regler om utskyting av dommere. Ettersom reglene om utskyting ikke videreføres, foreslås disse bestemmelsene opphevet.

TIL § 21

Det forestas en redaksjonell endring ved at henvisningen til Grunnloven § 87 tas ut ettersom denne bestemmelsen ikke lenger vil gi regler om Riksrettens sammensetning.

TIL § 22

Det gjøres ingen realitetsendring i bestemmelsen, men henvisningen til "Høyesteretts formann" endres til "Riksrettens president" i overensstemmelse med den foreslåtte regel i Grunnloven § 86.

TIL § 23

Bestemmelsen i tredje ledd om at medlemmene av aksjonskomiteen nedsatt av Stortinget har rett til å uttale seg etter at anklageren har hatt ordet, tas ut ettersom det ikke lenger skal utpekes en egen aksjonskomité. Det vises for øvrig til merknadene under § 14 om dette.

TIL § 24

Siste punktum oppheves idet det ikke lenger skal trekkes ut dommere som ikke skal delta under domsforhandlingene. Etter forslaget skal samtlige dommere følge hele saken.

TIL § 25

Det foreslås enkelte redaksjonelle endringer i annet ledd som følge av at Høyesteretts formann skal være Riksrettens president og av at Lagtingets medlemmer i domstolen erstattes av dommere valgt av Stortinget.

TIL § 28

Det foreslås enkelte redaksjonelle endringer som følge av at Stortinget overtar Odelstingets rolle som anklagemyndighet.

TIL KAPITTEL 3

Til slutt i loven gis et nytt kapittel om etterforskningsleddet i riksrettssaker - Stortingets ansvarskomisjon. Det tas også inn en henvisning til de nye reglene i § 14 innledningsvis i kapittel 2 om de enkelte ledd i rettergangen.

Det vises til merknadene om bestemmelsene i dette kapitlet ovenfor under pkt. 6.4.5.

8. UTVALGETS FORSLAG TIL LOVENDRINGER

8.1 Forslag til endringer i Grunnloven

Ny § 15 kan lyde:

Enhver, som har Sæde i Statsraadet, er pliktig til at indlevere sin Ansøgning om Afsked, efter at Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid til vedkommende Statsraad alene eller til det samlede Statsraad.

Kongen er forbunden at indvilge slig Ansøgning om Afsked.

Naar Stortinget har fattet Beslutning om Mistillid, kunne bare de Forretninger udføres, som ere nødvendige for en forsvarlig Embedsførsel.

§ 20 annet ledd kan lyde:

I de Sager som af Stortinget foranstaltes anlagte for Rigsretten, kan ingen anden Benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted, medmindre Stortinget har givet sit Samtykke dertil.

§ 30 tredje ledd kan lyde:

Finder noget Medlem af Statsraadet, at Kongens Beslutning er stridende mot Statsformen eller Rigets Love, er det Pligt at gjøre kraftige Forestillinger derimod samt at tilføie sin Mening i Protokollen. Den der ikke saaledes har protesteret, ansees at have været enig med Kongen, og er ansvarlig derfor, saaledes som siden bestemmes, og kan af Stortinget sættes under Tiltale for Rigsretten.

Ny § 82 kan lyde:

Regjeringen skal meddele Stortinget alle de Oplysninger, der ere nødvendige for Behandlingen af de Sager, den fremlægger. Intet Medlem af Statsraadet maa fremlægge urigtige eller vildledende Oplysninger for Stortinget eller dets Organer.

§ 86 kan lyde:

Rigsretten dømmer i første og sidste Instans i de Sager, som Stortinget anlægger mod Statsraadets, Høiesterets eller Stortingets Medlemmer for strafbart eller andet retstridigt Forhold, naar de have brudt deres konstitutionelle Pligter.

De nærmere Regler om Stortingets Paatale efter denne Paragraf fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale for Rigsretten.

Dommere i Rigsretten ere 6 Medlemmer valgte af Stortinget og de 5 efter Embedsalder ældste, fast udnævnte Medlemmer af Høiesteret, deriblandt Høiesterets Formand. Stortinget vælger Medlemmerne og Stedfortrædere for 6 Aar. Et Medlem af

Statsraadet eller Stortinget kan ikke vælges til Medlem af Rigsretten. I Rigsretten har Høiesterets Formand Forsædet.

Den der har taget Sæde i Rigsretten som valgt af Stortinget, udtræder ikke af Retten, om den Tid, for hvilken han er valgt, udløber før Rigsrettens Behandling af Sagen er tilendebragt. Heller ikke en Høiesteretsdommer, som er Medlem af Rigsretten, udtræder af Retten, selvom han fratræder som Medlem af Høiesteret.

§ 87 kan lyde:

De nærmere Forskrifter om Sammensætningen af Rigsretten og Sagsbehandlingen fastsættes ved Lov.

8.2 Forslag til endringer i ansvarlighetsloven

Lovens tittel kan lyde:

Lov om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett

§ 1 kan lyde:

Denne lov får anvendelse på handlinger som påtales ved Riksrett.

Forsåvidt ikke annet følger av denne lov, gjelder bestemmelsene om straff og erstatning i lovgivningen for øvrig ved siden av denne lov, når Statsrådets, Høiesterets eller Stortingets medlemmer har brutt sine konstitusjonelle plikter.

§ 2 oppheves.

§ 5 annet ledd kan lyde:

Foreldelsens løp avbrytes ved beslutningen om tiltale, eller ved særskilt beslutning av Stortinget om å iverksette undersøkelser såfremt beslutning om tiltale derefter blir fattet innen 1 år.

§ 6 oppheves.

§ 7 kan lyde:

For handling som påtales ved Riksrett kan den ansvarlige tilpliktes å betale erstatning for den skade som er voldt.

§ 9 kan lyde:

Undlater noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak å gi opplysninger som har betydning for saken, eller gir han uriktige opplysninger, straffes han med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 5 år.

Det medlem av statsrådet som misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget, straffes med bøter eller med fengsel inntil 5 år.

§ 10 kan lyde:

Med bøter eller med *fengsel* inntil 2 år straffes det medlem av Statsrådet som bevirker eller medvirker til at statens eiendommer eller øvrige midler ikke blir forsvarlig anvendt, eller bestyrt, eller som på annen måte viser uforstand eller forsømmelighet i sin virksomhet.

§ 11 kan lyde:

Den der som medlem av Statsrådet på annen måte enn nevnt i denne lovs øvrige bestemmelser ved handling eller undlatelse bevirker eller medvirker til noget som er stridende mot Grunnloven eller rikets lover, straffes med bøter eller med hefte eller fengsel inntil 10 år.

Med samme straff straffes de medlemmer av Statsrådet, som forsømmer den dem med hensyn til innkallelse av Stortinget ved Grunnlovens § 39 påliggende *plikt*.

§ 13 kan lyde:

Undlater noget medlem av *Stortinget* å gi opplysninger som han plikter å meddele Stortinget, eller gir *han uriktige* opplysninger, straffes han med bøter eller med *fengsel* inntil 5 år.

§ 15 kan lyde:

Det medlem av statsrådet som ikke innleverer sin søknad om avskjed i samsvar med Grunnlovens § 15 første ledd, straffes med tap av embetet og bøter eller fengsel inntil 10 år.

På samme måte straffes det medlem av statsrådet som, etter at Stortinget har truffet beslutning om mistillit, overskrider sin bemyndigelse i følge Grunnlovens § 15 tredje ledd.

§ 17 nytt annet ledd kan lyde:

Denne bestemmelse gjelder tilsvarende når et medlem av Høyesterett er medlem av Riksretten.

§ 18 oppheves.

8.3 Forslag til endringer i riksrettsrettergangsloven:

Kapitel 1 overskriften kan lyde:

Almindelige bestemmelser om Riksretten

§ 3 kan lyde:

Riksretten trer sammen i *Høyesteretts lokaler*. Foreligger særlige grunner til å holde rettsforhandlingene et annet sted, i eller utenfor rikets hovedstad, kan dette bestemmes av rettens president for såvidt

det første rettsmøte angår, og senere av Riksretten selv.

§ 4 kan lyde:

Blir Riksrettens *president kjent* ugild, eller har han forfall, trer den efter utnevningstiden eldste høiesterettsdommer i hans *sted*.

Blir et annet av Høyesteretts medlemmer kjent ugild, eller har forfall, trer den neste efter utnevningstiden eldste høiesterettsdommer i hans sted.

Blir et av Stortinget valgt medlem kjent ugild eller har forfall, trer en av Riksrettsutvalgets valgte stedfortredere i hans sted etter fastsatt rekkefølge.

Riksrettens president kan bestemme at en eller flere av stedfortrederne etter henholdsvis annet og tredje ledd skal overvære forhandlingene for å tiltre retten om noen av dommerne får forfall.

§ 9 tredje ledd kan lyde:

Finner Riksretten det hensiktsmessig kan den også bestemme at vidner som innkalles for å avgi forklaring skal avhøres for et utvalg av rettens medlemmer. Dette utvalg som velges av retten skal i tilfelle ha tre medlemmer, derav én høiesterettsdommer, som tjenestegjør som formann, og *to av medlemmene valgt av Stortinget*. Spørsmålet om vidneplikt avgjøres av utvalget, hvis ikke dette finner at avgjørelsen bør treffes av den samlede rett. Treffer utvalget avgjørelsen, kan den med opsettende virkning innbringes for Riksretten innen en av utvalget fastsatt frist. I Riksrettens avgjørelse deltar i så fall også utvalgets medlemmer.

§ 14 kan lyde:

Om Stortingets ansvarskommissjon gjelder reglene i kapittel 3.

Når beslutning om tiltale for Riksrett er *fattet, antar Stortinget* en eller flere anklagere til å føre saken.

Stortingets president sender utskrift av tiltalebeslutningen til Regjeringen og til Høyesteretts formann, og underretter denne om at Riksrett er besluttet nedsatt og om valget av anklager eller anklagere. Som president i Riksretten sørger Høyesteretts formann for at tiltalebeslutningen uten opphold blir forkynt for den anklagede. Forkynnelsen utføres ved notarius publicus. Dog kan skriftlig erkjennelse fra den anklagede tre istedenfor sådan forkynnelse. Ved forkynnelsen gjøres den anklagede bekjent med bestemmelsene i denne lovs § 15.

§ 15 kan lyde:

Så snart *Stortinget* har fattet beslutning om tiltale for Riksrett, kan den eller de anklagede kreve oppnevnt en forsvarer som de selv utpeker. Er det flere

anklagere, kan et tilsvarende antall forsvarere kreves opnevnt.

Opnevnelsen foretas av *Riksrettens president*. Finner han det rimelig, kan han etter begjæring opnevne særskilte forsvarere for en enkelt eller enkelte av flere anklagede. Blir en begjæring om opnevning av flere forsvarere ikke tatt tilfølge, kan avgjørelsen prøves av Riksretten.

Blir begjæring om opnevning av forsvarer ikke fremsatt innen to uker fra forkynnelsen av tiltalebeslutningen, opnevner *presidenten* i alle tilfelle forsvarer.

Presidenten underretter den anklagede og anklageren om oppnevningen.

§ 16 kan lyde:

Når forsvarer er oppnevnt, sender Riksrettens president i rekommandert brev en fortegnelse over Høyesteretts medlemmer og de av Stortinget valgte medlemmer til anklageren, den anklagede og forsvareren. Samtidig berammer han rettsmøte i saken. Han utferdiger innkallelse til den anklagede med et varsel av minst to uker og sørger for at innkallelsen blir forkynt. Om forkynningsmåten gjelder bestemmelsen i § 14 tredje ledd.

Presidenten underretter anklageren og forsvareren om berammelsen og innkaller til *rettsmøte*.

§ 17 første ledd kan lyde:

Når Riksretten er trådt sammen, avgir *de av Stortinget valgte* medlemmer skriftlig dommerforsikring etter reglene i domstolloven § 60, for så vidt de ikke tidligere har avgitt slik forsikring. Om forsikringens innhold gjelder de samme regler som for utnevnte dommere. Det personale som tjenestegjør ved retten, avgir skriftlig forsikring etter reglene i domstolloven § 141 om at de vil bevare taushet om forhandlinger som besluttes holdt hemmelig.

§§ 18 til 20 oppheves

§ 21 kan lyde:

Når retten har fått *sin lovlige* sammensetning, gir anklageren en kort fremstilling av saken og en kort oversikt over de bevis som vil bli ført og hvad dermed aktes godtgjort.

Efterat forsvareren har fått ordet til en tilsvarende fremstilling og bevisoversikt, avhøres den anklagede såfremt han er villig til å avgi forklaring.

Avhøringen ledes av *Riksrettens president* eller, når han har forfall eller bestemmer det, av den eldste høiesterettsdommer. Anklageren og forsvareren kan stille spørsmål direkte til den anklagede, når *presidenten* tillater det.

§ 22 annet ledd kan lyde:

Når vidner avhøres for den samlede rett, ledes avhøringen av *Riksrettens president* eller, når han bestemmer det, av den eldste høiesterettsdommer. Det samme gjelder om avhøringen av sakkyndige. Det kan overlates til anklageren og forsvareren helt eller delvis å foreta avhøringen.

§ 23 tredje ledd kan lyde:

Anklageren og forsvareren har rett til å få ordet to ganger *hver*. Den anklagede, eller om det er flere anklagede enhver av dem, kan uttale sig hver gang forsvareren har hatt ordet. Er det flere anklagere og forsvarere, kan hver av dem ta ordet to ganger.

§ 24 kan lyde:

Når retten finner at saken er ferdig til å pådømmes, erklærer Riksrettens president forhandlingen sluttet og saken optatt til *doms*.

§ 25 annet ledd kan lyde:

Voteringen begynner senest den 6te virkedag efterat saken er optatt til *doms*. Når voteringen er påbegynt, må den ikke avbrytes, før dommen er avsagt. Høiesteretts dommere, undtagen *Riksrettens president*, voterer først. Efterat *de av Stortinget valgte medlemmer* har votert, avgir *presidenten* sitt *votum*. *Rekkefølgen* i voteringen bestemmes for øvrig ved loddrekning.

§ 28 første ledd kan lyde:

Når saken således er tilendebragt, utferdiges avskrift av dommen, som underskrives av Riksrettens president og paraferes av dens sekretær. Hvis Stortinget er samlet, når dommen faller, blir denne domsavskrift først å tilstille *Stortingets* president, for å oopleses i *Stortinget*, hvorefter den forsynes med publikasjonspåtegning av *Stortingets* president og sendes tilbake til Riksrettspresidenten, som derefter sender den til Regjeringen med anmodning om dennes foranstaltning i henseende til dommens fullbyrdelse. Er Stortinget ikke samlet, sender Riksrettens president, efter å ha underrettet *Stortingets* president, domsavskriften direkte til Regjeringen med sådan anmodning som nevnt.

Nytt kapittel 3 kan lyde:

Kapittel 3 Stortingets ansvarskommisjon

§ 30 kan lyde:

Når Stortinget ber om det, iverksetter Stortingets ansvarskommisjon undersøkelser for å klarlegge om det er grunnlag for å ta ut tiltale for Riksrett i henhold til Grunnloven § 86.

Ansvarskommisjonen skal ha 5 medlemmer som velges av Stortinget for en periode på inntil 6 år etter innstilling fra Stortingets presidentskap. Hvis særlige grunner tilsier det, kan Stortinget velge stedfortreder for medlem av kommisjonen i en enkelt sak, eller løse et medlem fra vervet og foreta nytt valg for den resterende del av perioden.

Stortinget fastsetter nærmere regler om kommisjonens sammensetning, arbeidsmåte og administrasjon. For øvrig bestemmer kommisjonen selv sin arbeidsmåte, og antar den bistand den finner nødvendig. Kommisjonen kan ikke instrueres om sin utøvelse av myndighet.

§ 10 tredje ledd annet punktum om godtgjørelse til vitner gjelder tilsvarende.

Ny § 31 kan lyde:

Ansvarskommisjonen gir en vurdering av om den mener det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen og rapporterer til Stortinget. Rapporten skal være offentlig, med mindre særlige hensyn tilsier at den helt eller delvis bør være taushetsbelagt.

Ny § 32 kan lyde:

Så snart Stortinget har besluttet å be ansvarskommisjonen iverksette undersøkelser, har den som undersøkelsene er rettet mot krav på å få oppnevnt offentlig forsvarer. Oppnevningen foretas av kommisjonens leder. Den som undersøkelsene er rettet mot har for øvrig de samme rettigheter som en som etterforskes i medhold av straffeprosessloven.

Ny § 33 kan lyde:

Ansvarskommisjonen kan iverksette slike etterforskningsskritt som etter straffeprosessloven kan avsluttes av politi eller påtalemyndighet.

Enhver plikter etter innkalling å møte for kommisjonen. Kommisjonen eller en som handler på vegne av den, kan foreta avhør etter reglene om politiavhør. Etter reglene i straffeprosessloven kan kommisjonen sette frem begjæring for tingretten om granskning, bruk av tvangsmidler eller om bevisopptak, og kommisjonen kan søke bistand hos sakkyndige. Kommisjonen kan anmode politiet om å utføre nærmere angitte etterforskningsskritt.

8.4 Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden

§ 12 annet ledd nr. 8 første ledd bokstav f skal lyde:

rapporter fra Stortingets ansvarskommisjon og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

§ 12 annet ledd nr. 8 nytt fjerde ledd kan lyde:

Komiteen behandler også saker der Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende. En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak skal ta en slik sak til opp behandling, herunder om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar, jf. lov om rettergangsmåten i riksrettssaker av 5. februar 1932 nr. 2. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tar opp til behandling. Dersom komiteen finner at en anmeldelse for brudd på konstitusjonelle plikter ikke kan påtales ved Riksrett, skal anmeldelsen oversendes rette påtalemyndighet. Komiteen kan dessuten vedta at en anmeldelse ikke skal fremlegges for Stortinget når den åpenbart ikke kan føre frem. En anmeldelse skal legges frem for Stortinget ved innstilling dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det. Den som har inngitt anmeldelsen skal underrettes om utfallet av behandlingen. Når beslutning om tiltale for Riksrett er fattet, handler komiteen på Stortingets vegne under forberedelsen og utførelsen av saken.

Nåværende fjerde til sjette ledd blir femte til syvende ledd.

§ 14 a oppheves.

Ny § 45 a kan lyde:

Ved beslutning som krever tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer, kan Stortinget anmode Stortingets ansvarskommisjon om å iverksette undersøkelser for å klarlegge om det er grunnlag for å ta ut tiltale for Riksrett i henhold til Grunnloven § 86. Dette gjelder likevel ikke dersom Stortinget i samme sak vedtar at det ikke skal tas ut tiltale mot den eller de personer undersøkelsene vil være rettet mot for de forhold som omfattes av anmodningen.