Dokument nr. 14

(2002–2003)

Rapport til Stortinget
fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002

Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Dokument nr. 14

(2002-2003)

Rapport til Stortinget
fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Avgitt til Stortingets presidentskap 30. september 2002

Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Til Stortinget

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, som ble besluttet nedsatt av Stortinget den 18. mai 2000, avgir herved sin rapport.

Oslo, den 30. september 2002

Ranveig Frøiland
leder

Carl I. Hagen	*Odd Holten*	*Harald Hove*
Inge Lønning	*Hanne Marthe Narud*	*Rolf Reikvam*
Jorunn Ringstad	*Fredrik Sejersted*	*Bjørg Selås*

Bjørn O. Berg

Instead of the function of governing, for which it is radically unfit, the proper office of a representative assembly is to watch and control the government: to throw the light of publicity on its acts: to compel a full exposition and justification of all of them which any one considers questionable; to censure them if found condemnable, and, if the men who compose the government abuse their trust, or fulfil it in a manner which conflicts with the deliberate sense of the nation, to expel them from office, and either expressly or virtually appoint their successors.

John Stuart Mill, Considerations on Representative Government (1861)

Både lovgivningsfunksjonen og bevilgningsfunksjonen blir stort sett ansett for tilfredsstillende ivaretatt (...). Det er imidlertid stadig tydeligere at Stortingets tredje hovedoppgave, kontrollfunksjonen, ikke blir like betryggende ivaretatt. På dette området har ikke Stortinget sørget for å gi seg selv arbeidsvilkår og rutiner som er gode nok og i pakt med hva tiden krever.

Stortingspresident Jo Benkow (1992)

Komiteens og Stortingets viktigste oppgave gjennom å utøve sin kontrollfunksjon er i og for seg ikke å utøve kritikk, men å prøve å legge grunnlag for premisser som skal gjelde for fremtiden.

Leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen Jørgen Kosmo (1998)

INNHOLD

		Side
1.	**Innledning**	9
1.1	Sammendrag	9
1.2	Utvalgets oppnevning og mandat	12
1.3	Utvalgets arbeid	14
2.	**Stortingets kontroll med regjering og forvaltning**	15
2.1	Hovedtrekk ved Stortingets kontroll	15
2.2	Utviklingstrekk	16
2.3	Utfordringen i dag	16
3.	**Generelle spørsmål ved Stortingets kontrollfunksjon**	18
3.1	Kontrollens formål og funksjon	18
3.2	Kontrollens omfang og rekkevidde	19
3.3	Kriteriene for kontroll	21
3.4	Kontroll med regjering og statsråder	23
3.5	Kontroll med forvaltning og embetsverk	24
3.6	Kontroll og mindretallsrettigheter	26
4.	**Stortingets krav på informasjon**	28
4.1	Generelt om reguleringen av Stortingets informasjonskrav	28
4.2	Stortingets adgang til å kreve forklaringer	28
4.2.1	Innkallingsretten etter grl § 75 h	28
4.2.2	Behov for reform av Stortingets innkallingsrett?	31
4.2.3	Prosedyrer for «frivillig» innkalling	32
4.2.4	Stortingets adgang til å kreve skriftlige forklaringer	33
4.3	Stortingets adgang til å kreve dokumentinnsyn	33
4.3.1	Stortingets innsynsrett etter grl § 75 f	33
4.3.2	Behov for reform av Stortingets innsynsrett?	37
4.4	Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget	39
4.4.1	Generelt om regjeringens opplysningsplikt	39
4.4.2	Opplysningspliktens grunnlag, status og rang	40
4.4.3	Kravene til de opplysninger som fremlegges	41
4.4.4	Plikten til å fremlegge informasjon	44
4.4.5	Oppfyllelse av opplysningsplikten	45
4.4.6	Reaksjoner ved brudd på opplysningsplikten	45
4.4.7	Bør regjeringens opplysningsplikt grunnlovsfestes?	46
4.4.8	Bør brudd på regjeringens opplysningsplikt være straffesanksjonert?	48
4.5	En samlet reform av Stortingets informasjonskrav	50
5.	**Kontrollorganene**	52
5.1	Stortingets kontrollorganer	52
5.2	Kontroll- og konstitusjonskomiteen	53
5.2.1	Generelt om kontroll- og konstitusjonskomiten	53
5.2.2	Komiteens faste kontrolloppgaver	54
5.2.3	Kontrollkomiteens initiativrett	56
5.2.4	Komiteens formelle kompetanse til å gjennomføre granskinger	57
5.2.5	Komiteens kapasitet til å gjennomføre granskinger	58
5.3	Riksrevisjonen	60
5.3.1	Riksrevisjonen som kontrollorgan	60
5.3.2	Riksrevisjonens uavhengighet og forholdet til Stortinget	62
5.3.3	Riksrevisjonens ledelse og organisasjon	63
5.3.4	Riksrevisjonens hovedoppgaver	65
5.3.5	Kriteriene for Riksrevisjonens vurderinger	66
5.3.6	Særlig om Riksrevisjonens kontroll med de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget	69
5.3.7	Riksrevisjonens rett til å innhente opplysninger og dokumenter	70
5.3.8	Kontrollen med fristilt statlig virksomhet	73
5.3.9	Kontroll med statlige utbyggingsprosjekter og investeringer	75
5.3.10	Rapportering til Stortinget	76
5.3.11	Stortingets oppfølging av Riksrevisjonens rapporter	77
5.3.12	Sammenfatning av utvalgets vurderinger	78
5.4	Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner	78

Side

5.4.1 Generelt om Stortingets bruk av granskingskommisjoner 78
5.4.2 Nærmere om nåværende rettstilstand og praksis 79
5.4.3 Når bør Stortinget oppnevne en granskingskommisjon? 80
5.4.4 Kommisjonens sammensetning 81
5.4.5 Undersøkelsestemaet – mandatutformingen 81
5.4.6 Kommisjonens informasjonstilgang 83
5.4.7 Kommisjonens rapport og Stortingets oppfølging 84
5.4.8 Regulering av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner 85

6. Enkelte særskilte kontrollområder 86
6.1 Kontroll med delegert lovgivningsmyndighet 86
6.2 Kontroll med etterlevelsen av Stortingets instrukser og forutsetninger 87
6.2.1 Forhåndsinstrukser og etterfølgende kontroll 87
6.2.2 Instrukser og anmodninger som skranke mot etterfølgende kontroll 89
6.2.3 Instrukser og anmodninger som grunnlag for senere kontroll 89
6.2.4 Behovet for en avklaring av Stortingets instruksjonsmyndighet 90

7. Ansvarliggjøring 93
7.1 Ansvarliggjøring – Stortingets sanksjonsmuligheter 93
7.2 Riksretten 94
7.2.1 Hovedtrekk ved det nåværende riksrettsansvaret 94
7.2.2 Håndhevelsen av ministeransvaret i andre land 97
7.2.3 Behovet for særlige ansvarsbestemmelser 98
7.2.4 Behovet for en politisert rettergangsordning 100

Side

7.2.5 Særlig om stortingsrepresentantenes og høyesterettsdommernes riksrettsansvar . 102
7.2.6 Ulike modeller for håndhevelse av konstitusjonelt ansvar 103
7.2.7 Utvalgets forslag 104
7.3 Mistillitsvedtak 108
7.3.1 Mistillitsvedtak formelt og i praksis 108
7.3.2 Utvalgets vurderinger 109
7.4 Andre reaksjoner – kritikk og kritikkvedtak (daddelsvotum) 110
7.5 Stortingsrepresentanters immunitet 111

8. Utvalgets forslag til endringer i grunnlov, lov og forretningsorden 113
8.1 Endringer i Grunnloven 113
8.2 Endringer i lov 114
8.3 Endringer i Stortingets forretningsorden m.v. 115
8.4 Forslag til endringer i Riksrevisjonens utkast til ny lov og instruks 117

9. Merknader til enkelte av de foreslåtte endringene i grunnlov, lov og forretningsorden 119
9.1 Merknader til utvalgets forslag om grunnlovsendring 119
9.2 Merknader til utvalgets forslag om lovendringer 119
9.3 Merknader til utvalgets forslag om endringer i Stortingets forretningsorden 122

Vedlegg 125
Brev av 30. april fra statsminister Jens Stoltenberg 125
Brev av 29. januar fra statsminister Kjell Magne Bondevik 134
Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen 137

1. INNLEDNING

1.1 Sammendrag

Kontroll med den utøvende makt er en av Stortingets viktigste oppgaver, av sentral konstitusjonell og politisk betydning. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning er en demokratisk garanti, som skal sikre folkevalgt innflytelse, avdekke og forhindre maktmisbruk og mangler, og garantere ansvarlighet i det politiske system. Slik kontroll er ofte betegnet som Stortingets «tredje» hovedfunksjon, ved siden av å vedta lover og budsjetter.

Kontrollfunksjonen ble nedfelt i Grunnloven i 1814, og har siden vært utøvet kontinuerlig, frem til i dag. På 1990-tallet fant det sted en rekke enkeltreformer, som samlet sett bidro til å oppgradere og intensivere Stortingets kontrollvirksomhet. Dette er en utvikling som utvalget vurderer som grunnleggende positiv, men som har reist en rekke spørsmål, av både rettslig og politisk karakter. Den rapport utvalget her fremlegger, er så vel en evaluering som et forslag til videreføring av disse reformene.

I tråd med det mandat utvalget ble gitt, har det foretatt en generell utredning av hele Stortingets kontrollfunksjon, med vekt på å avklare kontrollens formål, funksjon, rekkevidde og betydning. Prinsipielle hovedspørsmål er drøftet, og søkt avklart. Videre har utvalget utredet en rekke enkeltspørsmål, herunder om Stortingets rettslige og faktiske muligheter til å granske forhold i regjering og forvaltning, hvilke prosedyrer som gjelder for slik gransking, hvordan de parlamentariske kontrollorganene er organisert og fungerer, og endelig hvilke muligheter Stortinget har til å reagere på de feil og mangler kontrollen avdekker, gjennom ansvarliggjøring eller nye tiltak.

Formålet med utvalgets arbeid er todelt. For det første har det vært å utrede og avklare sider ved kontrollfunksjonen som i dag fremstår som uklare eller omstridte. I den grad utvalgets vurderinger legges til grunn, vil dette kunne bidra til en konstitusjonell avklaring, som kan sikre fastere rammer, bedre effektivitet, og større forutberegnelighet i kontrollarbeidet. For det andre har formålet vært å evaluere eksisterende regler og prosedyrer for kontroll, med sikte på å foreslå nødvendige endringer. Utvalget har her fremsatt forslag til endringer i Grunnloven, lov og Stortingets forretningsorden (Fo.).

Utvalgets rapport er inndelt i 9 kapitler.

Kapittel 1 inneholder, foruten dette sammendraget, en oversikt over utvalgets oppnevning, mandat og arbeid.

Kapittel 2 gir for det første en kort oversikt over hovedtrekkene ved Stortingets kontrollvirksomhet, og hvordan den konstitusjonelt er regulert. Herunder defineres begrepet «kontroll» som etterfølgende gransking, vurdering og reaksjon – til forskjell fra den styring Stortinget driver i forkant, gjennom lover, budsjettvedtak og instrukser. Videre er det gitt en oversikt over hvordan kontrollfunksjonen har utviklet seg i nyere tid, og hvilke spørsmål og utfordringer dette reiser.

Kapittel 3 behandler generelle spørsmål ved Stortingets kontroll. For det første drøftes det hvilke formål kontrollen skal fylle, hvordan dette i praksis fungerer, og hvilke negative virkninger det kan få dersom kontrollen blir for omfattende. For det andre diskuteres det hva som er kontrollens ideelle omfang og rekkevidde, og videre hvilke kriterier Stortinget bør legge til grunn for sine kontrollvurderinger. Et viktig skille trekkes her mellom kontroll som tar sikte på å holde statsrådene ansvarlige, og kontroll som snarere har til hensikt å bidra til en mer forsvarlig og effektiv forvaltning.

Videre vises først hvordan det er regjeringen og den enkelte statsråd som står, og bør stå, i sentrum for Stortingets kontroll. Deretter drøftes det vanskeligere spørsmålet om i hvilken grad kontrollen også kan og bør rette seg mot den underliggende forvaltningen. Utvalget påpeker her at det ikke kan være vanntette skott mellom statsråden og embetsverket, men at Stortinget fortsatt bør utvise varsomhet i forhold til direkte gransking og vurdering av forvaltningen. Endelig reises det spørsmål om i hvilken grad et flertall på Stortinget skal kunne avgjøre hvilken kontroll som føres, eller om det er behov for å gi et kvalifisert mindretall av representantene klarere kontrollrettigheter. Utvalget stiller seg i prinsippet positivt til dette, og har flere forslag til hvordan mindretallets kontrollmuligheter kan styrkes.

Kapittel 4 er en gjennomgang av reglene om

Stortingets rett til å kreve informasjon fra regjering og forvaltning, som er en nødvendig forutsetning for effektiv gransking. Disse reglene kan deles i tre kategorier. For det første Stortingets rett til å innkalle personer til å forklare seg muntlig, for det andre retten til å kreve innsyn i dokumenter, og for det tredje regjeringens egen plikt til å informere Stortinget (opplysningsplikten).

Innkallingsretten er konstitusjonelt forankret i grl. § 75 h, som svært sjelden anvendes i praksis, og som i stedet er supplert med prosedyrer for «frivillige» forklaringer, gjennom spørreordningene, komitehøringer m.v. Utvalget påviser her hvordan § 75 h gir Stortinget et tilnærmet ubegrenset adgang til å tvangsinnkalle enhver til å møte for seg, og kreve forklaring om hva som helst. Samtidig påpekes det at denne kompetansen også for fremtiden bør utøves med stor varsomhet, og at andre prosedyrer i praksis fyller Stortinget behov for å innhente forklaringer. Utvalget anser det ikke hensiktsmessig å tildele Stortingets komiteer kompetanse til å tvangsinnkalle. Komiteenes adgang til å avholde frivillige høringer (åpne og lukkete) har utvalget utredet i en tidligere delrapport, og dette er ikke gjentatt. Derimot tar utvalget opp igjen et forslag om at et mindretall på 1/3 av kontrollkomiteens medlemmer bør kunne kreve at høring avholdes. Utvalgets flertall foreslår at en tilsvarende mindretallsrett skal gjelde i alle komiteer.

Stortingets *innsynsrett* i dokumenter er konstitusjonelt forankret i grl. § 75 f, som også krever vedtak i plenum, og som i praksis heller ikke formelt påberopes. I stedet fremsetter komiteene og de enkelte representanter ikke-bindende anmodninger om innsyn til statsråden, som normalt etterkommes. Utvalget har likevel sett det som viktig å avklare rekkevidden av innsynsretten etter § 75 f, dels fordi det her har vært atskillig usikkerhet i praksis, og dels fordi dette kan være viktig i en ekstraordinær situasjon. Her konkluderer utvalget med at det er vanskelig å oppstille noen begrensninger for hvilke dokumenter Stortinget kan kreve fra regjeringen, dersom flertallet først treffer formelt plenarvedtak om dette. Samtidig påpekes at denne kompetansen også i fremtiden bør utøves med varsomhet, spesielt i forhold til strengt interne eller taushetsbelagte dokumenter. I forhold til mindre sensitive dokumenter (som likevel ikke er offentlige etter offentlighetsloven), foreslår utvalgets flertall at det inntas en ny bestemmelse i Fo. § 49 a, som både gir innsynsrettigheter til et kvalifisert mindretall, og i noen grad til den enkelte representant.

Regelen om *regjeringen opplysningsplikt* overfor Stortinget er etter utvalgets vurdering forankret i konstitusjonell sedvanerett, av grunnlovs rang. Den er av stor praktisk og prinsipiell betydning, både som grunnlag for Stortingets styringsfunksjon, og som et kriterium ved senere kontroll og ansvarliggjøring av statsråder. Regelens nærmere innhold har imidlertid vært uklart og omstridt. Utvalget har søkt å avhjelpe dette, ved en gjennomgang av pliktens karakter og rekkevidde, kriteriene for hvordan den oppfylles, og reaksjonene ved brudd. Videre går utvalgets flertall inn for at opplysningsplikten bør nedfelles i grunnlovens tekst, og har utformet forslag til dette.

De tre konstitusjonelle reglene om innsynsrett, innkallingsrett og opplysningsplikt må sees i sammenheng. Dersom regjeringens opplysningsplikt skal grunnlovsfestes, har utvalgets flertall derfor kommet til at dette best kan skje i en ny bestemmelse, som samler alle hovedreglene om Stortingets informasjonskrav. Flertallet har utformet utkast til en slik bestemmelse, som foreslås inntatt som § 82 i grunnloven.

Kapittel 5 behandler reglene om Stortingets *kontrollorganer*. Stortingets kontroll føres for det første av tinget selv, gjennom plenum, avdeling og komite. Her har utvalget særlig gjennomgått de regler og prosedyrer som gjelder for kontroll- og konstitusjonskomiteens granskinger. For det andre føres det kontroll på Stortingets vegne av eksterne parlamentariske kontrollorganer, som er oppnevnt av tinget og rapporterer tilbake dit. Her har utvalget i tråd med mandatet sett nærmere på Riksrevisjonen og på stortingsoppnevnte granskingskommisjoner.

Dagens ordning med en egen *kontroll- og konstitusjonskomite* ble etablert i 1993, og denne komiteen har senere stått i sentrum for Stortingets kontrollvirksomhet. Komiteen er hjemlet i Fo. § 12 nr. 8, som angir hvilke oppgaver den skal utføre. Utvalget har foretatt en kritisk gjennomgang av denne bestemmelsen, og foreslår endringer på flere punkter. I forhold til komiteens særskilte adgang til å ta opp saker til gransking på eget initiativ, foreslår utvalget at denne kompetansen bør kunne utøves av et kvalifisert mindretall på 1/3 av komiteens medlemmer. Videre foreslås det at et slikt mindretall også skal kunne kreve at komiteen avholder høringer. Utvalget anbefaler også at komiteens granskingskapasitet styrkes noe, ved at den får et større sekretariat.

Riksrevisjonen er det eldste og viktigste av Stortingets eksterne kontrollorganer. I nyere tid har Riksrevisjonen utviklet sin kontroll med forvaltningen, på en måte som har gjort revisjonsrapportene mer politisk relevante, og medført tettere parlamen-

tarisk oppfølging. I dag fremstår Riksrevisjonen som en sentral premissleverandør for Stortingets kontrollfunksjon. Samtidig er det rettslige grunnlaget for Riksrevisjonens virksomhet spinkelt utformet, og den gamle statsrevisjonsloven av 1918 langt på vei foreldet. På denne bakgrunn har Riksrevisjonen i samråd med Stortinget nylig fremlagt utkast til en ny lov og instruks for sin virksomhet. Utkastet er oversendt utvalget, som er bedt om å vurdere de mer prinsipielle sidene ved Riksrevisjonens virksomhet. Blant de viktigste spørsmålene utvalget drøfter er Riksrevisjonens partipolitiske uavhengighet og forholdet til Stortinget, kriteriene for Riksrevisjonens vurderinger, Riksrevisjonens adgang til innsyn i forvaltningens interne dokumenter, prinsippene for revisjon og kontroll med fristilt statlig virksomhet, samt prosedyrene for rapportering til Stortinget og senere parlamentarisk oppfølging. Utvalgets grunnsyn er at utviklingen i Riksrevisjonens virksomhet har vært positiv, og at det nye utkastet til lov og instruks er hensiktsmessig. Utvalgets flertall har på enkelte punkter kommentert Riksrevisjonens forslag til nye bestemmelser i lov og instruks, og fremsatt enkelte alternative forslag. Utvalgets mindretall har ikke sett det som sin oppgave å kommentere konkrete forslag til bestemmelser. Utvalgets merknader er i det alt vesentlige enstemmige, men på noen punkter er det en viss uenighet, bl a om utformingen av Riksrevisjonens innsynsrett.

Det er relativt nytt at Stortinget selv oppnevner *granskingskommisjoner*, for å undersøke enkeltsaker. Tidligere ble slike kommisjoner alltid utnevnt av regjeringen, men i løpet av det siste tiåret har Stortinget selv gjort dette i tre saker (Lund-kommisjonen, kommisjonen for gransking av bankkrisen, og Gardermogranskingen). Utvalget ser dette som et viktig skritt i utviklingen av Stortingets kontroll, men fremhever at det er et ekstraordinært virkemiddel, som bare bør brukes unntaksvis, i særlig alvorlige og kompliserte saker. Videre drøfter utvalget hvilke prinsipper som bør gjelde for oppnevning, utforming av granskingsmandat, informasjonsinnhenting, rapportering m.m. Herunder foreslås også en ny bestemmelse i Fo. § 14 b om slike kommisjoner. Utvalget har ikke foreslått noen ny lov om granskingskommisjoner mer generelt, og viser til at dette for tiden er under utredning i regi av Justisdepartementet.

Kapittel 6 behandler to kontrollområder som i praksis har vært særlig omdiskutert. Det første er *kontrollen med forskrifter*, eller med andre ord hvordan regjeringen utøver den lovgivningskompetanse som Stortinget har delegert. Her påvises det at parlamentarisk kontroll med forskrifter helt siden 1960-tallet har vært trukket frem som særlig viktig, men uten at dette i praksis kan sies å være fulgt opp. Årsaken er at en systematisk etterprøving av regjeringens forskriftsgivning er meget arbeidskrevende og politisk lite interessant. Etter utvalgets vurdering er det ikke grunnlag for å opprette nye kontrollprosedyrer her, og utvalget er også skeptisk til de prosedyrer for systematisk forskriftskontroll som kontrollkomiteen i dag anvender. Derimot understrekes betydningen av at Stortinget etterprøver forskrifter i enkeltsaker, der det er særlig grunn til å tro at lovgivers intensjoner ikke følges opp.

Det andre spørsmålet som er behandlet i kapittel 6 gjelder Stortingets rett til å *instruere regjeringen* ved plenarvedtak. I de senere år har det vært en eksplosiv økning i det årlige antallet slike instrukser. Utvalget drøfter for det første i hvilken grad forhåndsinstrukser til regjeringen virker ansvarspulveriserende, og hemmer muligheten for senere kontroll. Dernest drøftes den kontroll Stortinget fører med regjeringens etterlevelse av instruksene, etter en prosedyre som ble innført i 1999. Utvalgets vurdering er at denne er hensiktsmessig. Endelig tar utvalget opp visse betenkeligheter ved den nye veksten i antallet plenarvedtak, og gjennomgår kriteriene for når disse må være å anse som rettslig bindende instrukser, til forskjell fra politiske henstillinger.

Kapittel 7 omhandler den siste fasen i kontrollprosessen – *ansvarliggjøringen* av regjering og statsråder. Innledningsvis påpekes skillet mellom formell og uformell ansvarliggjøring, og spørsmålet stilles om Stortinget har adekvate reaksjonsmidler til å sikre reelt ansvar i det politiske system. Deretter gjennomgår utvalget det konstitusjonelle ansvar (Riksretten), og det parlamentariske ansvar (mistillit m.m.).

I forhold til *Riksretten*, går utvalgets flertall inn for at dagens ordning oppheves, og erstattes av et system der statsrådene kan holdes strafferettslig ansvarlig for de ordinære domstoler, også for sin embetsførsel. Det samme gjelder stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Forslaget er begrunnet i rettssikkerhets- og effektivitetshensyn. Det forutsetter at grl. §§ 86 og 87 oppheves, og likeså at ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven av 1932 oppheves. Til gjengjeld foreslår flertallet at det tas inn enkelte særregler om statsråders strafferettslige ansvar i den ordinære straffeloven. Dersom det gjelder brudd på plikter overfor Stortinget, foreslås det at tiltale bare kan tas ut etter begjæring fra tinget.

I forhold til *mistillitsinstituttet* drøfter utvalget vanskelighetene med å anvende dette i praksis, blant annet fordi mistillit mot en enkelt statsråd vil kunne

medføre at hele regjeringen går av. Dette er imidlertid et spørsmål som ikke lar seg løse ved regelendring, og utvalget har heller ikke andre forslag til reform av mistillitsordningen. Derimot tas det til orde for at stortingsflertallet i større grad bør kunne gjøre bruk av formelle kritikkvedtak (daddelsvotum), i saker som er så alvorlige at de betinger en reaksjon, men der mistillit eller tiltale ikke er aktuelt.

Kapittel 8 inneholder utvalgets forslag til endringer eller nye bestemmelser i Grunnloven, lovgivningen, og Stortingets forretningsorden, samt i Riksrevisjonens utkast til ny lov og instruks for sin virksomhet. I **kapittel 9** er det gitt utfyllende merknader til enkelte av disse forslagene.

1.2 Utvalgets oppnevning og mandat

Stortinget besluttet den 18. mai 2000 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. I vedtaket ble det fastsatt at hvert parti skal ha en representant i utvalget, og Stortingets presidentskap fikk fullmakt til å utforme det nærmere mandat, samt oppnevne leder og øvrige medlemmer. Utvalget ble gitt følgende sammensetning:

Stortingsrepresentant Ranveig Frøiland (Ap), leder
Stortingsrepresentant Odd Einar Dørum (V)
Stortingsrepresentant Carl I. Hagen (Frp)
Stortingsrepresentant Anne Enger Lahnstein (Sp)
Stortingsrepresentant Inge Lønning (H)
Professor Hanne Marthe Narud
Stortingsrepresentant Rolf Reikvam (SV)
Advokat Fredrik Sejersted
Revisjonsråd Bjørg Selås
Stortingsrepresentant Einar Steensnæs (Krf)

Etter stortingsvalget høsten 2001 trådte representantene Dørum, Lahnstein og Steensnæs ut av utvalget. Stortingets presidentskap vedtok deretter å oppnevne som nye medlemmer:

Stortingsrepresentant Odd Holten (Krf)
Vararepresentant til Stortinget Harald Hove (V)
Stortingsrepresentant Jorunn Ringstad (Sp)

Universitetsstipendiat Bjørn O. Berg har vært sekretær for utvalget.

De viktigste retningslinjene for utvalgets arbeid ble angitt i Innst. S. nr. 175 (1999–2000) fra Stortingets presidentskap. Med fullmakt i Stortingets vedtak av 18. mai 2000, fastsatte Stortingets presidentskap den 31 mai 2000 følgende mandat for utvalget:

Mandat for Utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Som utgangspunkt for utredningen skal utvalget vurdere hva slags kontroll Stortinget skal føre og hva som skal være formålet med den. Skal formålet være å holde regjeringsmedlemmene ansvarlige for sine feil og kritisere dem, eller skal kontrollen ta sikte på å forbedre forvaltningen, eller begge deler?

Utvalget skal vurdere Grunnlovens bestemmelser om Stortingets kontrollfunksjoner og spørsmålet om hvorvidt flere regler på dette området bør tas inn i Grunnloven. At regjeringen har opplysningsplikt overfor Stortinget, må anses fastslått, men det er omtvistet om plikten følger av ansvarlighetslovens § 9 eller om den er ulovfestet og følger av konstitusjonell sedvanerett. Utvalget skal overveie om opplysningsplikten bør grunnlovfestes, eventuelt om den bør få et klarere grunnlag i ansvarlighetsloven.

En spesiell problemstilling som bør has for øye, er betydningen for etterkontrollen av Stortingets forhåndsinstrukser til regjeringen, og implikasjonene når det gjelder ansvarsfordelingen mellom regjeringen og Stortinget.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens saksområde og arbeidsmåter skal vurderes, bl.a. spørsmålet om hvor langt komiteen bør gå i å drive aktiv gransking, jf. komiteens initiativrett. Kapasitet og ressurser i komiteens sekretariat (og Stortingets administrasjon) bør vurderes i denne forbindelse. Det bør videre overveies om et mindretall i komiteen bør gis kompetanse til å ta initiativ til undersøkelser i forvaltningen eller innkalle noen til høring.

Åpne komitehøringer generelt må evalueres innen utgangen av inneværende valgperiode, jf. siste avsnitt nedenfor. Utvalget skal vurdere åpne komitehøringer generelt, og spesielt i et kontrollperspektiv. Det bør bl.a. overveies om det bør gis nærmere regler i FO om gjennomføringen av høringene, herunder om det bør åpnes adgang for andre enn komitemedlemmene til å stille spørsmål. Spørsmålet om rettssikkerhetsgarantier for de innkalte er også viktig. Det samme gjelder de spesielle problemstillinger som reiser seg i forbindelse med høring av embetsmenn/tjenestemenn.

Riksrevisjonens selvstendighet i forhold til Stortinget og karakteren av Riksrevisjonens virksomhet, særlig forvaltningsrevisjonen, er forhold som utvalget bør se nærmere på. Herunder bør utvalget overveie om det f. eks. er ønskelig at Riksrevisjonen gransker og vurderer om regjeringen oppfyller sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Også Stortingets oppfølging av Riksrevisjonens rapporter til Stortinget bør vurderes. «Utredningen om ny lov og instruks for Riksrevisjonen» er utgitt som Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1/2000. Utredningen ble sendt på ekstern høring i april 2000. Det er opplyst at det tas sikte på at Riksrevisorkollegiet skal behandle utredningen og høringsuttalelsene og oversende et forslag til ny lov og instruks til Stortinget høsten 2000. Noen av de problemstillinger som behandles i utredningen er meget viktige ved en bredere vurdering av Stortingets kontrollvirksomhet, særlig gjelder dette avsnittene om Riksrevisjonens uavhengighet og integritet, forvaltningsrevisjon og Riksrevisjonens rapportering til Stortinget. Med utgangspunkt i bemerkningene i dette avsnitt, tar ut-

valget stilling til hvilke av de problemstillinger som er omhandlet i Riksrevisjonens utredning og senere forslag, det vil gå nærmere inn på.

De andre faste eksterne kontrollorganene – Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for forsvaret og de sivilt vernepliktige og EOS-utvalget – omfattes ikke av utvalgets mandat.

Parlamentariske granskingskommisjoner (oppnevnt av Stortinget) skal undergis en generell vurdering av utvalget. Dette gjelder både i hvilke tilfelle slike bør nedsettes, hva slags mandat de bør få, og hvor langt de bør gå i å tilrettelegge sakene for senere behandling i Stortinget. Det bør overveies om det er grunn til å gi generelle regler om slike granskingskommisjoner og en generell lov om plikt til å avgi forklaring for kommisjonen.

Ifølge Grl. § 75 bokstav h kan Stortinget «fordre Enhver til at møde for sig i Statssager $006». Innkallingsretten kan utøves av Stortinget eller Odelstinget i plenum, med vanlig flertall, men ikke av komiteene. Den som innkalles har plikt til å møte, forklare seg og evt. Svare på spørsmål. Plikten til å møte er straffesanksjonert, og forklaringene avgis under straffeansvar. Forutsetningen har vært at forklaringene gis i tingets plenum. I FO § 49 er det tatt inn visse regler om den prosedyre som skal følges. I 1997 forkastet Stortinget kontroll- og konstitusjonskomiteens tilråding i Innst. S. Nr. 192 (1996–97) om å endre FO § 48 slik at tinget, når det er fattet vedtak med hjemmel i Grl. § 75 bokstav h, kan bestemme at forklaringen kan mottas av den komite som har til behandling den sak som den innkalte skal forklare seg om. Utvalget gis i oppdrag å utrede spørsmålet om det bør innføres plikt for noen til å møte for komiteene til høring, og hvorvidt Grl. § 75 bokstav h bør opprettholdes/forandres.

Ifølge Grl. § 75 bokstav f tilkommer det Stortinget «at lade sig forelægge Statsraadets Protokoller og alle Offentlige Indberetninger og Papirer». Bestemmelsen bør vurderes.

Bestemmelsene om Riksretten og riksrettsansvaret i Grunnloven, loven om straff for handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven) og loven om rettergangsmåten i riksrettssaker er inkludert i utvalgets mandat. Jf. kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 20 (1999–2000) om et grunnlovsforslag vedr. Riksretten og debatten om forslaget i Stortinget 23.11.1999, videre boken «Makt uten ansvar? Om Riksretten i vår tid» av Eivind Smith (red.). Spørsmålet om å erstatte nåværende system med andre ordninger – helt eller delvis – skal vurderes, derunder å legge påtalen til den ordinære påtalemyndighet og/eller la sakene gå for de vanlige domstoler. Også bestemmelsene om når ansvar pådras, er det grunn til å sette under lupen. Dette gjelder både ansvarlighetsloven og spesielt Grl. § 30 tredje ledd, hvoretter regjeringsmedlemmer kan settes under tiltale for riksretten hvis de uten å protestere medvirker til en beslutning av Kongen som strider mot statsformen eller rikets lover eller som er øyensynlig skadelig for riket. Til eventuell erstatning for eller som supplement til stortingsrepresentanters riksrettsansvar bør vurderes om det kan være grunn til å innføre parlamentarisk immunitet for representantene (dvs. at de ikke kan tiltales av påtalemyndigheten og dømmes for domstolene uten vedtak i Stortinget om opphevelse av immuniteten). Grensen mellom saker som skal gå for en eventuell riksrett og saker som skal behandles i det ordinære rettsapparatet, vil det under enhver omstendighet være viktig å klargjøre, jf. bestemmelsene i Grl. § 86 om at riksrettsansvaret gjelder straffbart forhold som er begått i egenskap av regjeringsmedlem, stortingsrepresentant eller høyesterettsdommer («som saadanne»).

Bestemmelsene i FO om stortingsrepresentantenes adgang til å stille spørsmål og interpellasjoner til medlemmer av regjeringen, er forholdsvis nylig blitt endret, og Presidentskapet ser ikke behov for at de blir vurdert på nytt allerede nå.

Utvalget har anledning til å ta opp til overveielse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er spesielt omtalt ovenfor.

Dersom utvalget finner det ønskelig med endringer/tilføyelser i Grunnloven, lov Stortingets forretningsorden m.v., skal det utforme forslag til slike bestemmelser.

Den nåværende prøveordning med åpne komitehøringer utløper 30. september 2001, jf. 21 a i Stortingets forretningorden. I løpet av vårsesjonen 2001 vil Stortinget ventelig ta stilling til om prøveordningen skal bli permanent og om reglene skal endres. Derfor gir Presidentskapet utvalget frist til 28. februar 2001 med å avgi en delutredning om åpne komitehøringer. For de øvrige deler av mandatet skal utvalget avgi sin innstilling innen utgangen av 2001.

Som det fremgår, er mandatet omfattende, og ber om en utredning av de fleste sidene ved Stortingets kontrollfunksjon, fra kontrollens overordnete formål og prinsipper, til de nærmere detaljregler og rutiner for gransking og ansvarliggjøring av regjering og forvaltning. De eneste kontrollaspektene som eksplisitt er unntatt er spørreordningene, ombudsmannsordningene og EOS-utvalget for kontroll med de hemmelige tjenester. I tillegg til det mandatet trekker frem, fikk utvalget også en generell adgang til å vurdere andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget kan foreslå endringer/tilføyelser i Grunnloven, lov, Stortingets forretningsorden m.v. i den grad det er ansett ønskelig.

I den grad det er nødvendig, vil utvalget komme tilbake til en tolkning av mandatet i forhold til de problemstillinger dette reiser på hvert enkelt område.

Utvalget har generelt holdt sine forslag til endringer/tilføyelser innenfor de rammer som grunnlovens systematikk og utforming i dag setter. En mer radikal revisjon av kontrollfunksjonens konstitusjonelle grunnlag har i denne omgang ikke fremstått som naturlig. Dersom Stortinget realiserer tanken om en mer generell grunnlovsrevisjon, bør dette kunne vurderes på nytt, uten at utvalgets forslag anses som noe hinder.

Etter mandatet ble utvalget bedt om å avgi en delutredning om åpne komitehøringer i vårsesjonen 2001. Utvalgets delutredning forelå den 27. mars

2001, jf. Dok. nr. 19 (2000–2001), og ble fulgt opp ved Innst. S. nr. 284 (2000–2001) fra Presidentskapet, og ved debatt av 11. juni 2001. Utvalgets forslag ble her i hovedtrekk vedtatt.

Fristen for å avgi utvalgets hovedrapport var, som det fremgår av mandatet, opprinnelig satt til utgangen av 2001. Etter anmodning fra utvalget, har Presidentskapet senere forlenget denne fristen frem til utløpet av september 2002.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon har hatt 34 møter i perioden fra 1. september 2000 til 27. august 2002. Ved to anledninger har det vært invitert personer utenfor utvalget til å innlede og delta i utvalgets diskusjoner. I møte den 22. mai 2001 innledet departementsråd Bjørn Grydeland om regjeringen Stoltenbergs syn på Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Statsråd Jørgen Kosmo innledet til diskusjon om temaet embetsverkets stilling under parlamentarisk kontroll i møte den 13. august 2001. Møtene har vært holdt i Stortingets lokaler, bortsett fra møtet den 23. april 2001, som ble holdt hos Riksrevisjonen.

I tillegg til møtene har utvalget avholdt to seminarer i løpet av perioden. Den 29. – 30. januar 2001 ble det holdt seminar på Lysebu. Foruten medlemmene i utvalget deltok seniorrådgiver Tora Struve Jarlsby fra Riksrevisjonen, professor Trond Nordby, cand.philos Line Gaare Paulsen, leder av kontrollkomiteen i perioden 1993 – 1997 Petter Thomassen, stortingsrepresentant Tom Thoresen og kansellisjef Bertil Wennberg fra den svenske Riksdagens Konstitutionsutskott. Den 19. november 2001 holdt utvalget seminar på Hotel Continental. Foruten utvalgsmedlemmene deltok professor Jens Peter Christensen, stedfortredende Rigsrevisor i Danmark Morten Levysohn og professor Eivind Smith.

Utvalget har under sitt arbeid mottatt to høringsuttalelser om forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Regjeringen Stoltenberg gav sin uttalelse i brev av 30. april 2001 til Stortinget, som av Stortingets presidentskap ble videresendt til utvalget. I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2001 ba utvalget i brev av 29. november 2001 til regjeringen om at regjeringen Bondevik tar stilling til om den stiller seg bak regjeringen Stoltenbergs høringsuttalelse om forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. I brev av 29. januar 2002 til utvalget gjorde regjeringen Bondevik nærmere rede for sitt syn på saken. Uttalelsene er inntatt som vedlegg til rapporten.

Professor Finn-Erik Vinje har bistått utvalget i forbindelse med den språklige utformingen av flertallets forslag til en ny bestemmelse i Grunnloven § 82.

De av utvalgets medlemmer som ikke er stortingsrepresentanter er oppnevnt på personlig grunnlag, og har i sitt arbeid ikke vært underlagt noen form for styring fra sine respektive arbeidsgivere.

I en fase av utvalgets arbeid (fra 01.12.2001 til 28.02.2002) har utvalgsmedlem Fredrik Sejersted hatt permisjon fra sin stilling hos Regjeringsadvokaten, og har sammen med utvalgssekretær Bjørn O. Berg arbeidet på heltid med rapporten.

2. STORTINGETS KONTROLL MED REGJERING OG FORVALTNING

2.1 Hovedtrekk ved Stortingets kontroll

Det å føre kontroll med regjering og forvaltning er en av Stortingets viktigste oppgaver etter Grunnloven. Kontroll er en parlamentarisk kjernefunksjon, som alle parlamenter ivaretar, og som det norske Stortinget har utført siden høsten 1814. Under et parlamentarisk styresett bidrar kontrollen til å sikre at regjeringen står ansvarlig overfor de folkevalgte, og at Stortingets vedtak og forutsetninger etterleves. Videre kan parlamentarisk kontroll bidra til å hindre maktmisbruk, og til å rette opp feil og mangler i forvaltningen.

Uttrykket «kontroll» kan brukes på flere måter. Utvalget har valgt å definere Stortingets kontroll som all etterfølgende parlamentarisk gransking, vurdering og sanksjonering av vedtak, handlinger eller unnlatelser i regjering og forvaltning. Kontroll blir på denne måten noe annet enn at Stortinget styrer regjeringen i forkant (gjennom lov eller instruks), eller at det løpende konsulteres om saker som regjeringen har til behandling, men som ennå ikke er avgjort. Etterfølgende kontroll er i prinsippet det motsatte av såkalt «stortingsregjereri». Samtidig kan kontrollen virke styrende – både preventivt og ved at den følges opp med nye tiltak.

Med Stortingets kontroll forstår utvalget all kontroll som føres på Stortingets vegne, av Stortingets egne organer eller av eksterne parlamentariske kontrollorganer. Stortinget fører selv kontroll gjennom plenum, avdeling og komite. Men i tillegg har Stortinget etablert eksterne parlamentariske hjelpeorganer – Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for Forsvaret og de sivile tjenestepliktige, EOS-utvalget for kontroll av de hemmelige tjenestene, samt granskingskommisjoner i enkeltsaker.

I eldre teori og praksis skilles det gjerne mellom «konstitusjonell» og «parlamentarisk» kontroll, avhengig av om den leder til rettslig eller politisk ansvar. Dette er lite treffende, siden all Stortingets kontroll kan lede enten til konstitusjonelt eller til parlamentarisk ansvar, til begge deler, eller til andre reaksjoner. Utvalget har derfor valgt å bruke uttrykket «parlamentarisk kontroll» som en felles betegnelse.

Stortingets rett og plikt til å føre kontroll følger av Grunnloven. I motsetning til Stortingets andre kjernefunksjoner (lovgivning, budsjett m.m.) er det ikke én enkelt hjemmel i Grunnloven for kontrollvirksomheten. Snarere må denne utledes av en rekke bestemmelser. De mest sentrale er grl. §§ 30, 86 og 87 om konstitusjonelt ansvar, §§ 75 f, g og h om Stortingets krav på informasjon, og §§ 75 k og l om Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Med unntak av § 75 l er dette bestemmelser som går tilbake til 1814, og som siden bare har vært gjennom mindre endringer.

Dette konstitusjonelle rammeverket er over tid supplert med regler hjemlet i konstitusjonell sedvanerett, lovgivning, instrukser og Stortingets egen forretningsorden. De mest sentrale lovene er statsrevisjonsloven av 1918, ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven av 1932, ombudsmannsloven av 1962 og loven om kontroll med de hemmelige tjenestene (EOS) av 1995. De mest sentrale bestemmelsene i Stortingets forretningsorden er § 12 nr 8 om kontroll- og konstitusjonskomiteen, §§ 13 og 13 a om konsultasjoner, § 14 a om protokollkomiteen, § 21 om komitehøringer, §§ 48 og 49 om innkalling, og §§ 50–53 om interpellasjoner og spørsmål. Noen av disse er rene kontrollregler, mens andre brukes både til kontroll og til andre formål. I tillegg kommer uskrevne politiske normer, som ikke er rettslig bindende, men som er innarbeidet i parlamentarisk praksis, og legger reelle føringer på den kontroll som utøves.

Til sammen utgjør dette et omfattende og til dels detaljert regelverk. Utvalgets mandat er knyttet til dette regelverket, og til spørsmålet om det bør endres eller suppleres. Mandatet omfatter likevel ikke hele regelverket – blant annet skal utvalget ikke vurdere ombudsmannsordningene, EOS-utvalget, eller Stortingets spørreordninger. I forhold til det som tas opp, skal utvalget imidlertid så langt det er mulig se kontrollfunksjonen samlet, slik at de enkelte regler og prosedyrer inngår som ledd i et større hele.

Utvalget vil understreke at de formelle reglene om Stortingets kontroll kun er et rammeverk. Enkelte av dem pålegger kontrollplikter, eller begrenser den kontroll som kan føres. Men i hovedsak er det tale om regler som gir kompetanse. Hvorvidt denne

kompetansen skal brukes eller ikke, vil være et politisk spørsmål. Innenfor det formelle rammeverket har Stortinget og de parlamentarisk aktører en stor handlefrihet, som avgjør hvilken kontroll som føres i praksis. Utvalget ser det ikke som noe mål å innskrenke denne fleksibiliteten, gjennom økt detaljregulering. På enkeltområder kan det likevel være behov for noe klarere spilleregler enn de som finnes i dag.

2.2 Utviklingstrekk

Selv om Stortinget kontinuerlig har drevet kontroll siden 1814, har kontrollens karakter og omfang endret seg vesentlig over tid. Kontrollens funksjon er en annen under dagens parlamentariske styresett enn den var etter den opprinnelige maktfordelingen. Og utviklingen av det rettslige rammeverket har også endret seg gjennom en prosess, der Stortinget gradvis har bygget ut institusjoner og prosedyrer.

Omfanget av den kontroll som føres har variert i pakt med den politiske utvikling, og forholdet mellom regjering og opposisjon. I noen perioder har opposisjonen ført intens kontroll, mens den i andre perioder har konsentrert seg mer om andre oppgaver. Som særlig aktive kontrollperioder kan blant annet nevnes de første tiårene etter 1814, forfatningsstridene på 1870- og 80-tallet, deler av mellomkrigstiden, og i perioder på 1960-tallet og 1990-tallet.

Utviklingen av det formelle rammeverket for kontrollen har foregått som en mer kontinuerlig prosess, der Stortinget gjennom praksis og enkeltstående endringer har bygget ut sine prosedyrer, skritt for skritt, etter hvert som nye behov har gjort seg gjeldende. Dette er i tråd med hvordan Stortinget også ellers utvikler sin arbeidsform.

Ved enkelte anledninger har Stortinget også tatt opp kontrollfunksjonen til prinsipiell utredning og debatt, med sikte på mer gjennomgripende reform. Et eksempel på dette var Specialkomiteen av 1927, som utredet det konstitusjonelle ansvar, men som også vurderte kontrollfunksjonen mer generelt.[1] I kjølvannet av de mange kontrollsakene på 1960-tallet ble det tatt initiativ til to større utredninger. Den ene var rapporten fra Kjeldseth Moe-utvalget i 1969, om protokollkomiteens stilling.[2] Den andre var Ingvaldsen-rapporten fra 1972, om «Stortingets kontroll med forvaltningen m.v.».[3]

I dette perspektivet ser utvalget sitt oppdrag slik at en ny periode med gradvis utvikling av kontrollfunksjonen igjen har nødvendiggjort en mer prinsipiell og omfattende utredning. I likhet med Ingvaldsen-utvalget er utvalget bedt om å foreta en bred vurdering av «Stortingets kontroll». Samtidig viser denne parallellen hvordan konstitusjonelle problemstillinger og behov endrer seg over tid. Mange av de spørsmål Ingvaldsen-utvalget utredet er i dag enten løst eller av mer begrenset interesse, mens nye utfordringer er skapt på grunn av endringer i kontrollfunksjonen de siste tiårene.

2.3 Utfordringen i dag

Ved inngangen til 1990-tallet var det bred politisk enighet om at Stortinget måtte styrke sin kontroll med den utøvende makt. Under debatten om opprettelsen av en kontroll- og konstitusjonskomite våren 1992 pekte en rekke representanter på at regler og rutiner for kontroll burde revideres, for å komme bedre i pakt med tidens krav.

Senere ble dette fulgt opp. Med den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ble etablert høsten 1993, fikk Stortinget igjen én fast komite til å drive kontroll. Andre reformer fulgte. Fra 1994 ble de viktigste revisjonssakene behandlet separat (gjennom Dokument 3-serien), og Riksrevisjonen fremsto etter hvert som en stadig viktigere premissleverandør for Stortinget egen kontroll. I 1995 ble kontrollen med de hemmelige tjenestene parlamentarisert, gjennom det nye EOS-utvalget. I 1996 ble ordningen med åpne høringer opprettet, og samme år vedtok Stortinget en reform av spørreordningene, med innføring av blant annet «muntlig» spørretime. Antallet stortingsoppnevnte granskingskommisjoner økte betydelig. Sivilombudsmannen innførte rapporter i enkeltsaker i 1997. I 1999 ble det etablert en ny prosedyre for å kontrollere regjeringens oppfølging av Stortingets instrukser. Parallelt med de institusjonelle endringene skjedde det – ikke uventet – også en opptrapping av kontrollaktiviteten.

Ser man utviklingen på 1990-tallet under ett, har det skjedd en konstitusjonell reform av Stortingets kontrollfunksjon. I noen grad har det vært en «stille» omveltning. Riktignok var flere av reformene grundig forberedt, og ble først vedtatt etter omfattende debatt. Noen av dem var også omstridt. Men andre endringer skjedde uten særlig utredning, uenighet eller debatt. Og de ble behandlet enkeltvis. Den samlete effekten av endringene for Stortingets kontrollfunksjon har ikke vært utredet eller drøftet på prinsipielt plan.

[1] Jf. Innst. S. nr. 1 (1932).
[2] Jf. Dok. nr. 11 (1968–69).
[3] Jf. Dok. nr. 7 (1972–73) og Innst. S. nr. 277 (1976–77).

Utvalget ser dette som bakgrunnen for sitt arbeid. Mandatet forutsetter at det er behov for å evaluere den utvikling av kontrollfunksjonen som har funnet sted på 1990-tallet. For det første ber mandatet om en utredning av flere av de kontrollområdene det har vært gjennomført reformer. Her er oppgaven å vurdere om endringene har vært hensiktsmessige, om de nye regler og rutiner skal opprettholdes i sin nåværende form, eller om de bør justeres. For det annet trekker mandatet frem sider ved kontrollfunksjonen som ikke har vært endret, der spørsmålet blir om det foreligger behov for nye reformer. Endelig fremgår det av mandatet at utvalget skal foreta en mer generell utredning av Stortingets kontrollfunksjon sett under ett, for å vurdere om den svarer til sitt formål, og for å avklare grunnleggende prinsipielle problemstillinger.

Utvalgets grunnsyn har vært at det i hovedtrekk ser positivt på den oppgraderingen av kontrollfunksjonen som Stortinget har gjennomført på 1990-tallet. Det er viktig at Stortinget fører effektiv og reell kontroll med den utøvende makt. Enkelte kontrollreformer har vært kontroversielle, og det samme gjelder naturlig nok mange av kontrollsakene. På enkelte punkter kan det være nødvendig å foreta justeringer eller korreksjoner. Utviklingen av kontrollen har også reist nye vanskelige spørsmål, som må avklares. Men i et bredere perspektiv har endringene vært hensiktsmessige, og bidratt til en vitalisering av Stortingets virksomhet.

3. GENERELLE SPØRSMÅL VED STORTINGETS KONTROLLFUNKSJON

3.1 Kontrollens formål og funksjon

Tanken om at den folkevalgte lovgivende makt skal føre kontroll med den utøvende stammer fra 1700-tallets konstitusjonelle teori, og har blitt et grunntrekk ved nesten alle demokratiske styreformer. En nasjonalforsamling er særlig ment å skulle gi lover, vedta budsjetter, og debattere andre spørsmål av generell politisk interesse. Å utøve makt – løpende og i enkeltsaker – må derimot overlates til regjering og forvaltning, som har kapasiteten og apparatet til å gjøre dette. Til gjengjeld vil et parlament normalt ha gode forutsetninger for å kontrollere den utøvende makt i ettertid. Slik kontroll er en nødvendig del av maktfordelingen, også under et parlamentarisk styresett. Regjeringen står konstitusjonelt og politisk ansvarlig overfor Stortinget, og dette ansvaret lar seg bare realisere gjennom en løpende kontroll, som tinget selv kan og må føre.

Parlamentarisk kontroll er på denne måten *en demokratisk garanti*, som sikrer det folkevalgte Stortingets stilling i forhold til regjering og embetsverk. Gjennom kontroll kan Stortinget for det første påse at regjeringen følger dets lover og bindende instrukser, og at den dertil utøver sin kompetanse i tråd med Stortingets uttalte forutsetninger. Videre kan Stortinget sikre sitt eget beslutningsgrunnlag, ved å påse at regjeringen oppfyller sine forpliktelser til å fremlegge saker for tinget, på en måte som gjør det mulig å gi dem en forsvarlig behandling. Og endelig kan Stortinget sikre seg innflytelse på områder der regjeringen utleder sin kompetanse direkte fra grunnlov eller sedvane. De såkalte prerogativene har aldri vært ansett som noen skranke mot etterfølgende parlamentarisk kontroll – som tvert imot kan sies å være særlig viktig på områder der Stortinget ikke kan eller bør styre direkte.

Videre har Stortingets kontroll til formål å sikre *en effektiv og ansvarlig forvaltning*. Dels vil kontrollen fungere preventivt, som en spore til skjerpet innsats for regjering og forvaltning. Og dels vil den kunne avdekke feil og mangler i ettertid, på en slik måte at disse kan rettes opp, og de ansvarlige trekkes til ansvar der det er ønskelig. Som øverste lovgivende og bevilgende myndighet står Stortinget i en særstilling når det gjelder å korrigere uheldig myndighetsutøvelse og sikre at allmennhetens interesser ivaretas. Parlamentarisk kontroll inngår her som et sentralt og nødvendig element i det bredere kontrollsystem som skal sikre en forsvarlig forvaltning, og som også omfatter kontroll gjennom domstolene, gjennom forvaltningens egen internkontroll, og bl.a. gjennom pressen.

Tanken om at makt må utøves under *ansvar* er grunnleggende i politisk teori, og utgjør et bærende prinsipp for Stortingets kontroll. I forhold til Stortinget er det først og fremst regjeringen og den enkelte statsråd som står ansvarlige – både konstitusjonelt (rettslig) og parlamentarisk (politisk). Ansvar er en statisk tilstand, og statsrådene står til enhver tid ansvarlige overfor Stortinget for sin embetsførsel. De kan verken «ta ansvar» eller «frasi seg» ansvar. Men realiseringen av dette ansvaret – *ansvarliggjøringen* – er en dynamisk prosess, som bare kan ivaretas gjennom effektiv parlamentarisk kontroll.

I forhold til embetsverket og den underliggende forvaltning er prinsippet i norsk statsrett at det står ansvarlig overfor regjeringen, ikke overfor Stortinget. Utvalget ser dette som et viktig prinsipp, som bør bevares og beskyttes. Det betyr imidlertid ikke at Stortinget er avskåret fra å granske og vurdere forhold i forvaltningen. Dette vil kunne være påkrevd – både for å kartlegge statsrådens ansvar, og fordi den parlamentariske kontroll ikke bare foregår i et ansvarsperspektiv, men også med sikte på å rette opp feil og mangler. Dette reiser vanskelige spørsmål om forvaltningens stilling under parlamentarisk kontroll, som utvalget vil komme tilbake til (se avsnitt 3.5).

Kontrollens effektivitet kan etter dette måles på om den klarer å avdekke de forhold som er kritikkverdige, og plassere ansvaret for disse der det hører hjemme, på en slik måte at det føles belastende for de ansvarlige. Utvalget vil komme tilbake til en vurdering av om dagens kontrollrutiner i tilstrekkelig grad sikrer slik ansvarliggjøring (se avsnitt 7).

Parlamentarisk kontroll har også til formål å skape *åpenhet og legitimitet*. Stortinget er etter sin karakter en mer åpen og gjennomsiktig arena enn regjering og forvaltning, og kontrollsakene påkaller

ofte stor offentlig interesse. Dette bidrar til en offentlig debatt om feil og mangler i forvaltningen, som i seg selv er en del av ansvarliggjøringen, og som dessuten gir borgerne grunnlag for politisk engasjement, påvirkning og valg. Videre vil vissheten om at det føres kontroll bidra til å skape tillit i befolkningen, og avverge uberettigete mistanker. De fleste kontrollprosesser konkluderer med at alt er i orden, men også der hvor det avdekkes feil kan dette virke legitimerende, fordi det viser at det politiske system er i stand til å ta et oppgjør.

I mandatet er utvalget bedt om å vurdere «hva slags kontroll Stortinget skal føre og hva som skal være hensikten med den. Skal formålet bare være å holde regjeringsmedlemmer ansvarlige for sine feil og mangler, eller skal kontrollen ta sikte på å forbedre forvaltningen, eller begge deler?». Slik spørsmålet er stilt, er svaret klart nok: Begge deler. Ansvarliggjøring er også et virkemiddel for å forbedre forvaltningen. Og dertil kommer at Stortinget til enhver tid ikke bare har drevet kontroll i et rendyrket ansvarsperspektiv, men også med sikte på å forbedre forvaltningen, uavhengig av statsrådens eventuelle skyld. Dette bør Stortinget etter utvalgets mening også gjøre i fremtiden.

Slik utvalget så langt har formulert formålene med Stortingets kontroll, kan en sammenfatning være at den skal sikre *borgernes interesse* i et demokratisk, effektivt og rettferdig styresett. I enkeltsaker kan kontrollen også sikre berørte individers konkrete interesser. Utvalget vil likevel presisere at parlamentarisk kontroll i hovedsak skal ivareta allmenne hensyn. Tidligere var det tradisjon for at Stortinget behandlet klagesaker fra enkeltpersoner, men dette er gradvis avviklet. Utvalget finner dette fornuftig (se avsnitt 5.2.2), og vil fremheve at individuelle interesser i hovedsak blir bedre ivaretatt ved klage til forvaltningen, domstolskontroll, og ved ombudsordninger (parlamentariske og administrative). Den «kontroll» som ligger i at privatpersoner kan henvende seg til den enkelte representant med sine saker er av uformell karakter, og faller utenfor utvalgets mandat.

Stortingets kontroll foregår innenfor *en politisk ramme*. Selv om det formelt er én statsmakt som kontrollerer en annen, er det i praksis særlig opposisjonen som ønsker å granske regjeringen og holde den ansvarlig, mens regjeringsfraksjonen søker å forsvare sine statsråder. Større kontrollsaker er ofte partipolitisk omstridte. Samtidig foregår det meste av Stortingets løpende og mer rutinepregete kontroll i fredeligere former, og slik at det normalt oppnås bred enighet.

Utvalget vil på prinsipielt plan understreke behovet for en fornuftig balanse mellom en politisk preget kontroll og en mer objektiv gransking og vurdering av hva som har foregått. I motsetning til annen politisk virksomhet, dreier parlamentarisk kontroll seg om å finne ut hva som har skjedd, vurdere det opp mot kriterier som det ofte vil være enighet om, og rette opp eventuelle feil og mangler. I dette behøver det ideelt sett ikke å ligge noen politiske interessemotsetninger, og kontrollen vil ofte fungere best når det partipolitiske element nedtones. Samtidig er Stortinget et politisk organ, og det er viktig for kontrollens effektivitet at den ikke oppleves som politisk irrelevant av representantene. Utvalget vil påpeke at dette er en balansegang som ikke lar seg regulere formelt, og at den viktigste garantien mot misbruk av kontrollmakt er en åpen debatt om sakene, som sikrer at eventuell kritikk må begrunnes, og at de som kritiseres får anledning til å forsvare seg. Stortinget er da også en åpen kontrollarena, med gode muligheter for slik kontradiktorisk debatt.

Utvalget vil også understreke at det i forhold til formål og funksjon er viktige forskjeller mellom den kontroll som Stortinget selv fører, og den som føres på Stortingets vegne av *de eksterne parlamentariske kontrollorganene*. I noen grad skal disse fungere som hjelpeorganer, som gjennom gransking og rapportering legger grunnlaget for en videre politisk behandling. Men de eksterne organene har også (i noe ulik grad) til formål å drive en mer selvstendig virksomhet, og de forutsettes å fungere partipolitisk nøytralt. Deres kontroll er i mindre grad rettet mot statsrådenes handlinger og ansvar, og i større grad direkte mot den underliggende forvaltning. Dette reiser sentrale spørsmål om samspillet mellom de eksterne organene og Stortinget selv, som utvalget vil vurdere nærmere i forhold til Riksrevisjonen og bruken av granskingskommisjoner.

3.2 Kontrollens omfang og rekkevidde

Selv om parlamentarisk kontroll er viktig, er det også viktig at den ikke blir for omfattende og detaljpreget. Dersom Stortinget bruker for mye av sine ressurser på kontroll, kan dette gå på bekostning av andre og mer presserende oppgaver. På samme måte kan det gå utover regjeringens effektivitet og handlingskraft dersom den stadig er nødt til å bruke tid på å forsvare seg, mot alle slags større og mindre anklager. Misbruk av kontrollmakten kan også ødelegge samarbeidsklimaet mellom regjering og opposisjon, føre til kortsiktige og populistiske løsninger, skade forholdet mellom statsråd og embetsverk, true en-

keltpersoners rettssikkerhet, og avdekke forhold som av hensyn til offentlige eller private interesser burde vært holdt fortrolige.

Generelt bør Stortingets kontroll på denne bakgrunn være så omfattende at den kan avdekke alvorlige feil og mangler, men ikke så omfattende at den hemmer regjeringens effektive styring. Videre må omfanget tilpasses Stortingets kapasitet og ressurser, slik at kontrollen ikke går ut over andre viktige oppgaver.

Å fastsette nærmere retningslinjer for kontrollens ideelle omfang er vanskelig. For det første finnes det i politisk normativ teori ikke noe standardsvar for hvor mye parlamentarisk kontroll som er ønskelig. Og for det andre vil den faktiske kontrollaktiviteten uansett i stor grad variere med de politiske svingninger. En gjennomgang av Stortingets kontrollpraksis i historisk perspektiv illustrerer dette tydelig.[4] I noen perioder vil opposisjonen drive intens kontroll, mens den i andre perioder har andre prioriteringer. Dette kan vanskelig reguleres formelt.

Samtidig er det etter utvalgets vurdering mulig å påpeke enkelte prinsipielle spørsmål, som direkte eller indirekte får betydning for kontrollens omfang og karakter. Kontrollen styres ikke bare av politiske krefter, men også av de institusjonelle føringer som ligger i faste regler og rutiner, og som kan endres slik at de enten utvider eller innskrenker kontrollrommet.

I dette perspektiv vil utvalget innledningsvis presisere at det ser kontroll som en parlamentarisk kjernefunksjon, som fyller viktige formål, som angitt ovenfor. Etterfølgende kontroll er enklere og mindre arbeidskrevende enn forutgående styring, og i en tid da samfunnsstyringen blir stadig mer kompleks er det neppe tilfeldig at mange parlamenter, herunder det norske, har valgt å styrke sin kontrollfunksjon.

Utvalget vi også vise til at det bare er én av de tolv faste komiteene som har kontroll som sin hovedoppgave, og at de andre fagkomiteenes kontrollvirksomhet alltid har vært, og vil være, av beskjedent omfang. Noen stor fare for at kontrollen skal gå på bekostning av andre parlamentariske kjernefunksjoner er det derfor ikke.

Et avgjørende spørsmål for omfanget av Stortingets kontroll er om den primært skal fokusere på statsrådenes ansvar, eller om den også skal søke å avdekke feil og mangler i forvaltningen mer generelt. I konstitusjonell teori har kontrollen tradisjonelt ofte vært sett i et *ansvarsperspektiv*. Dette begrenser dens omfang, siden det tross alt er sjelden statsrådene begår virkelig alvorlige feil. Samtidig gjør det den mer konfliktorientert, og vanskeligere å bruke som redskap for å rette opp feil og mangler. Spørsmålet blir ikke hvordan forvaltningen kan forbedres, men hvordan statsråden kan angripes.

I praksis har Stortinget imidlertid aldri nøyd seg med ren ansvarskontroll alene, men ofte anlagt et bredere perspektiv, som utvalget vil betegne som *styringskontroll*. I 1892 påpekte Aschehoug hvordan Odelstinget allerede fra 1830 forlot riksrettslinjen, og i stedet begynte «i sin Granskning af Styrelsen at gaa dybere ind i Enkelthederne og at drøfte Hensigtsmæssigheden af Regjeringens Foranstaltninger ogsaa i Tilfælde, hvor der ikke kunde være fornuftigt Spørgsmaal om Rigsretspaatale». På denne måten «rettedes mangt og meget i forskjellige Grene af Administrationen».[5] Det samme kan sies om mye av den kontroll som ble ført senere på 1800-tallet, i mellomkrigstiden, og etter 1945. I 1972 ble problemstillingen tatt opp til prinsipiell drøftelse av Ingvaldsen-utvalget. Man ønsket å styrke Stortingets kontroll, og da måtte dette skje ved å frikoble den fra ansvarsperspektivet:

> «Den tradisjonelle kontroll har i vesentlig grad tatt sikte på å avdekke ansvarsforhold, jfr. foran om den konstitusjonelle kontroll. Denne kontroll er fremdeles av betydning. Men på bakgrunn av det omfattende ansvar staten idag påtar seg for enkeltpersoner og samfunnsutviklingen, er det også av sentral interesse for Stortinget å kunne vurdere om den målsetting som ligger til grunn for Stortingets vedtak er oppnådd. Dessuten bør Stortinget være orientert om forhold av betydning for rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen, og om ressursbehov og ressurstilgang. Stortinget kan dermed få et bedre grunnlag for de vedtak det treffer, og et større kjennskap til forvaltningens problemer».[6]

Dette fikk i 1977 tilslutning fra en enstemmig utenriks- og konstitusjonskomite:

> «Det er riktignok slik at det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar fremdeles spiller en rolle. Men det er etter komitéens mening viktig å presisere som utgangspunkt at Stortinget kan utøve sin kontroll med forvaltningen uten hensyn til om det forvaltningsorgan som kontrolleres kan trekkes til ansvar av Stortinget selv. [...] Statforvaltningen er i dag så omfattende og spesialisert at Stortingets kontroll ville bli helt utilstrekkelig dersom den skulle begrenses til områder hvor konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar kan gjøres gjeldende. En slik begrensning er da heller ikke forutsatt i vår forfatning selv i dens opprinnelige form. [....] Komitéen er enig med Utvalget i at Stortingets kontroll ikke kan inn-

[4] En slik gjennomgang er foretatt i Sejersted «Kontroll og konstitusjon» (2002), s. 199–439.

[5] Jf. Aschehoug «Norges Nuværende Statsforfatning» III (1892) s. 421–22.

[6] Jf. Dok. nr. 7 (1972–73) s. 10.

skrenkes til den tradisjonelle konstitusjonelle kontroll, men i høy grad omfatte også en politisk kontroll med forvaltningen, herunder det en kan kalle en målsettingskontroll».[7]

En lignende tankegang kom til uttrykk under innføringen av den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1992, og gjenspeiles blant annet i Fo § 12 nr 8 om komiteens adgang til å foreta «undersøkelser i forvaltningen». Under de mange kontrolldebattene på 1990-tallet ble det fra flere hold gjentatte ganger understreket at man ikke måtte være ensidig opptatt av «statsrådsjakt», men gå lenger, og søke å oppnå en mer tverrpolitisk enighet om hvilke feil som var begått og hvordan de best kunne rettes opp. På 1990-tallet skjedde det en markert dreining i retning økt styringskontroll, og dette var en viktig premiss for utvidelsen av Stortingets kontrollvirksomhet.

Utvalget ser positivt på denne utviklingen, og kan slutte seg til de vurderinger Ingvaldsen-utvalget og utenrikskomiteen i sin tid gjorde. Større vekt på styringskontroll tjener til å oppfylle kontrollens formål. På den annen side må det erkjennes at dette øker det potensielle omfanget av Stortingets kontroll, og kan legitimere gransking av forhold i den underliggende forvaltning, som går ut over det Stortinget selv har kapasitet til å foreta. En ting er at Stortinget legitimt kan ta opp feil og mangler i forvaltningen, og at dette er nødvendig for at det kan utøve sine styringsbeføyelser på en forsvarlig måte. Men større granskinger bør fortsatt i hovedsak foretas av de eksterne parlamentariske kontrollorganene, og ved behandlingen av deres rapporter bør Stortinget primært konsentrere seg om de spørsmål som angår statsrådenes ansvarsområde.

Et annet spørsmål av sentral betydning for kontrollens omfang er skillet mellom *faste kontrollrutiner* og særskilt gransking av *enkeltsaker*. Stortinget har til enhver tid hatt faste kontrolloppgaver, som er nedfelt i grunnlov og forretningsorden, og som nå i hovedsak er samlet i kontrollkomiteen. De viktigste er kontrollen med statsrådsprotokollene (herunder forskrifter og embetsutnevnelser), inngåtte traktater, oppfølgningen av Stortingets vedtak, samt rapportene fra de eksterne kontrollorganene – Riksrevisjonen, Ombudsmannen og EOS-utvalget. I de faste rapportene er forarbeidet gjort, slik at Stortinget kan nøye seg med å gå inn på saker av særlig interesse. For de andre rutinene gjelder derimot at Stortinget selv må gjennomgå et stort antall saker, der det ikke foreligger noen særskilt mistanke om feil og mangler. Dette er arbeidskrevende, og sjelden av særlig politisk interesse. Motstykket er gransking av enkeltsaker, der det på forhånd foreligger mistanke om at noe er galt. Slike enkeltsaker kan initieres gjennom rutinekontroll, men oppstår i praksis oftere på annet grunnlag – etter oppslag i pressen, gjennom innspill fra private, eller som følge av representantenes politiske initiativ. De er etter sin karakter ekstraordinære, og opptrer relativt sjelden, men krever til gjengjeld ofte en betydelig innsats. Behovet for å kunne ta opp slike saker er anerkjent ved kontrollkomiteens initiativrett i Fo § 12 nr 8, som skiller den fra de andre komiteene.

Utvalget er generelt skeptisk til en videre utbygging av de faste kontrollrutinene, og antar at eksisterende rutiner bør gjennomgås kritisk, for å vurdere om de forsvarer sin berettigelse. Generelt er det viktigere at Stortingets begrensete kontrollressurser settes inn på enkeltsaker der det er berettiget mistanke om feil og mangler.[8] Ren rutinekontroll bør som hovedsak overlates til eksterne kontrollorganer, på de områder der dette er påkrevd, slik at Stortinget gjennom deres rapporter kan velge ut de saker som berettiger parlamentarisk oppfølgning.

3.3 Kriteriene for kontroll

Til forskjell fra de fleste andre kontrollordninger, er det for Stortingets kontroll ikke noen faste og bindende kriterier for vurderingen av hva som skal anses kritikkverdig. Ved vurderinger av statsrådenes konstitusjonelle ansvar (spørsmålet om tiltale for Riksrett) må Odelstinget anvende de rettslige kriterier som ligger i ansvarlighetsloven. Men vurderinger av denne typen forekommer i praksis kun meget sjelden. Ved vurderingen av statsrådenes parlamentariske (politiske) ansvar står representantene formelt sett fritt til å uttale kritikk eller fremsette mistillitsforslag på det grunnlag de måtte ønske. I praksis begrenses dette ved at kritikken må begrunnes, på en måte som utad viser at den er berettiget. Ved vurderingen av rent administrative feil i den underliggende forvaltning er det heller ikke klare kriterier for hva som skal anses kritikkverdig, selv om Stortinget i praksis i noen grad vil (og bør) være bundet av de

[7] Jf. Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 5. «Målsettingskontroll» er altså komiteens betegnelse på det som her med et noe videre uttrykk er kalt «styringskontroll».

[8] Ingvaldsen-utvalget hadde her en annen oppfatning, og foreslo etablering av et system med omfattende rutinemessig rapportering til Stortinget fra alle sentrale forvaltningsorganer, som skulle gi grunnlag for en løpende kontroll med hele forvaltningen, se Dok. nr. 7 (1972–73) s. 41–47. Forslaget ble ikke fulgt opp, og i praksis ble antallet slike faste rapporter i stedet redusert, slik at det i dag bare er noen få igjen. I stedet er det utviklet rapporteringsprosedyrer knyttet til budsjettbehandlingen.

til enhver tid gjeldende kriterier for hva som anses som god og effektiv forvaltning.

I praksis har Stortinget alltid anvendt en rekke ulike kriterier i sin kontrollvirksomhet – av rettslig, faglig, moralsk og rent politisk karakter. Etter utvalgets oppfatning er det verken ønskelig eller mulig å binde opp dette, ved å oppstille klare og uttømmende kriterier for Stortingets kontrollvurderinger. Ved parlamentarisk kontroll må det også være rom for politiske vurderinger, som ikke lar seg avgrense. For eksempel kan det overfor regjering og statsråder være legitimt å fremsette politisk basert kritikk, selv om deres forhold faglig sett er forsvarlige – og motsatt kan det også være legitimt å avstå fra kritikk ut fra politiske vurderinger, selv om det rent administrativt kan sies å være begått feil. Det er imidlertid viktig å holde klare linjer, og ikke fremstille rent politiske vurderinger som faglig funderte. Og i den grad Stortinget retter kritikk mot den underliggende forvaltning, er det viktig at dette skjer på faglig forsvarlig grunnlag, med respekt for prinsippet om embetsverkets partipolitiske nøytralitet.

Kontrollen med at regjering og forvaltning følger Stortingets lover og bindende instrukser kan betegnes som en *legalitetskontroll*. På enkelte områder kan det i nyere tid hevdes å være en tendens til at Stortingets kontroll rettsliggjøres, ved at kritikken i større grad enn tidligere søkes forankret i rettslige regler. En slik kontroll kan være nyttig, og det er viktig at Stortinget avdekker lovbrudd og påpeker dette. På den annen side er Stortinget ikke noen domstol, og bør heller ikke søke å opptre som det. Videre kan ufornuftig skjønn etter forholdene være minst like kritikkverdige som formelle feil. Dersom rettslige kriterier gis for stor plass, kan det også føre til at statsråder unngår berettiget kritikk ved å vise til at de formelt sett har holdt seg innenfor lovens rammer. Utvalget vil presisere at kjernen i Stortingets kontroll er og bør være en *skjønnskontroll*. Det er slik kontroll de politisk valgte representanter har forutsetninger for å foreta, og som ingen andre organer fullt ut kan foreta i stedet.

Utvalget har merket seg at det i enkelte saker har vært drøftet hvor langt Stortinget kan og bør gå i å etterprøve regjeringens og forvaltningens skjønn. Formelt er det klart at Stortinget står fritt, og at ren uenighet er grunnlag godt nok for å uttale kritikk. I praksis kan det likevel være viktig at Stortinget utviser respekt for forvaltningens særskilte kompetanse og innsikt på sine fagområder, og normalt avstår fra kritikk med mindre feilen vurderes å være av mer alvorlig karakter. Politisk behandling av en sak i ettertid vil også i praksis ofte kunne medføre en viss forenkling, slik at det er lett å overse de kryssende hensyn som forvaltningen er nødt til å ta hensyn til. Forvaltningen er nødt til å se saken i en større sammenheng blant annet i forhold til behandling av liknende saker. For sterk fokus på enkeltsaker kan føre til ulik behandling, noe som kan komme i strid med likhetsprinsippet.

Et viktig kriterium ved parlamentarisk skjønnskontroll, er om regjering og forvaltning har fulgt opp Stortingets klart uttalte forutsetninger, slik de kommer til uttrykk i komitemerknader eller under debattene. Dette ble fremhevet av Ingvaldsen-utvalget, og følger av kontrollens formål som demokratisk garanti. Utvalget vil påpeke at det her kan være grunnlag for en viss intensivering av Stortingets kontroll, og at det ikke helt sjelden forekommer at regjering og forvaltning nøyer seg med å følge de formelle vedtak, men uten å tillegge klart uttalte forutsetninger tilstrekkelig vekt. På den annen side setter dette også krav til Stortinget selv, når komiteene utformer sine merknader. Dersom hensikten er å legge faste føringer, bør dette komme klart til uttrykk, og må om nødvendig følges opp med de nødvendige bevilgninger. Ofte er merknader bevisst eller ubevisst vagt utformet, og regjeringen kan vanskelig kritiseres dersom den utnytter det spillerom dette gir.

Utvalget har merket seg at mange av de større kontrollsakene i de senere år har fokusert på spørsmålet om regjeringen har overholdt sin *opplysningsplikt* overfor Stortinget. Det gjelder også saker der det hadde vært mulig å kritisere regjeringen på materielt grunnlag, men der vurderingstemaet reduseres til et spørsmål om det er gitt tilstrekkelig informasjon. I noen grad er dette en naturlig utvikling. Opplysningsplikten er en sentral norm, og det er viktig for Stortinget at den respekteres. Videre er det i ettertid ofte relativt enkelt å etterprøve om de nødvendige opplysninger har vært gitt, og det er en fordel at Stortinget kan operere med et klart og håndterbart kontrollkriterium. Men det er også farer ved dette. En fare er at ensidig fokusering på informasjonsflyten kan overskygge for sakens realitet, og forvrenge vurderingen av hvor kritikkverdig statsråden egentlig har opptrådt. En annen fare er at regjeringen sikrer seg mot fremtidig kritikk ved å overlesse Stortinget med detaljinformasjon. En tredje fare er den mangel på forutsigbarhet som følger av at opplysningspliktens rekkevidde ikke er helt klar, slik at det er usikkerhet om hvor langt regjeringens forpliktelser rekker, og hva Stortinget kan og bør slå ned på. Utvalget har i tråd med sitt mandat sett det som viktig å bidra til en avklaring av opplysningspliktens innhold. Dette er gjort i avsnitt 4.4.

En stadig større del av Stortingets kontrollsaker er basert på rapporter fra de *eksterne* parlamentariske kontrollorganene. Siden disse organenes kontroll har noe andre formål og funksjoner enn Stortingets egen, og utføres av aktører med særskilt faglig/administrativ kompetanse, følger det at også vurderingene av hva som bør tas opp, og anses kritikkverdig, vil kunne avvike fra tingets egne vurderinger. Dette reiser for det første spørsmål om hvilke kriterier de eksterne kontrollorganene skal legge til grunn, i hvilken grad de skal være tilpasset Stortingets behov, og i hvilken form vurderingene skal rapporteres videre. For det andre reiser det spørsmål om hvordan Stortinget skal følge opp kontrollorganenes vurderinger. Dette er drøftet i forhold til Riksrevisjonen og granskingskommisjoner.

3.4 Kontroll med regjering og statsråder

Stortingets kontroll er i første rekke rettet mot den politiske ledelse – det vil si mot den enkelte statsråd og mot regjeringen som kollegium. Dette kan sies å følge av grl. § 5 om at Kongen ikke kan lastes eller anklages, men at «Ansvarligheden paaligger hans Raad». Denne ansvarligheten er det formelle utgangspunkt for Stortingets kontroll. Opprinnelig siktet bestemmelsen kun til statsrådenes konstitusjonelle ansvar, men har nå lenge også omfattet deres parlamentariske ansvar. En følge av ansvaret er at Stortinget kan vedta mistillit enten mot regjeringen som sådan, eller mot en enkelt statsråd.

Stortingets kontroll med *regjeringen som kollegium* kompliseres formelt ved at dens konstitusjonelle stilling er uklart og mangelfullt regulert. Opprinnelig fokuserte kontrollen på regjeringen *i statsråd*, og fremdeles er det i grl § 75 f nedfelt en rutinemessig kontroll av «Statsraadets Protokoller». Denne kontrollen har i dag begrenset praktisk betydning, etter at de reelle beslutningsprosesser for lengst er flyttet ut av statsråd, og over i andre regjeringsfora, som ikke er regulert i grunnlov eller lov – i første rekke de ukentlige regjeringskonferansene (R-konferansene).

En følge av at R-konferansene ikke er rettslig regulert, og ikke har formell beslutningskompetanse, er at de heller ikke er underlagt noen faste regler eller rutiner for kontroll. Utvalget vil imidlertid presisere at det faktum at et organ ikke er regulert i seg selv ikke er noe argument for at det skal være en kontrollfri sone. Tvert imot kan det hevdes at kontroll her er særlig viktig, både fordi kontrollen bør følge de reelle beslutningsprosessene, og fordi den her særlig vil kunne bidra til å skape åpenhet og legitimitet. På den annen side kan reelle hensyn tilsi at regjeringen bør kunne ha et lukket rom for politiske realitetsdrøftelser, beskyttet fra parlamentarisk innsyn (fra opposisjonen). Dertil kommer at drøftelser på R-konferansene følges opp med formelle vedtak i departementene eller i statsråd, som normalt vil være utgangspunktet for etterfølgende kontroll. Det er da også fast parlamentarisk praksis for at Stortinget ikke krever innsyn i dokumenter fra R-konferansene. Hvorvidt det gjelder en konstitusjonell skranke for tingets innsynsrett vil bli drøftet i avsnitt 4.3.

Utvalget har vurdert om det bør innføres kontrollrutiner som i større grad er rettet direkte mot de reelle beslutningsprosessene i regjeringen, men har kommet til at dette ikke er påkrevd. Avgjørende har vært at dette i praksis ikke synes å være noe stort problem, siden de åpne politiske prosesser normalt avdekker i hvilken grad regjeringen som kollegium har ansvaret for de vedtak og tiltak som treffes. Dersom det ble institusjonalisert en kontroll med R-konferansene, er det også fare for at de reelle beslutningsprosessene vil bli forskjøvet til andre fora, som er enda mer uformelle.

Stortingets kontroll med *den enkelte statsråd* omfatter både rollen som medlem av regjeringskollegiet, og rollen som departementssjef. En rekke av Stortingets kontrollrutiner er rettet mot statsrådene, som kan stilles spørsmål og interpellasjoner i plenum, innkalles til høringer i komiteene, eller instrueres om å utlevere dokumenter. Den fagansvarlige statsråd vil i praksis ofte være alene om å måtte tåle gransking og kritikk, også i saker som har vært behandlet på R-konferanse eller vedtatt i statsråd. Kontrollen gjelder både statsrådens politiske virksomhet, og dennes administrative embetsførsel. Den dekker både vedkommendes subjektive ansvar (skyld), og det objektive ansvar for vedtak og tiltak truffet av departementet og underliggende etater. Utvalget ser ikke behov for å foreslå endringer i prinsippene for individuell gransking av statsrådene.

Selv om statsråden står objektivt ansvarlig på sitt område av forvaltningen, vil Stortingets gransking i praksis ofte søke å avdekke om vedkommende også *personlig* har opptrådt klanderverdig. Dette er ikke unaturlig. For det første er det i Stortingets interesse å avdekke hva som egentlig har foregått, og for det andre vil tyngden av en eventuell kritikk (ansvarliggjøring) med rette kunne avhenge av statsrådens subjektive skyld. Det er heller ikke ønskelig at en statsråd skal kunne stoppe en berettiget granskingsprosess ved kun å «ta» ansvar på formelt grunnlag. På den annen side bør slik gransking kun ha til formål å avdekke statsrådens reelle ansvar – ikke å sky-

ve ansvaret for eventuelle feil over på navngitte embets- og tjenestemenn.

Stortingets kontroll er og bør være fokusert på statsrådenes *embetsførsel*. Rent formelt er det vanskelig å sette skranker mot at Stortinget også viser interesse for deres mer private og personlige forhold, eller kritiserer dette. Men dagens kontrollregler åpner bare i begrenset grad for gransking av slike forhold. Det er tvilsomt om Stortinget kan kreve private dokumenter utlevert etter grl § 75 f, og kontrollkomiteens kompetanse til å foreta «undersøkelser i forvaltningen» etter Fo § 12 nr 8 omfatter ikke statsrådens privatliv. Mer generelt ser utvalget det som en styrke ved det norske politiske system at den parlamentariske kontroll tradisjonelt har utvist tilbakeholdenhet i forhold til statsrådenes rent personlige forhold. Dette står i motsetning til situasjonen i en del andre land, der ministres (og statslederes) privatliv ikke helt sjelden leder til parlamentarisk gransking og kritikk. Utvalget vil presisere at Stortingets kontroll skal gjelde statsrådenes embetsførsel, og at private forhold kun er av relevans i den grad det får direkte og negativ betydning for denne.

Statssekretærene er en del av den politiske ledelse, men har i praksis tradisjonelt ikke vært gjenstand for parlamentarisk kontroll. Utvalget ser ikke grunn til å foreslå tiltak som vil endre denne situasjonen, som antagelig må tilskrives politiske avveininger. Men det vil presisere at selv om statsråden er den formelt ansvarlige, er det ingen skranker som hindrer Stortinget i å granske, vurdere og uttale seg om forhold i resten av den politiske ledelsen. Det gjelder særlig i den grad statssekretærene opptrer aktivt utad.

3.5 Kontroll med forvaltning og embetsverk

Et sentralt og vanskelig spørsmål er i hvilken grad Stortingets kontroll ikke bare skal være rettet mot regjering og statsråder, men også mot den underliggende forvaltning og embetsverk. Formelt kan Stortinget bare gjøre reaksjoner (riksrettstiltale og mistillit) gjeldende mot statsrådene, ikke mot embetsverket. Utnevnelse, avskjed, og eventuelle ordensstraffer mot embets- og tjenestemenn hører under regjeringen, og ligger utenfor Stortingets instruksjonsmyndighet.[9] Det er regjeringens og den enkelte statsråds ansvar å føre kontroll med embetsverket, både i departementene og i underliggende etater.

Men dette er ikke nødvendigvis til hinder for at Stortinget gransker, vurderer og uttaler seg om forhold i forvaltningen. For det første kan slik kontroll være nødvendig for å vurdere statsrådens ansvar. For det andre driver Stortinget som vist ikke bare ansvarskontroll, men også en videre styringskontroll, der hensikten ikke er å kritisere statsråden, men å rette opp feil og mangler i forvaltningen.

En setning som ofte anføres, er at «Stortinget kjenner bare statsråden». Den sier noe viktig. Men for det første er ikke dette noen rettsregel, kun en mer politisk spilleregel. Den setter i seg selv ingen skranker for Stortingets kontrollkompetanse. For det andre er det både rettslig og i praksis en rekke unntak fra dette utgangspunktet.

Rettslig sett er det her i første rekke spørsmål om Stortingets adgang til å kreve opplysninger og dokumenter direkte fra embetsverket, uten å gå veien om statsråden. Denne adgangen er begrenset. Etter grl § 75 h kan Stortinget innkalle «Enhver» til å møte for seg og gi forklaring, herunder også embets- og tjenestemenn, men denne bestemmelsen brukes i praksis sjelden. Utover dette kan ikke Stortinget formelt kreve informasjon direkte fra embetsverket. På den annen side er det ikke noe hinder mot at tinget anmoder om informasjon. Embets- og tjenestemenn kan på nærmere bestemte vilkår anmodes om å møte til høring i komiteene,[10] og det er heller ikke helt uvanlig med en viss uformell kontakt mellom embetsverket og komiteene eller de enkelte representantene. Utvalget ser intet behov for å foreslå noen ny regulering på dette området.

Videre er det et rettslig spørsmål i hvilken grad Stortinget kan kreve opplysninger og dokumenter fra statsråden om interne forhold i forvaltningen. Dette er nærmere behandlet i avsnitt 4.3.

For øvrig er det ingen formelle skranker mot at Stortinget gransker og vurderer forhold i forvaltningen. Dersom det avdekkes feil, har Stortinget riktignok ikke formelle reaksjonsmidler overfor embetsverket. Men representantene har sin grunnlovsfestede ytringsfrihet, og det kan ikke formelt oppstilles noe forbud mot at de bruker denne til å kritisere (og dermed reelt ansvarliggjøre) embets- og tjenestemenn.

Et annet spørsmål er i hvilken grad Stortinget

[9] Jf. grl §§ 21 og 22 om utnevnelse og avskjedigelse av embetsmenn. Dette er et prerogativ for regjeringen, som stenger for instrukser fra Stortinget. (Derimot har Stortinget siden tidlig på 1800-tallet ført etterfølgende kontroll med embetsutnevnelsene). Ordensstraffer, avskjed, suspensjon, etc av embets- og tjenestemenn etter tjenestemannsloven av 4.03.1983 nr. 3 §§ 14 flg vil være en sak enten for vedkommendes overordnete, statsråden, eller Kongen i statsråd.

[10] Dette er nærmere utredet av utvalget i dets delutredning om åpne høringer, med særlig vekt på innkalling av embets- og tjenestemenn til åpen komitehøring i kontrollsaker, jf Dok. nr. 19 (2000–2001) s. 23–24, samt den nye bestemmelsen i Stortingets reglement for åpne kontrollhøringer § 5.

bør granske, vurdere og uttale seg om forhold i forvaltning og embetsverk. Dette er et vanskelig problemfelt, der motstridende hensyn gjør seg gjeldende.

Det første motargumentet mot en direkte kontroll med forvaltningen er at det kan undergrave statsrådens ansvar. Dersom granskingen avdekker feil i embetsverket, vil det kunne være vanskelig å kritisere statsråden. Dermed brytes prinsippet om statsrådens ansvar overfor Stortinget. Videre brytes den uskrevne balanse som består i at statsråden får æren for alt som er vellykket i departementet, men til gjengjeld må bære ansvaret for alle feil. Direkte kontakt mellom Storting og forvaltning kan videre føre til at statsråden settes på sidelinjen, på en måte som svekker ledelsens autoritet og styringsevne.

For det andre kan direkte parlamentarisk kontroll skade arbeidsforhold og effektivitet i forvaltningen. For statsråden blir det vanskeligere å innhente råd fra embetsverket dersom vedkommende vet at det kan bli brukt mot ham eller henne senere at de ikke følges. Embetsverket på sin side kan bli mer forsiktig med å uttale seg i politisk kontroversielle saker, og mer opptatt av å beskytte egen posisjon mot trusselen om kontroll. Og dersom embetsverket først trekkes inn i en parlamentarisk gransking, vil det kunne bli avkrevd opplysninger om statsråden som setter lojalitetsplikten på prøve.

For det tredje kan parlamentarisk kontroll skade prinsippet om embetsverkets partipolitiske nøytralitet, fordi det trekkes inn i prosesser der det kan bli nødt til å forsvare seg ikke bare med faglige, men også med mer politisk betonte argumenter. På sin side kan det hevdes at Stortinget som politisk organ ofte enten vil mangle de faglige forutsetninger for å foreta en forsvarlig vurdering av rent administrative forhold, eller vil la seg friste til å legge politiske føringer på etterhåndsvurderingen.

For det fjerde kommer hensynet til embetsverkets rettssikkerhet inn. Parlamentariske kontrollprosesser har få rettssikkerhetsgarantier. Det kan være akseptabelt så lenge kontrollen foregår mellom politiske aktører, men blir mer betenkelig når andre trekkes inn. Embetsverket har også dårligere muligheter til å forsvare seg enn statsrådene, både fordi de ikke har adgang til Stortingets talerstol, og fordi taushets- og lojalitetsbånd setter skranker for hva de kan si utad.

På den annen side er det også argumenter som etter utvalgets mening kan tale *for* en viss direkte parlamentarisk kontroll med forvaltning og embetsverk. For det første kan dette være nødvendig for å avdekke statsrådens reelle ansvar. I praksis vil det være vanskelig å holde en statsråd ansvarlig på rent objektivt grunnlag, uten i noen grad å vurdere dennes subjektive forhold. Det vil ofte kreve en viss innsikt i hva som har foregått internt, mellom statsråd og embetsverk. Dersom et kritikkverdig forhold for eksempel skyldes at statsråden har fraveket tungtveiende faglige råd, kan dette være et legitimt moment ved vurderingen av dennes ansvar. Slik gransking kan også avverge den typen ansvarsfraskrivelse som består i at statsråden utad «tar ansvar», men lar det skinne gjennom at han/hun ikke er å bebreide.

For det andre er ikke poenget om at «Stortinget kjenner bare statsråden» basert på at embetsverket skal være ansvarsfritt, men snarere på at det er statsråden som står nærmest til å holde det ansvarlig. Dette er en plikt som påligger regjeringen og statsrådene, og dersom den ikke oppfylles, kan dette i seg selv være grunnlag for berettiget parlamentarisk kritikk. Alternativet er et ansvarsvakuum. Også dette kan i noen tilfelle kreve parlamentarisk gransking av interne forhold.

For det tredje er ikke formålet med Stortingets kontroll bare å føre ansvarskontroll med statsrådene, men som vist også å føre en videre styringskontroll med forvaltningens rutiner og resultater, som kan sikre åpenhet og legge grunnlaget for nye reformer. Også dette krever en viss direkte gransking og vurdering av forvaltningen.

Endelig kan parlamentarisk kontroll være nødvendig for å beskytte prinsippet om embetsverkets partipolitiske nøytralitet. Dette prinsippet vil ofte være under et visst press, både fordi det kan være fristende for regjeringen å bruke embetsverket til partipolitiske formål, og fordi det kan være fristende for embetsverket selv å engasjere seg aktivt, utover de rammer som bør gjelde for forvaltningen. Og her er Stortinget det eneste organ som kan kontrollere at grensen mellom forvaltning og partipolitikk respekteres. I den grad embetsverket lar seg bruke partipolitisk, forsvinner også et viktig argument mot å underkaste det direkte parlamentarisk kontroll.

Her er det altså kryssende hensyn som gjør seg gjeldende, og avveiningen kan være vanskelig, både generelt og i enkeltsaker. Dette er ikke noen ny problemstilling. Tvert imot har forholdet til embetsverket vært et gjennomgående spørsmål ved Stortingets kontroll så langt tilbake som til 1800-tallet. Fra de siste hundre års kontrollpraksis er det en rekke eksempler på at Stortinget har gransket interne forhold i forvaltningen, og uttalt seg om dette. Prinsippet om at «Stortinget kjenner bare statsråden» ble først formulert som en fast setning på 1960-tallet, og har aldri vært praktisert konsekvent.

Selv om problemstillingen er gammel, er den ikke løst. Det er få klare og omforente politiske spilleregler for nøyaktig hvor langt Stortinget kan gå overfor embetsverket. Og de som er, skifter over tid, eller fravikes dersom presset blir stort nok. Dertil kommer at problemstillingen kommer hyppigere på spissen nå enn før. Det skyldes for det første intensiveringen av Stortingets kontroll på 1990-tallet. Kontrollen er utvidet, både i bredde og dybde, og dermed kommer embetsverket oftere i søkelyset. Videre skyldes det nye krav i samfunnet om åpenhet og ansvarlighet. Og endelig skyldes det at en stadig større del av Stortingets kontroll er basert på rapporter fra de eksterne kontrollorganene, som i større grad enn tinget selv har kompetanse og kapasitet til å granske interne forhold i forvaltningen.

Sammenligner man med andre land, er det heller ikke noe fast prinsipp at embetsverket skal være skjermet fra parlamentarisk kontroll. Snarere er det her en skala, fra parlamenter som i hovedsak fokuserer på ministeransvar, til parlamenter som ser direkte gransking av forvaltningen som en naturlig oppgave. Tradisjonelt har Norge (og Danmark) ligget i den restriktive delen av skalaen, mens man f.eks. i Sverige og Storbritannia er mer åpne for slik kontroll.

Det er altså ikke noe klart standardsvar på spørsmålet om hvor langt Stortinget bør kunne granske, vurdere og uttale seg om interne forhold i forvaltningen. Det er derfor heller ikke hensiktsmessig å regulere dette formelt. Derimot er det mulig å oppstille visse ikke-bindende *retningslinjer* for utøvelsen av slik kontroll.

Utvalgets utgangspunkt er at dagens restriktive tradisjon bør videreføres. Stortinget må kunne granske og vurdere interne forhold i forvaltningen, men i den grad dette skjer løsrevet fra statsrådens ansvar, bør det være i et rent styringsperspektiv, der hensikten ikke er å fordele skyld, men kun å forbedre forvaltningen for fremtiden. Videre bør slik kontroll være av institusjonell karakter. Stortinget bør som hovedregel ikke spørre etter navn på de berørte embets- og tjenestemenn, og i den grad dette likevel avdekkes, bør man avstå fra personlig rettet kritikk.

Poenget er ikke at embetsverket skal være uten ansvar, men at det er statsrådens oppgave å realisere dette ansvaret, ikke Stortingets. Det er derfor legitimt at Stortinget interesserer seg for hvordan statsråden følger opp feil og mangler i forvaltningen, og om han makter å plassere ansvar i saker der det er påkrevd. Stortingets direkte kontroll kan indirekte også være en kontroll av embetsverket. Men feil og mangler skal lastes statsråden, ikke den berørte embets- og tjenestemann.

Videre kan det i noen grad skilles mellom departementer og ytre etater. Departementet er statsrådens eget organ, og det er særlig her parlamentarisk kontroll vil kunne skade interne arbeids- og ansvarsforhold. I forhold til ytre etater er det normalt færre motargumenter mot en viss direkte kontroll. Også her tilsier en hensiktsmessig arbeidsfordeling ar det primært er regjeringen som kontrollerer etatene, mens Stortinget nøyer seg med å kontrollere denne kontrollen. Men dersom regjeringen svikter denne oppgaven, kan det være legitimt at Stortinget tar opp saken. Ved slik gransking bør likevel den ansvarlige statsråd alltid varsles, slik det også er vanlig å gjøre.

Det er også etter utvalgets vurdering naturlig at Stortinget kontrollerer at prinsippet om embetsverkets partipolitiske nøytralitet respekteres, så vel av statsråden som av embetsverket selv. På samme måte er det legitimt at Stortinget fører kontroll (slik det alltid har gjort) med at regjeringen ikke tar partipolitiske hensyn ved embetsutnevnelser, selv om dette krever en gransking av de involverte parter.

Argumenter mot direkte kontroll av den underliggende forvaltningen gjelder ikke i samme grad for Stortingets *eksterne* kontrollorganer. Tvert imot er hovedprinsippet at de skal fokusere på forvaltningen, og ikke på statsrådenes forhold. Disse organene er politisk nøytrale, og har en helt annen kapasitet og mulighet enn Stortinget til å foreta forsvarlige vurderinger av administrative forhold. Gjennom deres rapporter vil Stortinget få utstrakt innsikt i interne forvaltningsforhold. Det avgjørende her må etter utvalgets mening være at rapportene brukes som grunnlag for å rette opp feil og mangler i forvaltningen, ikke til å ansvarliggjøre navngitte embets- og tjenestemenn.

3.6 Kontroll og mindretallsrettigheter

En rekke av Stortingets kontrollbeføyelser avhenger av flertallets vedtak eller velvilje. Det er bare flertallet som kan oppnevne granskingskommisjoner, instruere Riksrevisjonen, nedsette en protokollkomite, formelt kreve innsyn etter grl. § 75 f, innkalle etter § 75 h, samt vedta mistillit eller tiltale for Riksrett. Flertallskravet dukker også opp i komiteene, selv om det der ikke alltid settes på spissen. Det er flertallet som ved uenighet avgjør om det skal avholdes høringer, og hvem som skal innkalles. Beslutning om å initiere sak i kontrollkomiteen tilligger flertallet.

Samtidig er det ikke gitt at flertallet ønsker å føre kontroll, selv ikke i saker der det kan være begrunnet mistanke om feil og mangler. Før 1884 kunne man normalt regne med det. Men under et parlamentarisk

styresett har regjeringsfraksjonen historisk sett ofte motsatt seg granskinger og kontrolltiltak som kunne medføre kritikk av regjeringen, og svekke denne. Forskjellen mellom flertalls- og mindretallsregjeringer har derfor vært av stor betydning for kontrollaktiviteten. Under mindretallsregjeringer er opposisjonens muligheter til å føre kontroll ofte store. Under sterke flertallsregjeringer er mulighetene mindre. En slik regjering vil i praksis effektivt kunne motsette seg berettigete krav om gransking. Samtidig er det nettopp under slike regjeringer at behovet for reell kontroll kan være størst.

I mer moderne konstitusjoner er det derfor ikke uvanlig med regler som gir et kvalifisert mindretall kompetanse til å kreve kontrolltiltak. Etter den tyske grunnloven art 44 kan ¼ av representantene kreve at det nedsettes en parlamentarisk granskingskomite. Etter den nye finske grunnloven § 115 kan ti representanter kreve at Grundlagsutskottet gransker ministres embetsførsel. Etter den svenske riksdagsordningen 4:10 kan fem medlemmer av en komite kreve at det skal innhentes opplysninger i en sak. Lignende ordninger er vanlige i mange land.

Stortinget har få slike regler. I forretningsordenen er det riktignok visse bestemmelser om kvalifisert mindretall, men de rekker ikke langt, og den eneste som kan sies å berøre kontrollfunksjonen er § 13 siste ledd om at seks medlemmer av den utvidete utenrikskomiteen kan bringe en sak inn for plenum. For øvrig er «kvalifisert mindretall» lite brukt i norsk statsrett.

Dette oppveies i noen grad av den enkelte representants rettigheter og posisjon, herunder adgangen til å fremsette forslag, til spørreordningene, til talerstolen, retten til å bli kjent med dokumentene i en sak som skal vedtas, m.v. I den grad Stortingets kontroll følger faste rutiner, er det også vanskelig for flertallet å stoppe en sak, selv om den politisk kunne ha interesse av det. Flertallet kan for eksempel vanskelig hindre Riksrevisjonen i å oversende en kritisk rapport, eller motsette seg gransking av statsrådsprotokoller og embetsutnevnelser.

Utvalget mener likevel på prinsipielt grunnlag at det er grunn til å styrke mindretallets kontrollmuligheter. Det er i pakt med grunnleggende konstitusjonell teori å gi et politisk mindretall muligheter til å avdekke maktmisbruk og mangler. Derimot kan det drøftes hva som er det rette balansepunktet. På den ene siden må mindretallet gis tilstrekkelige muligheter til å kunne avdekke reelle og alvorlige feil og mangler. På den annen side vil en altfor omfattende kontrolladgang for et kritisk mindretall kunne virke destruktivt, og ødeleggende for regjeringens styringsmuligheter.

På denne bakgrunn har utvalget vurdert hvordan og i hvilken grad mindretallets kontroll best kan og bør sikres gjennom nye reformer. De tiltak det kan være tale om, er slike som gir et kvalifisert mindretall av en viss størrelse rett til å sette i gang gransking, eller innhente informasjon. Det er ikke tale om å gi mindretallet formell reaksjonsmyndighet.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå at kontrollkomiteens rett til selv å initiere saker etter Fo § 12 nr 8 bør kunne utøves av 1/3 av komiteens medlemmer. Dette er nærmere begrunnet nedenfor i avsnitt 5.3.2.

Utvalget vil også foreslå mindretallsrettigheter knyttet til komitehøringer etter Fo § 21. Et samlet utvalg mener at en 1/3 av medlemmene i kontrollkomiteen bør kunne kreve at det avholdes høring i en kontrollsak. Utvalgets flertall vil dessuten ta opp igjen sitt tidligere forslag om at dette skal gjelde for alle komiteene.[11] Dette er nærmere begrunnet i avsnitt 4.2.3.

Utvalgets flertall vil videre foreslå en bestemmelse i Fo § 49 a som gir et kvalifisert mindretall rett til å kreve innsyn i regjeringens og forvaltningens dokumenter. Dette er nærmere begrunnet i avsnitt 4.3.2.

Utvalget har også drøftet mindretallsrettigheter knyttet til håndhevelsen av statsrådens strafferettslige ansvar. Dersom dagens ordning med parlamentarisk påtale oppheves, vil et mindretall i utvalget foreslå at den ordinære påtalemyndigheten på enkelte områder bare kan reise tiltale etter begjæring fra 1/3 av Stortingets medlemmer, se avsnitt 7.2.7.

Utvalget har foreslått at endringene i hovedsak inntas i Stortingets forretningsorden. Dette er rettslig sett en svak forankring av mindretallets krav, siden forretningsordenen i seg selv kan endres ved vanlig flertallsvedtak. Utvalget antar imidlertid at de politiske og institusjonelle bindinger som ligger i slike bestemmelser vil gjøre det vanskelig for flertallet å oppheve eller tilsidesette dem uten svært god begrunnelse.

Utvalget har også vurdert andre mulige mindretallsrettigheter – herunder rett til å innkalle etter § 75 h, til å instruere Riksrevisjonen om å granske en sak, eller til å kreve nedsatt en granskingskommisjon. Ut fra balansen mellom kontroll og effektivitet har utvalget kommet til at dette ikke vil være hensiktsmessig. I den forbindelse er det også lagt vekt på at Riksrevisjonen kan ta opp saker av eget initiativ, samt at klart berettiget mistanke om feil og mangler i praksis vil kunne gjøre det vanskelig for et politisk flertall å motsette seg gransking.

[11] Jf. Dok. nr. 19 (2000–2001) s. 18–19.

4. STORTINGETS KRAV PÅ INFORMASJON

4.1 Generelt om reguleringen av Stortingets informasjonskrav

En vesentlig side ved Stortingets kontrollfunksjon er spørsmålet om hvilke opplysninger og dokumenter som kan kreves utlevert fra regjering og forvaltning, eller som regjeringen har plikt til å fremlegge uoppfordret. For det første er dette av betydning for Stortingets muligheter til å foreta en reell gransking, og avdekke hva som virkelig har skjedd. For det andre kan informasjonsreglene også være et kontrollgrunnlag i seg selv, i saker der spørsmålet er om regjeringen har oppfylt disse lojalt.

Informasjonsreglenes betydning er reflektert i utvalgets mandat, som ber om en nærmere utredning av innkallingsretten i grl § 75 h, innsynsretten i dokumenter etter grl § 75 f, samt regelen om regjeringens opplysningsplikt. Dette er tre konstitusjonelle hovedpilar for Stortingets tilgang på informasjon.

Samtidig er det regler av nokså ulik karakter. Opplysningsplikten er en pliktregel, som ikke er nedfelt i grunnloven, men som antas å ha status av konstitusjonell sedvanerett. Dens fremste funksjon er å gi Stortinget et forsvarlig beslutningsgrunnlag, og den er ofte oppe til debatt. Innsyns- og innkallingsretten etter § 75 f og h er derimot kompetanseregler, som er hjemlet i grunnloven, men som bare aktiveres dersom flertallet treffer vedtak i plenum. I prinsippet er de kontrollinstrumenter, til bruk under gransking, men i praksis anvendes de sjelden eller aldri. I stedet fungere de som konstitusjonelle bærebjelker for de langt mer praktiske prosedyrene for «frivillig» innsyn og innkalling.

Det mandatet her ber om, slik utvalget tolker det, er to ting. For det første en utredning av reglenes innhold og rekkevidde, på punkter der det i dag er uklarhet eller uenighet. En slik *konstitusjonell avklaring* vil kunne bidra til økt bevissthet og forutberegnelighet i samspillet mellom Storting og regjering. Det krever en tolkning, der utvalget er bundet av rettskildemessige prinsipper, og ikke står fritt. Samtidig har utvalget vært seg bevisst at det er et organ for Stortinget, og at Stortinget har et relativt vidt spillerom med hensyn til hvordan det tolker regler om forholdet mellom statsmaktene.

For det andre er utvalget bedt om å vurdere behovet for *reform*av informasjonsreglene. Etter mandatet skal det vurdere og eventuelt foreslå en kodifisering av regjeringens opplysningsplikt, og kan i forhold til §§ 75 f og h foreslå endringer/tilføyelser. Slike forslag kan være av rettsteknisk karakter, for å synliggjøre gjeldende rett, eller innebære materielle endringer.

Ved sine vurderinger har utvalget hatt som retningslinje at Stortinget må ha tilgang til den informasjon som er *nødvendig* for at det skal kunne utføre sine grunnlovsgitte funksjoner på en forsvarlig måte. Det gjelder både regjeringsfraksjon og opposisjon, og så vel flertall som mindretall. Videre at slik informasjon må være tilgjengelig etter rasjonelle og effektive prosedyrer. Det gjelder generelt, men ikke minst i kontrollsaker, der informasjonsbehovet er av en særskilt karakter. Utvalget har videre sondret mellom behovet for informasjon, og behovet for at dette er regulert *rettslig*. Det siste er etter utvalgets oppfatning bare nødvendig i den grad uformelle eller frivillige prosedyrer etter en pragmatisk vurdering ikke er tilstrekkelig til å ivareta Stortingets behov.

En viktig side av Stortingets informasjonskrav er spørsmålet om hvilke opplysninger og dokumenter de *eksterne* parlamentariske kontrollorganene kan kreve, og i hvilken grad dette videreformidles til tinget. Dette er behandlet senere i forhold til Riksrevisjonen (avsnitt 5.3) og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner (avsnitt 5.4).

4.2 Stortingets adgang til å kreve forklaringer

4.2.1 Innkallingsretten etter grl § 75 h

Stortingets kompetanse til å kreve muntlige forklaringer er hjemlet i en bestemmelse som bare har vært brukt tre ganger siden 1814. Etter grl. § 75 h tilkommer det Stortinget «at kunne fordre Enhver til at møde for sig i Statssager». Unntak gjelder etter ordlyden kun for Kongen og hans familie, dog slik at kongelige prinser kan innkalles dersom de bekler et embete. Bruk av § 75 h er regulert i Fo §§ 48 og 49, som angir enkelte hovedprinsipper, men for øvrig forutsetter at Stortinget treffer nærmere regler om fremgangsmåten i forbindelse med den enkelte sak. Plikten til å møte og avgi forklaring er straffesanksjonert ved lov av 3. august 1897 nr. 2.

Bestemmelsen i § 75 h ble anvendt til kontrollformål i 1884, 1893 og 1933.[12] Videre har den vært vurdert brukt ved enkelte anledninger, senest i 1997, men heller ikke dette særlig ofte. I praksis dekkes Stortingets behov for muntlige forklaringer gjennom andre prosedyrer, som er nedfelt i forretningsordenen, herunder interpellasjoner og spørsmål etter Fo §§ 50 og 52, åpne og lukkete komitehøringer etter § 21, samt redegjørelser etter § 34 a. Felles for disse prosedyrene er at de, i motsetning til grl. § 75 h, formelt er basert på frivillighet, og ikke pålegger noen rettslig plikt til å møte eller avgi forklaring. Prosedyrene for interpellasjoner, spørsmål og redegjørelser gjelder dessuten bare for statsråder, mens «Enhver» kan innkalles etter § 75 h.

Tolkingen av § 75 h reiser en rekke spørsmål, av varierende prinsipiell interesse.[13] På bakgrunn av bestemmelsens beskjedne praktiske betydning finner utvalget det naturlig å begrense seg til hovedtrekkene. Selv om det kan være nyttig med en avklaring av innkallingsretten, antar utvalget at Stortingets behov for å innhente forklaringer i fremtiden fortsatt primært kan og bør dekkes gjennom andre prosedyrer, slik at § 75 h kun vil være et ris bak speilet, som det bare helt unntaksvis er aktuelt å ta frem.

Bestemmelsen i § 75 h har i praksis og teori vært ansett som en kontrollbeføyelse. I prinsippet kan den også tenkes brukt i andre typer saker, men dette vil i praksis være lite aktuelt. Reglen må derfor tolkes og forstås ut fra de særlige rammer og behov som gjelder for Stortingets etterfølgende kontroll med regjering og forvaltning.

Innkalling kan etter § 75 h kun skje i «Statssager». Utvalget antar at dette må tolkes vidt. Enhver sak som Stortinget har til formell behandling må i utgangspunktet antas å være en «statssak». Det gjelder også saker initiert av kontrollkomiteen. Men det er ikke noe krav at saken allerede er til behandling, og representantene vil også kunne foreslå bruk av § 75 h i andre saker som naturlig hører under Stortingets kontroll, herunder slike som gjelder regjeringens såkalte prerogativer. Derimot vil utvalget anta at det går en grense mot saker som kun gjelder statsrådenes rent private forhold, eller kun berører private rettssubjekter.

Etter ordlyden i § 75 h kan «Enhver» innkalles, og dette må forstås bokstavelig. Det omfatter både statsråder, embets- og tjenestemenn, og privatpersoner. Noe annet er spørsmålet om hvem det kan være aktuelt å tvangsinnkalle, og når dette *bør* skje. I forhold til statsråder antar utvalget at Stortinget først bør forsøke frivillig innkalling (i plenum eller komite), slik at tvangsinnkalling kun vurderes dersom statsråden nekter å møte, eller nekter å gi opplysninger som Stortinget anser nødvendige. I forhold til embets- og tjenestemenn vil det også være ønskelig først å vurdere komitehøring, etter de regler som gjelder for dette. Utvalget vil minne om de hensyn som taler imot en direkte parlamentarisk kontroll med embetsverket (se avsnitt 3.5), og som kommer på spissen i forhold til tvungen innkalling, med den belastning det innebærer. I forhold til privatpersoner vil utvalget understreke at deres forhold i seg selv ikke er gjenstand for parlamentarisk kontroll. I den grad forklaringer fra private er påkrevd for å oppklare en kontrollsak, bør også dette primært skje på frivillig basis (i praksis ved komitehøring), og slik at terskelen for tvungen innkalling settes høyt.

Etter § 75 h pålegges den innkalte ikke bare møteplikt, men også *forklaringsplikt*. De spørsmål Stortinget stiller må besvares – fullt og helt. I tråd med praksis og teori antar utvalget at forklaringsplikten er meget vidtrekkende. I kraft av grunnlovens rang går den foran lov- og instruksfestet taushetsplikt, og den gjelder også for opplysninger om interne forhold i regjering og forvaltning. Hvorvidt den gjelder for rent private opplysninger vil måtte bero på om disse er av relevans for «statssaken». Det er etter § 75 h kun plikt til å gi muntlig forklaring, ikke til å fremlegge dokumenter. Men det forhindrer ikke den innkalte fra å fremlegge dokumenter, eller Stortinget fra å kreve dette med annen hjemmel.

I forhold til opplysninger underlagt lovfestet taushetsplikt gir § 75 h i seg selv kun hjemmel for å kreve slike, ikke for å offentliggjøre dem. I den grad dette kreves, må det derfor skje bak lukkete dører. Den enkelte representant vil da være pålagt taushetsplikt i henhold Fo. § 60. Hvorvidt Stortinget kan beslutte at opplysningene likevel skal være offentlige, vil bero på tingets alminnelige kompetanse til å gjøre dette. Utvalget vil minne om at Stortinget har kompetanse til å avgradere opplysninger, samt et vidt skjønn til å avgjøre hva som ellers bør holdes hemmelig av hensyn til offentlige interesser. I forhold til lovfestet taushetsplikt som beskytter private interesser vil Stortinget derimot kunne være bundet, med mindre loven endres. Utvalget vil generelt påpeke den fare som kan ligge i at 165 representanter får tilgang til strengt taushetsbelagt informasjon, og understreke at dette bare bør kreves i den grad det er absolutt påkrevd for å få saken forsvarlig opplyst.

Utvalgets *flertall*, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf

[12] Jf. Fliflet «Stortingets innkallingsrett i historisk lys», Jussens Venner 1972 s. 67–120.

[13] Jf. Sejersted «Kontroll og konstitusjon» s. 914–1003.

Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, har kommet til at det i forhold til opplysninger om interne forhold i regjering og forvaltning er vanskelig å oppstille noen formell skranke for forklaringsplikten etter § 75 h. Både bestemmelsens ordlyd og formål taler imot dette, og det samme gjør den praksis som til nå har vært. De høringer som har vært avholdt etter § 75 h, har berørt til dels ytterst interne forhold, herunder meget sensitive samtaler mellom statsministeren og en diplomatisk utsending.[14] I den forbindelse ble det ikke stilt spørsmål ved de innkalte embetsmenns fulle og absolutte forklaringsplikt overfor Stortingets plenum.

Forklaringsplikten må etter dette gjelde opplysninger både om interne prosesser i forvaltningen, og om samarbeidet mellom statsråd og embetsverk. Men *flertallet* vil anta at den også må gjelde opplysninger om interne forhold i regjeringskollegiet. Her har det riktignok vært hevdet at Stortinget etter grl § 75 f ikke kan kreve utlevert strengt interne dokumenter. Men for det første er det etter *flertallets* vurdering neppe rettskildemessig grunnlag for å hevde dette (se avsnitt 4.3). For det andre er de rettsoppfatninger og reelle hensyn som gjelder for dokumentinnsyn ikke i samme grad relevante for spørsmålet om muntlig forklaringsplikt etter § 75 h. Og dertil kommer at en etterfølgende og helt unntaksvis mulighet for å bli avkrevd muntlige forklaringer av Stortinget, ikke kan sees å utgjøre noen form for trussel mot regjeringskollegiets effektivitet og arbeidsform. I en ekstraordinær kontrollsak, der det er berettiget mistanke om alvorlige feil og mangler, kan det tvert imot etter *flertallets* mening være legitimt at Stortinget krever forklaring om interne beslutningsprosesser i regjeringskollegiet, som ledd i avklaringen av statsrådenes formelle og reelle ansvar. *Flertallet* vil imidlertid understreke at terskelen for å kreve forklaring om strengt interne forhold i regjering og forvaltning bør ligge meget høyt. Dagens restriktive praksis bør med andre ord videreføres.

Et *mindretall*, medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, vil påpeke at det etter gjeldende rett må anses tvilsomt hvorvidt Stortinget kan kreve opplysninger om regjeringens interne arbeidsforhold etter grunnlovens § 75 h, jf. at den parlamentariske praksis på dette området er meget sparsom og gir liten veiledning, for eksempel når det gjelder innholdet av regjeringsnotater. *Disse medlemmene* mener derfor at det ikke er grunnlag for å slå fast at Stortinget har adgang til å kreve forklaring om interne beslutninger i regjeringskollegiet. *Disse medlemmene* mener at behovet for å bevare fortrolighet om regjeringens interne politiske drøftelser i like stor grad gjør seg gjeldende i forhold til Stortingets adgang til å kreve muntlige forklaringer etter § 75 h, som når det gjelder adgangen til å kreve dokumenter utlevert etter § 75 f. *Disse medlemmene* viser for øvrig til sin særmerknad i avsnitt 4.3.

Utvalget vil videre vise til at det i teorien har vært omstridt hvorvidt en person som innkalles etter § 75 h kan påberope seg de alminnelige regler om vitnefritak som gjelder for domstolene, for opplysninger som kan utsette ham eller hans nærmeste for «straff eller tap av borgerlig aktelse». Ut fra bestemmelsens ordlyd og karakter, samt tidligere praksis, finner utvalget det vanskelig å oppstille dette som noen absolutt konstitusjonell skranke. Derimot kan det etter forholdene være naturlig at Stortinget ved fastsettelsen av fremgangsmåten for en høring tilkjenner et slikt fritak. Alternativt vil utvalget påpeke den mulighet som ligger i at de innkalte må forklare seg fullt ut, men at det besluttes at referatene skal hemmeligholdes, og ikke kan fremlegges for en domstol uten avgivers samtykke.[15]

Etter de prosedyrer som i dag gjelder for bruk av § 75 h, skal en høring avholdes i plenum, i Storting eller Odelsting. Innkallingen besluttes av flertallet, ved plenarvedtak, og skal etter Fo § 49 angi «den sak eller de saker som tinget ønsker forklaring om». Det vil med andre ord være votert over det hovedspørsmål den innkalte skal besvare, slik at det fremstår som stillet av Stortinget. Ved tidligere høringer har det deretter vært adgang for representantene til å fremme tilleggsspørsmål, men slik at det også ble votert over disse. Dette var inntil 1966 regulert i forretningsordenen. I dag angir § 49 kun at Stortinget skal fastsette den nærmere fremgangsmåten i forbindelse med den enkelte sak.

Dette reiser spørsmål om Stortinget står fritt til å la den enkelte representant stille tilleggsspørsmål, uten særskilt votering. Utvalget vil anta at dette i prinsippet er mulig. På den annen side lar det seg vanskelig forene med at den innkalte skal ha full forklaringsplikt, herunder om taushetsbelagte og fortro-

[14] Jf. St.dok. nr. 9 (1933), som gjengir ambassadør Wedel Jarlsbergs forklaring om de høyst fortrolige instrukser han fikk fra statsminister Hundseid i Østgrønlandssaken. Det var enighet på Stortinget om hans plikt til å forklare seg om dette. Høringen i 1893 gjaldt i hovedsak interne forhold i Marinen, og her måtte ni offiserer forklare seg, jf. St.dok. nr. 123 (1893). Under debatten om den såkalte Furre-saken i 1997 synes det å ha vært enighet om at § 75 h ga formell hjemmel til å kreve forklaring om hvilke opplysninger embetsverket hadde gitt statsråden. Striden sto om hvorvidt dette *burde* gjøres.

[15] En slik regel gjelder for forklaringer som avkreves av Stortingets EOS-utvalg, jf. lov av 3. februar 1995 nr 7 om kontroll med de hemmelige tjenestene § 5.

lige forhold. Utvalget vil nøye seg med å påpeke problemstillingen, som i praksis vil kunne løses på forskjellige måter, for eksempel ved at den enkelte representant kan stille oppfølgingsspørsmål, men at dette ikke utløser forklaringsplikt med mindre det voteres over spørsmålet.

Innkalling i plenum, med votering over alle spørsmål, vil være svært ressurskrevende. Det bidrar til å sikre at tvungen innkalling bare kan være aktuelt i ekstraordinære og særskilt alvorlige saker.

På den annen side kan også hevdes at det kan være ønskelig å gjøre § 75 h noe enklere å bruke i praksis. Dette var bakgrunnen for at det i 1997 ble fremmet et forslag om revisjon av Fo §§ 48 og 49, som gikk ut på at Stortinget fortsatt skulle votere over hvorvidt innkalling skulle skje, men at gjennomføringen av høringen deretter skulle skje i komite. Forslaget ble nedstemt med knapp margin (60 mot 58 stemmer).[16]

Innkallingsretten i grl § 75 h kan sammenfattes som det ultimate informasjonskrav, som gir det folkevalgte Stortinget rett til å kreve nær sagt enhver opplysning det måtte ønske. Et så sterkt virkemiddel må brukes med varsomhet, slik det også har vært gjort. I praksis vil bruk av § 75 h bare være aktuelt i konfliktfylte saker, og da bare når trusselen om tvang ikke er nok. Og dersom Stortinget skulle velge å bruke § 75 h, vil utvalget understreke at det må fastsettes prosedyrer for høringen som sikrer alle parter en forsvarlig behandling.

4.2.2 Behov for reform av Stortingets innkallingsrett?

Så langt har utvalget søkt å avklare innkallingsretten, slik den i dag gjelder. Etter mandatet skal det også utrede og vurdere om grl. § 75 h «bør opprettholdes/forandres», og videre om det bør innføres «plikt for noen til å møte for komiteene til høring».

Det første spørsmålet gjelder hovedregelen i grl § 75 h. Bør den endres? Materielt ser utvalget ikke noe behov for det. Selv om innkallingsretten sjelden brukes, forsvarer den likevel sin plass i det konstitusjonelle system, slik at det ikke er aktuelt å oppheve den. Regelen er så vidtrekkende at det knapt kan være tale om å utvide den, men utvalget ser heller ikke noe behov for materiell innskrenkning på grunnlovsplan.

En annen sak er om teksten i § 75 h bør revideres, slik at den gir et mer dekkende uttrykk for gjeldende rett, herunder rekkevidden av forklaringsplikten. Bestemmelsen er i dag svært kortfattet, og utvalget antar at en slik synliggjøring av innkallingsretten kan være hensiktsmessig. På den annen side er behovet ikke påtrengende, særlig så lenge regelens hovedinnhold som vist ovenfor må anses rimelig avklart. Ordlyden er ikke misvisende, og den knappe stilen passer godt med hvordan Stortingets hovedoppgaver etter § 75 ellers er formulert.

Dersom innkallingsretten skal bli stående i § 75, antar utvalget på denne bakgrunn at det ikke er behov for å endre bestemmelsens ordlyd. Som utvalget vil komme tilbake til, kan det imidlertid være et alternativ å lage en ny felles bestemmelse i grunnloven som sammenfatter alle de viktigste reglene om Stortingets informasjonskrav (se avsnitt 4.5).

Det andre spørsmålet er om det bør innføres plikt for noen til å møte for *komiteene* til høring. Dette betegnes gjerne som «delegasjon» av § 75 h til komite, og har vært diskutert ved flere anledninger, senest av Stortinget våren 1997. I dag er alle høringer i komite basert på frivillighet, og dette har sammenheng med at komiteene tradisjonelt har vært ansett som rene hjelpeorganer for tinget, uten egne formelle beføyelser. Til sammenligning er det ikke uvanlig at komiteer i andre parlamenter har en mer eller mindre vidtrekkende formell kompetanse til å sette makt bak sine høringer.

Spørsmålet om tvungen komiteinnkalling har to sider. Den første er om det er *adgang* til å vedta dette uten grunnlovsendring, ved lov eller plenarvedtak. Den andre er om det i så fall *bør* gjøres.

I forhold til spørsmålet om den konstitusjonelle adgangen, er utvalget delt. Utvalgets *flertall*, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås antar at Stortinget, dersom det ønsker, må kunne gi komiteene kompetanse til å tvangsinnkalle etter § 75 h. Utvalgets *mindretall*, medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, er av den oppfatning at grunnloven stenger for dette, og viser til den rettsoppfatning som her er etablert.

Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, siden det etter utvalgets vurdering uansett ikke er behov for en slik reform. I praksis synes Stortinget å klare seg godt med de frivillige komitehøringene etter Fo § 21, som ble innført i 1995 og revidert våren 2001. Overføring av tvangskompetanse ville dessuten kreve en relativt omfattende detaljregulering, ved siden av det reglement som i dag gjelder for åpne kontrollhøringer. Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å utarbeide utkast til et slikt regelverk. Denne konklusjonen er

[16] Jf. Innst. S. nr. 192 (1996–97) og St.tid. 1996–97 s. 3484–3523.

basert på Stortingets antatte praktiske behov, snarere enn prinsipielle motforestillinger. Utvalget vil forøvrig påpeke at forretningsordenen § 49 ikke setter noen skranke mot at tvungen høring som først er vedtatt i plenum deretter gjennomføres i komite. Dette kan bestemmes i den enkelte sak, uten at det er nødvendig å endre forretningsordenen.

Utvalget har videre vurdert om retten til å kreve høring etter § 75 h, eller til å angi hvem som skal innkalles, og til å stille spørsmål, bør gis til et *mindretall* av representantene – for eksempel en tredjedel. Heller ikke her kan det antas at grunnloven setter noen skranke. Men igjen har utvalget ut fra en praktisk vurdering kommet til at det ikke er behov for dette. Utvalget vil i stedet nedenfor ta opp igjen forslaget om å knytte mindretallsrett til de ordinære (frivillige) komitehøringene. Dette er både praktisk viktigere og prinsipielt mindre betenkelig enn å gi mindretallet tvangskompetanse.

På denne bakgrunn har utvalget heller ikke sett behov for å foreslå andre materielle endringer, i de bestemmelser som i dag gjelder for bruk av § 75 h etter Fo §§ 48 og 49, samt lov av 3. august 1897 nr 2.

4.2.3 Prosedyrer for «frivillig» innkalling

Stortingets *spørreordninger* etter Fo §§ 50–53 omfatter interpellasjoner, ordinær spørretime, muntlig spørretime, og spørsmål til skriftlig besvarelse. Disse ordningene ble revidert i 1996,[17] og er unntatt fra utvalgets mandat. Utvalget vil likevel påpeke den betydning spørreordningene har for Stortingets kontrollfunksjon, ikke minst fordi dette er prosedyrer som den enkelte representant har tilgang til. Riktignok kan statsråden nekte å møte, eller å avgi forklaring. Men dette vil normalt være et klart brudd på politiske normer. Og dersom statsråden velger å svare, vil han være underlagt en sannhetsplikt i medhold av konstitusjonell sedvanerett.

Ved siden av spørreordningene er de ordinære *komitehøringene* Stortingets viktigste virkemiddel for å innhente muntlige forklaringer – fra statsråder eller andre. Utvalget viser til sin tidligere utredning om dette, avgitt 27. mars 2001.[18] I tråd med utvalgets forslag er høringsreglene nå samlet i Fo. § 21, og åpne dører er gjort til hovedregel. Videre er det vedtatt et særskilt reglement for åpne høringer i kontrollsaker, med mer utførlige prosedyrer, og større vekt på å beskytte den innkaltes interesser.

[17] Jf. Innst. S. nr. 211 (1995–96) og St.tid. 1995–96 s. 3848–50.
[18] Jf. Dok. nr. 19 (2000–2001) og Innst. S. nr. 284 (2000–2001).

På ett punkt ble forslaget fra utvalgets flertall ikke fulgt opp. Det gjaldt spørsmålet om mindretallsrettigheter. Her var forslaget å gi 1/3 av medlemmene i enhver komité rett til å kreve høring og angi hvem som skulle innkalles. Videre var det foreslått å gi mindretallet enkelte særlige rettigheter ved høring i kontrollsaker.

Som ledd i arbeidet med hovedutredningen, har utvalget på mer generelt grunnlag vurdert mindretallets behov og muligheter for å drive effektiv kontroll (se avsnitt 3.6), og er av den prinsipielle oppfatning at dette bør styrkes. Som vist kan det skje på flere måter. I denne sammenheng fremstår komitehøringer etter utvalgets mening som et særlig egnet område. Mindretallsrettigheter vil her kunne ha reell praktisk betydning, særlig i kontroversielle kontrollsaker. Samtidig er det ikke formell møte- eller forklaringsplikt. Fremdeles vil dessuten et flertall i komiteen kunne vedta at dørene skal lukkes under høringen.

På denne bakgrunn har et samlet utvalg kommet til at det bør innføres en rett for 1/3 av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen til å kreve at det skal avholdes høring i kontrollsaker, og til å angi hvem som skal anmodes om å møte. Utvalget viser her til at behovet for mindretallsrettigheter er klarere i kontrollsaker enn ellers, og til at kontrollkomiteen også på andre måter formelt og reelt står i en særstilling, sammenlignet med de øvrige komiteene. Videre vises det til at utvalget nedenfor vil foreslå at en tredjedel av kontrollkomiteens medlemmer skal gis rett til å initiere formell saksbehandling (se avsnitt 5.3.2). De to forslagene kan med fordel sees i sammenheng, og kan reguleres samlet i Fo. § 12 nr. 8, som da vil gå foran det generelle kravet til vanlig flertall etter Fo. § 21.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås antar at retten for et kvalifisert mindretall til å kreve høring riktignok er viktigst i kontrollkomiteen, men at sterke hensyn tilsier at det også bør være en slik adgang i de andre komiteene. *Flertallet* vil derfor ta opp igjen sitt forslag om at 1/3 av medlemmene i enhver komite skal kunne kreve at det avholdes høring, og angi hvem som skal anmodes om å møte. Forslag til en slik endring i Fo. § 21 første ledd er inntatt i avsnitt 8.3.

Ettersom utvalget står samlet om at det bør åpnes for at et mindretall skal kunne kreve høringer i kontrollkomiteen, er det også naturlig å ta opp igjen forslaget om at et mindretall skal ha krav på å få utpeke en av de «hovedutspørrere» som det nye reglementet

for åpne kontrollhøringer legger opp til. Utvalgets forslag til endring i reglementets § 4 (3) er inntatt i avsnitt 8.3.

4.2.4 Stortingets adgang til å kreve skriftlige forklaringer

Den enkelte representants adgang til å stille spørsmål til skriftlig besvarelse ble i 1996 nedfelt i Fo § 52, i tråd med langvarig uskreven praksis.

Noen hjemmel utover dette for å kreve *skriftlige* forklaringer, redegjørelser, utredninger eller lignende har Stortinget ikke. Mens innkallingsretten etter § 75 h bare gir krav på muntlig forklaring, gir innsynsretten etter § 75 f bare krav på utlevering av eksisterende dokumenter. I praksis er det imidlertid ikke uvanlig at Stortinget ber regjeringen eller en statsråd om å utarbeide dokumenter, enten formelt ved instruks fra plenum, eller uformelt ved anmodning fra komiteene. I den grad dette vedtas i plenum, følger det av Stortingets alminnelige (ulovfestede) instruksjonsrett en vid adgang til å kreve skriftlige innspill fra regjeringen eller en statsråd. I praksis har denne fremgangsmåten vært mest benyttet i styringsaker, til å be om utredninger og lignende, og ikke til å kreve forklaring i kontrollsaker. Men formelt sett vil flertallet ved alminnelig instruks kunne pålegge statsråden å levere slik forklaring.

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå noen regulering på dette punkt. Det anses heller ikke nødvendig å foreslå noen fastere formelle prosedyrer for den fleksible praksis som ligger i at komiteene fra tid til annen anmoder statsråden om (frivillig) å avgi skriftlige redegjørelser, som i praksis brukes også i kontrollsaker.

4.3 Stortingets adgang til å kreve dokumentinnsyn

4.3.1 Stortingets innsynsrett etter grl § 75 f

Etter grl § 75 f tilkommer det Stortinget «at lade sig forelægge Statsraadets Protokoller og alle Offentlige Indberetninger og Papirer». Denne korte setningen regulerer to forhold. Det første er regjeringens plikt til å oversende statsrådsprotokollene til Stortinget for kontroll (se avsnitt 5.2.2). Det andre er Stortingets rett til å kreve innsyn i «alle offentlige» dokumenter, som skal behandles her.

Formelt påberopes innsynsretten etter § 75 f nesten aldri. Det er vanskelig å finne et eneste eksempel fra nyere tid på at det har vært truffet plenarvedtak som viser til § 75 f som hjemmel for krav om innsyn i forvaltningens dokumenter. I praksis dekkes Stortingets behov ved at regjeringen fremlegger dokumenter av eget tiltak, og gjennom uformelle anmodninger om innsyn, fra komiteene eller den enkelte representant. Dette fungerer stort sett tilfredsstillende, men det forekommer fra tid til annen uenighet mellom Storting og regjering om innsyn i enkelte dokumenter. Slike tvister finner gjerne en politisk løsning, uten at § 75 f trekkes inn.

Til tross for at § 75 f ikke påberopes i praksis, vil utvalget anta at det likevel er nyttig å avklare dens rekkevidde. For det første er § 75 f prinsipielt viktig, som en av de grunnleggende konstitusjonelle normene for forholdet mellom Storting og regjering. For det andre kan bestemmelsen indirekte ha praktisk betydning, fordi rekkevidden av Stortingets formelle krav legger føringer på hvilke dokumenter det i praksis spørres etter, og hvilke regjeringen anser seg (politisk) forpliktet til å utlevere. For det tredje kan § 75 f (i likhet med § 75 h) tenkes brukt i ekstraordinære tilfelle, dersom det i en kontrollsak skulle oppstå uenighet mellom Storting og regjering.

Hovedtrekkene ved § 75 f er etter utvalgets vurdering klare. Stortinget kan kreve innsyn i alle «offentlige» dokumenter som er i regjeringens eller forvaltningens besittelse. Forslag må fremsettes for Stortinget eller Odelstinget (jf Fo § 48 nr 2) i plenum, og vedtak treffes ved vanlig flertall. Verken komiteene eller den enkelte representant har noe formelt krav på innsyn, utover det som gjelder generelt etter offentlighetsloven. Krav om innsyn etter § 75 f kan ikke fremsettes overfor enhver, men bare overfor regjeringen, eller den enkelte statsråd. Oppfyllelse skjer ved at dokumentet gjøres tilgjengelig for Stortinget. I prinsippet kan Stortinget kreve originaldokumentet, men i praksis vil det normalt være tilstrekkelig med en kopi. Kravet gjelder bare eksisterende dokumenter, og pålegger ikke plikt til å utarbeide nye. Dokumentbegrepet må forstås vidt, og dekker både data og andre informasjonsbærere. Innsynsretten har grunnlovs rang, og går i prinsippet foran lovregler og instrukser om taushetsplikt m.m.

Det som trenger nærmere avklaring, er innsynsrettens *rekkevidde*. Hva ligger i uttrykket «offentlige» dokumenter, og er det noen unntak, for dokumenter som Stortinget ikke har kompetanse til å kreve utlevert?

Da § 75 f ble gitt i 1814 er det klart at uttrykket «offentlige» dokumenter var ment i motsetning til «private». Dette må ikke forveksles med «offentlige» som motsetning til «interne» dokumenter, som angitt i offentlighetsloven. Begrepet «internt» dokument fantes ikke i 1814. Tanken må ha vært at Stortinget skulle kunne kreve ethvert dokument som an-

gikk offentlige spørsmål. Private forhold var det derimot ikke Stortingets oppgave å kontrollere.

Denne begrensningen må fortsatt legges til grunn ved tolkningen av § 75 f. Dokumenter som gjelder statsrådens eller embetsverkets rent *private* forhold kan ikke kreves utlevert av Stortinget. Det vil i så fall kreve en særskilt lovhjemmel, som ikke finnes i dag. Grensedragningen offentlig/privat vil normalt være grei. Private notater, brev, dagbøker, regninger, og lignende faller utenfor. Saksdokumenter knyttet til embetsførsel faller innenfor. Det gjelder også dokumenter som opprinnelig stammer fra, eller omhandler private rettssubjekter, dersom de er innhentet eller utarbeidet av offentlige myndigheter som ledd i deres virksomhet. På noen områder kan det imidlertid være en gråsone. Det gjelder blant annet dokumenter knyttet til statsrådens partipolitiske virksomhet. I utgangspunktet faller disse utenfor, men de kan etter forholdene endre karakter dersom de også berører embetsførselen, og særlig dersom de har vært behandlet av embetsverket. Dette er en problemstilling som i forhold til offentlighetsloven har vært behandlet av Stortingets ombudsmann,[19] utredet av regjeringen, og drøftet av Stortinget våren 1998.[20] Utvalget antar at spørsmålet sjelden vil komme på spissen i praksis, men at det i så fall bør løses etter tilsvarende retningslinjer som er lagt til grunn av ombudsmannen og Stortinget.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås viser til at spørsmålet om innsyn i regjeringens og forvaltningens *interne* dokumenter i praksis og teori har vært mer omstridt. Her har det ved flere anledninger vært hevdet at grl § 75 f ikke gir Stortinget noen rett til å kreve utlevert slike dokumenter, og da gjerne med henvisning til begrepet «internt» slik det brukes i offentlighetsloven av 19.06.1970 nr 69 § 5. Et slikt unntak har særlig vært hevdet av regjeringen og forvaltningen selv, og har blant annet kommet til uttrykk i et rundskriv av 1994 fra Statsministerens kontor. Stortinget selv har derimot ikke behandlet spørsmålet som noen rettslig problemstilling i forhold til § 75 f. I eldre statsrettslig teori var det vanlig å tolke inn et unntak i § 75 f, men i nyere teori er dette enten nyansert eller forlatt.[21]

Etter *flertallets* vurdering er det ikke mulig å innfortolke noe generelt unntak for «interne» dokumenter i § 75 f. For det første taler ordlyd og formål mot en slik tolkning. Dokumenter fra forvaltningens interne saksbehandling er utvilsomt «offentlige», i den forstand at de er utarbeidet av offentlige myndigheter som ledd i deres virksomhet. Hensikten med § 75 f må ha vært å gi Stortinget adgang til å kreve innsyn i alle offentlige anliggender, og dette vil bli undergravd dersom det oppstilles et generelt unntak for interne dokumenter. For det andre tilsier Stortingets konstitusjonelle stilling at dersom det virkelig har behov for et dokument, og treffer plenarvedtak om dette, bør det ha krav på innsyn. For det tredje vil bruk av § 75 f i praksis bare være aktuelt i et lite fåtall kontrollsaker, der det allerede er mistanke om feil eller mangler. Det er ikke tale om noen alminnelig adgang til offentliggjøring, og den fjerntliggende muligheten for et senere parlamentarisk innsynskrav vil etter utvalgets vurdering neppe skade de interne prosessene i forvaltningen, eller føre til endringer i måten dokumenter utarbeides på. For det fjerde er formålet med Stortingets kontroll som tidligere vist ikke bare å føre en ansvarskontroll med regjering og statsråder, men også å føre en videre styringskontroll med feil og mangler i den underliggende forvaltning. En slik kontroll forutsetter adgang til innsyn i de interne beslutningsprosessene.

Flertallet vil også vise til at Stortingets eksterne kontrollorganer i vid utstrekning kan kreve interne dokumenter utlevert. Selv om denne kompetansen er hjemlet i lov, og ikke anses som noen «delegasjon» av grl § 75 f, taler dette for at også Stortinget selv, som øverste kontrollinstans må kunne kreve slike dokumenter.

På dette grunnlag vil *flertallet* anta at det etter gjeldende rett ikke kan oppstilles noe generelt unntak fra Stortingets formelle innsynsrett i interne dokumenter. Men etter *flertallets* vurdering er det heller ikke ønskelig eller mulig å oppstille spesielle unntak, for enkelte typer dokumenter som formelt skal være unntatt. Dersom Stortinget som kontrollorgan ønsker innsyn, og treffer formelt vedtak om dette med hjemmel i grunnloven, må det være opp til tingets egen vurdering hva det har behov for å få se. Noe annet er at denne formelle kompetansen i praksis bør anvendes med varsomhet, slik det også har vært vanlig. Det er tungtveiende generelle hensyn som taler imot innsyn i de mest sensitive interne dokumenter, slik at dette bare bør vurderes dersom særlig sterke hensyn i den enkelte sak krever det.

Flertallet vil understreke at plikten til å utlevere interne dokumenter etter gjeldende rett bare oppstår

[19] Jf. Dok. nr. 4 (1993–94) s. 164–69 og Dok. nr. 4 (1995–96) s. 77–81).

[20] Jf. St.meld. nr. 32 (1997–98) s. 66–70, som fikk tilslutning av Stortinget, se Innst. S. nr. 21 (1998–99).

[21] For en oversikt og gjennomgang, se Sejersted «Kontroll og konstitusjon» s. 817–856.

dersom det treffes formelt vedtak om dette i plenum. Så lenge det kun dreier seg om uformelle henvendelser fra en komite, kan regjeringen motsette seg slikt innsyn, og vise til at det eventuelt får fremsettes forslag for plenum. Og dersom et slikt forslag fremsettes, og kommer opp til debatt i plenum, står regjeringen selvsagt fritt til å argumentere for hvorfor de interne dokumentene eventuelt ikke bør kreves utlevert.

Videre vil *flertallet* understreke at utlevering av dokumenter til Stortinget ikke nødvendigvis betyr at disse offentliggjøres. Dette er særlig viktig i forhold til taushetsbelagt informasjon (se nedenfor), men også i forhold til sensitive interne dokumenter kan det være naturlig at Stortinget velger å behandle disse for lukkete dører, og slik at representantene er pålagt taushetsplikt.

Et mulig unntak fra hovedregelen om innsyn gjelder dokumenter som knytter seg til interne drøftelser på rent politisk nivå i regjeringskollegiet. Det gjelder i første rekke *regjeringskonferansene* (R-notater, R-referater og R-protokoller),[22] men også andre interne fora i regjeringen. Her er det langvarig tradisjon for at Stortinget i praksis ikke ber om slike dokumenter, verken som «frivillig» anmodning eller ved plenarvedtak. Videre synes det å være en relativt utbredt rettsoppfatning at Stortinget heller ikke har formell rett til å kreve utlevert slike dokumenter etter grl § 75 f. Denne tolkningen hviler dels på en gammel forestilling om at R-notater m.v. er statsrådens (og statsministerens) «eiendom», og dels på reelle hensyn, herunder at regjeringen bør ha et indre rom til realitetsdrøftelser, beskyttet mot innsyn fra offentligheten, og fra sine politiske motstandere. Det er anført at innsyn i R-notater m.v. kan begrense den frie politiske debatt i kollegiet, redusere regjeringens styringsdyktighet, svekke dens autoritet, og føre til at dokumentene for fremtiden utarbeides slik at de blir mer intetsigende, og dårligere egnet som beslutningsgrunnlag. I praksis har det da heller ikke skjedd at Stortinget (formelt eller uformelt) har bedt om innsyn i slike dokumenter. Videre er det antatt at heller ikke Riksrevisjonen eller Stortingets ombudsmann kan kreve dem utlevert, og de er også vernet på annet vis, blant annet i forhold til reglene om bevisfremleggelse for domstolene.[23] I et par tilfelle har riktignok stortingsoppnevnte granskingskommisjoner bedt om og fått utlevert R-notater m.m. på «frivillig» grunnlag.[24]

Etter *flertallets* vurdering er det, til tross for praksis og eventuelle rettsoppfatninger, problematisk å oppstille noen klar rettslig skranke mot at Stortinget i ekstraordinære tilfelle gjennom plenarvedtak skal kunne kreve utlevert R-notater m.m. Ordlyden i § 75 f gir for det første ikke noe holdepunkt for et slikt unntak. De forestillinger om privat eiendomsrett (for statsministeren/statsrådene) som her har versert, er etter *flertallets* oppfatning uten rettslig grunnlag. Dette er i prinsippet «offentlige» dokumenter, som utarbeides av embetsverket, og som i praksis knytter seg til det øverste reelle beslutningsorgan i den utøvende makt. Det forhold at R-konferanser ikke er hjemlet i grunnloven, eller har noen klar konstitusjonell status, er ikke i seg selv et argument for at de skal være en kontrollfri sone. I en alvorlig kontrollsak kan Stortinget ha et legitimt behov for innsyn, for å kunne avdekke de reelle ansvarsforholdene.

Det forhold at Stortinget i *praksis* ikke har bedt om R-notater m.v., har etter *flertallets* oppfatning beskjeden rettslig vekt. Det er grunnleggende stats- og forvaltningsrett at det skal svært mye til for at et organ som har en kompetanse mister denne ved ikke-bruk. Det at granskingskommisjoner for eksempel ikke er gitt rett til å kreve R-notater m.m. betyr heller ingenting for spørsmålet om Stortingets egen kompetanse ved plenarvedtak etter § 75 f.

Langvarig og entydig *rettsoppfatning* må i prinsippet tillegges større vekt. Men etter *flertallets* vurdering er de fleste rettsoppfatningene som her har kommet til uttrykk spinkelt begrunnet, og tar verken hensyn til Stortingets konstitusjonelle stilling, eller de særlige behov som kan gjøre seg gjeldende i kontrollsaker. Og dertil kommer at slike rettsoppfatninger primært har kommet til uttrykk fra regjering og forvaltning, og i forhold til § 75 f aldri fått aksept fra noe flertall på Stortinget.

Det forhold at § 75 f ble utformet i 1814, under den tidligere maktfordelingen, er etter *flertallets* oppfatning heller ikke noe argument for å tolke bestemmelsen innskrenkende i dag. For det første ble det i bestemmelsen ikke bare åpnet for innsyn i alle «offentlige» dokumenter, men også for innsyn i statsrådsprotokollene. Den gang var statsråd et ikke bare formelt, men også reelt besluttende organ. Det forhold at regjeringskonferansene gradvis har over-

[22] Praksis for utarbeidelse av slike dokumenter er angitt i rundskrivet «Om r-konferanser. Forberedelse av saker til regjeringskonferanse», som er retningslinjer gitt av Statsministerens kontor, av september 1998.

[23] Jf. Høyesteretts avgjørelser i Rt. 1980 s. 711, 1994 s. 1035 og 1996 s. 1101. R-notatenes karakter, og forholdet til offentlighetsloven, er også drøftet av ombudsmannen, se Dok. nr. 4 1999–2000) s. 141–44.

[24] Dette gjaldt granskingskommisjonen for bankkrisen, og granskingskommisjonen for Gardermosaken.

tatt rollen som det reelle beslutningsorgan tilsier derfor at innsynsretten utvides tilsvarende. For det andre er det under et parlamentarisk styresett enda mer nærliggende å akseptere Stortingets kompetanse til å kreve utlevert interne dokumenter fra regjeringen enn det var under tidligere tiders maktfordeling.

På dette grunnlag vil *flertallet* anta at grl § 75 f i prinsippet gir Stortinget en rett til å kreve innsyn i R-notater, R-referater m.v. Samtidig vil *flertallet* understreke at det her er grunn til å utvise særskilt varsomhet. Slike innsynskrav bør bare være aktuelt helt unntaksvis, dersom det allerede er avdekket sterkt kritikkverdige eller ulovlige forhold, og dersom innsyn i regjeringens drøftelser er den eneste måten å klarlegge de reelle ansvarsforhold på. Eller alternativt for å avkrefte uberettiget mistanke.

Dersom vedtak om innsyn gjelder R-notater m.v. fra en sittende regjering, påligger det den å utlevere disse. Notater m.v. fra tidligere regjeringer er derimot ikke i regjeringens besittelse, men oppbevares i Riksarkivet. Her vil *flertallet* anta at en formell parlamentarisk begjæring, hjemlet i grunnloven, vil pålegge regjeringen rett og plikt til å få dokumentene utlevert fra arkivet, for oversendelse til Stortinget.

Et annet mulig unntak som har vært trukket frem i forhold til grl § 75 f er dokumenter fra *regjeringsadvokaten*. Ut fra de hensyn som er anført ovenfor, antar *flertallet* at det heller ikke her er rettslig grunnlag for å oppstille noen formell skranke mot innsyn. På den annen side kan det være tungtveiende hensyn som taler imot utlevering av de fortrolige råd regjeringen får fra sin faste interne advokat. Det gjelder fremfor alt dersom dokumentene gjelder saker som verserer for, eller vil kunne komme opp for domstolene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, mener at det ut fra gjeldende rett er rettslige begrensninger i Stortingets adgang til å kreve utlevert interne dokumenter etter grunnlovens § 75 f. Grunnlovens § 75 f ble utformet i en annen tid og under et annet politisk system. En tolkning av hva som må anses som «offentlige dokumenter» ut fra bestemmelsenes ordlyd og opprinnelige formål kan derfor bare tillegges begrenset vekt.

Disse medlemmene mener at det foreligger klar parlamentarisk og konstitusjonell praksis for at Stortinget ikke kan kreve utlevert R-notater og andre dokumenter utarbeidet til bruk i forbindelse med regjeringens interne drøftelser (dagsordener, protokoller, referater fra regjeringskonferanser, utkast til R-noter m.v). *Disse medlemmene* vil vise til at det aldri har skjedd at Stortinget verken formelt eller utformelt har bedt om innsyn i slike dokumenter. Derimot ble det i forbindelse med Stortingets behandling av mandatet for henholdsvis granskningskommisjonen for bankkrisen våren 1997 og granskningskommisjonen for Gardermoutbyggingen våren 2000 begge ganger forutsatt at informasjonen som skulle stilles til rådighet for kommisjonen skulle være avgrenset i forhold til regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter. *Disse medlemmene* vil også vise til at det i statsrettslig litteratur er en entydig og fast oppfatning om at regjeringsnotaer og lignende dokumenter ikke kan kreves utlevert til Stortinget.[25]

Etter *disse medlemmers* oppfatning viser parlamentarisk praksis klart at Stortinget har vist tilbakeholdenhet med å be om innsyn i forvaltningens interne saksdokumenter. Praksis viser at uttalelser og i nnstillinger fra ordinære direktorater, fylkesmenn og lignende, har vært utlevert til komiteene. Interne dokumenter utarbeidet i departementene har derimot ikke vært krevd utlevert til Stortinget. Dette gjelder dokumenter som korrespondanse mellom politisk ledelse, mellom embetsverk og politisk ledelse og korrespondanse internt i embetsverket.

Disse medlemmer vil også vise til at enkelte frittstående embetsmenn og tjenestemenn har en spesiell funksjon som rådgivere for Regjeringen. Dette gjelder i første rekke for regjeringsadvokaten. Tungtveiende hensyn taler i mot utlevering av de råd regjeringen får fra sin faste advokat. Slike dokumenter har derfor heller ikke i praksis vært krevet utlevert. Tilsvarende har vært lagt til grunn for Forsvarsjefens råd for regjeringen.

Utvalget vil endelig påpeke at Stortingets innsynsrett etter § 75 f også omfatter dokumenter som inneholder opplysninger som er underlagt lov- eller instruksfestet *taushetsplikt*. Det følger for det første av alminnelige trinnhøyde (lex superior), som gjør at krav hjemlet i grunnloven går foran lov og instruks. For det andre er det forutsatt i Fo § 60 om representantenes egen taushetsplikt. Overlevering av taushetsbelagte opplysninger og dokumenter til Stortinget innebærer ikke nødvendigvis offentliggjøring. Taushetsplikten etter Fo § 60 binder den enkelte representant. Hvorvidt Stortinget som institusjon kan offentliggjøre dokumentene, avhenger av tingets adgang til å avgradere, eller til å oppheve taushetsplikt som beskytter offentlige interesser. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette.

Vedtak etter grl. § 75 f går altså foran lovfestet

[25] Jf. Frihagen, Forvaltningsrett bind III s. 125–26, Castberg Norges Statsforvaltning (3. utgave, 1964) s. 325, Eivind Smith, Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget s. 208, Berggrav, Slik styres Norge, s. 114 flg., og Bloch, Kongens råd, s. 83 – 84

taushetsplikt. Dette er imidlertid en lite praktisk problemstilling, siden Stortinget til nå formelt ikke har benyttet seg av bestemmelsen. Dens viktigste funksjon er som en underliggende norm, som legger føringer på hva Stortinget (komiteene) uformelt anser seg berettiget til å be om. Et praktisk viktigere spørsmål er derfor i hvilken grad regjeringen og statsrådene har adgang til å fremlegge taushetsbelagte dokumenter og opplysninger for Stortinget *uten* at det er fremsatt formelle krav.[26] Dette har sjelden vært problematisert, men i praksis er det lagt til grunn at statsrådene har adgang til å fremlegge nødvendige opplysninger for Stortinget, selv om de er underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt. Igjen er dette forutsatt i Fo. § 60. Det kan være unntak fra fremleggelsesretten, særlig i forhold til taushetsplikt som verner private interesser, men dette går utvalget ikke nærmere inn på.

Når Stortinget har fått overlevert taushetsbelagt informasjon, har presidentskapet lagt til grunn at den enkelte representant har krav på å få se dette, i den grad det gjelder saker som tinget har til behandling.[27] Utvalget er enig i denne vurderingen. Det omfatter ikke de særskilte konsultasjonsordningene, som formelt gjelder regjeringens saker, og der bare medlemmene av den berørte komiteen har krav på informasjon.

Selv om Stortinget på denne bakgrunn har en vid rett til å kreve eller be om strengt interne eller taushetsbelagte dokumenter, vil utvalget understreke behovet for at dette også i fremtiden praktiseres med varsomhet.

4.3.2 Behov for reform av Stortingets innsynsrett?

Etter utvalgets vurdering er det ikke grunn til materielt å endre hovedregelen etter § 75 f. Det er hensiktsmessig at Stortinget prinsipielt sett har en vid innsynsrett i regjeringens og forvaltningens dokumenter, til bruk for kontrollformål, dersom det virkelig skulle bli nødvendig. Samtidig tyder praksis på at faren for misbruk av denne retten er liten.

Noe annet er om teksten i § 75 f bør revideres, slik at innsynsretten blir klarere og mer synliggjort. Ordlyden er ikke uten videre klar, og dertil kommet at bestemmelsen gir et litt forvirrende inntrykk, fordi den både regulerer kontrollen med statsrådsprotokollene og den generelle innsynsretten. På den annen side er behovet for slik revisjon begrenset. Det viktigste er at regelens innhold er avklart, for de sjeldne tilfelle der den kan være aktuell å bruke.

Dersom innsynsretten fortsatt skal bli stående i § 75, antar utvalget på denne bakgrunn at det ikke er behov for å endre bestemmelsens ordlyd. Nedenfor vil utvalgets flertall imidlertid legge frem forslag om en egen ny grunnlovsbestemmelse som regulerer Stortingets krav på informasjon. Her hører også innsynsretten hjemme. Og i en slik sammenheng kan det være grunn til å revidere ordlyden, slik at innholdet blir tydeligere.

I motsetning til for muntlige forklaringer, er det i Stortingets forretningsorden ingen mer detaljerte eller alternative prosedyrer for innhenting av dokumenter. Etter Fo § 48 nr 2 kan innsynsretten etter grl § 75 f også utøves av Odelstinget, men det er ingen nærmere regler for hvordan dette skal skje, slik det i Fo § 49 er for innkalling etter § 75 h. Det er heller ingen faste ordninger for «frivillig» dokumentinnsyn, slik det er for spørsmål, interpellasjoner, høringer m.v.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås har på denne bakgrunn kommet til at det vil være hensiktsmessig at Stortingets innsynsrett kommer klarere til uttrykk, gjennom en ny bestemmelse i forretningsorden. For det første vil dette synliggjøre den kompetanse Stortinget har etter grl. § 75 f. For det andre kan en slik bestemmelse brukes til å avklare innsynsrettens rekkevidde, og fjerne tvil om tolkningen. For det tredje kan det med fordel oppstilles klarere prosedyrer for hvordan begjæringer om innsyn skal fremsettes og behandles.

Videre må dette etter *flertallets* vurdering sees i sammenheng med spørsmålet om innsynsrett enten for Stortingets komiteer og/eller for et mindretall av representantene. Dersom det skal være aktuelt å innføre nye regler om slik innsynsrett, vil de etter sin karakter høre hjemme i forretningsordenen, som ledd i en detaljregulering av § 75 f.

Et annet flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, er av den oppfatning at sterke hensyn taler for at et *kvalifisert mindretall* på 1/3 av representantene i plenum bør gis en særskilt innsynsrett. I dag er det bare Stortingets (eller Odelstingets) flertall som kan bruke § 75 f. Det er ingen mindretallsrett, og den enkelte representant har ikke noe krav på innsyn utover

[26] Regjeringens ulovfestede opplysningsplikt overfor Stortinget kan i noen saker (men nokså sjelden) medføre et krav om fremleggelse av taushetsbelagt informasjon. I så fall må taushetsreglene vike, siden opplysningsplikten har status av konstitusjonell sedvanerett.

[27] Jf. brev fra Presidentskapet til stortingsgruppene og komiteene av 5.02.1987.

det som fremgår av offentlighetsloven.[28] *Dette flertallet* vil generelt vise til de hensyn som tilsier mindretallsrettigheter ved kontroll (se avsnitt 3.6), og vil også peke på at kommunalt folkevalgte er gitt en særskilt innsynsrett i kommuneforvaltningens dokumenter etter kommuneloven § 40 nr. 5.

Stortingets innsynsrett etter grl § 75 f er som vist meget omfattende, og dekker både taushetsbelagte og strengt interne dokumenter. Dersom innsynsrett skal tildeles et kvalifisert mindretall, må det etter *dette flertallets* vurdering være tale om en *delvis* tildeling. Innsynsretten må være videre enn etter offentlighetsloven, men ikke like altomfattende som det Stortinget med flertallsvedtak i plenum kan kreve.

Dette flertallet har så langt behandlet spørsmålet om å nedfelle prosedyrene for Stortingets adgang til å kreve innsyn etter § 75 f ved plenarvedtak, eventuelt som en mindretallsrettighet. Et annet spørsmål er om Stortingets *komiteer* bør tildeles («delegeres») kompetanse til å kreve innsyn etter § 75 f. *Dette flertallet* legger til grunn at grunnloven ikke stenger for en slik kompetansetildeling, slik at spørsmålet bare blir om dette er hensiktsmessig.

I forhold til Stortingets *fagkomiteer*, ser *dette flertallet* ikke behov for å gi disse et formelt krav på innsyn i regjeringens/forvaltningens dokumenter. Det er generelt ikke tradisjon på Stortinget for å gi komiteene formelle rettigheter, og deres behov for innsyn synes i praksis å være tilstrekkelig dekket gjennom uformell praksis. Dersom det først er et tilstrekkelig flertall i komiteen som ønsker å se et dokument, vil vissheten om at dette alternativt kan tas opp i plenum etter § 75 f antas normalt å være tilstrekkelig til at dokumentet utleveres. Det kan også være hensiktsmessig at regjeringen som begrunnelse for å avslå en uformell anmodning kan vise til at begjæringen eventuelt får fremmes i plenum, med de muligheter for debatt og ettertanke som det skaper.

Dette flertall mener imidlertid at dette stiller seg annerledes i forhold til *kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Denne komiteen har informasjonsbehov av en annen karakter enn de andre komiteene, ikke minst i saker som den tar opp på eget initiativ, eller som på annen måte krever selvstendig gransking. For kontrollkomiteen kan det derfor etter *dette flertalls* vurdering være hensiktsmessig at den ikke trenger å gå gjennom plenum, men selv gis formell kompetanse til å kreve innsyn. Komparativt er det heller ikke uvanlig at parlamentariske kontrollkomiteer formelt kan gjøre krav på dokumenter. Ettersom flertallet ovenfor har gått inn for at 1/3 av representantene i plenum skal kunne kreve særskilt innsyn, antas det at en tilsvarende mindretallsrettighet også bør gjelde for kontrollkomiteen, innenfor de samme rammer som gjelder for et mindretall i plenum.

Et *mindretall*, lederen Ranveig Frøiland, er enig i at det bør inntas en bestemmelse om Stortingets innsynsrett i forretningsordenen, men mener at det ikke er behov for å utvide denne rettigheten til å gjelde for et mindretall av representantene, verken i plenum eller i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås har videre kommet til at dersom Stortingets innsynsrett skal nedfelles i forretningsordenen, vil det også være naturlig å regulere *den enkelte representants* adgang til å anmode om dokumenter. Det vises her til at representantene etter Fo §§ 50, 52 og 53 kan be om skriftlige og muntlige forklaringer, etter prosedyrer som ikke pålegger regjeringens medlemmer noen formell svarplikt, men som likevel har stor praktisk betydning, og som gjennom sin karakter gjør det vanskelig å avslå berettigete henvendelser. Dersom det etableres en tilsvarende prosedyre for anmodninger om dokumentinnsyn, legger *flertallet* til grunn at dette vil styrke representantenes reelle informasjonskrav.

På denne bakgrunn vil *flertallet* fremme forslag til en ny bestemmelse i Stortingets forretningsorden. Bestemmelse kan plasseres som en ny § 49 a, i forlengelse av den alminnelige bestemmelsen i Fo § 48 om tingets forretninger etter grl. § 75, og den særskilte bestemmelsen i § 49 om innkallingsretten etter grl. 75 h. Flertallets forslag til ny Fo § 49 a er inntatt i avsnitt 8.3, med enkelte tilleggsmerknader i avsnitt 9.3.

Et *mindretall*, medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, viser til sine merknader om Stortingets innsynsrett ovenfor i avsnitt 4.3.1, og mener at det ikke er behov for å gjøre endringer i grunnloven eller Stortingets forretningsorden for å gi Stortinget økt innsynsrett. *Disse medlemmer* mener at den parlamentariske og konstitusjonelle praksis som har utviklet seg ivaretar balansen mellom Regjeringens behov for å kunne foreta fortrolige politiske overveininger og Stortingets behov for opplysninger på en god måte. Det er lite som tyder på at Stortinget ikke har klart å oppfylle sin kontrollfunksjon selv om de ikke har hatt tilgang til interne dokumenter. *Disse medlemmer* mener derfor at det ikke er behov for å

[28] Samt det krav som følger av regjeringens aktive opplysningsplikt, se avsnitt 4.4. Opplysningsplikten gjelder imidlertid bare opplysninger (ikke dokumenter), og bare slike som er nødvendige for Stortingets behandling av saken.

gjøre endringer i grunnloven eller Stortingets forretningsorden for å gi Stortinget økt innsynsrett.

Disse medlemmene vil også vise til at det av flere juridiske forfattere har vært antatt at det er bare er Stortinget og Odelstinget som kan kreve opplysninger fra regjeringen i henhold til grunnloven § 75 f.[29] Disse medlemmer har merket seg at flertallet tolker grunnloven slik at den gir anledning til å delegere innkallingsretten og retten til å kreve dokumenter til stortingets komiteer. I praksis har det ikke forekommet at Stortinget har benyttet hjemmelen i grunnloven for å pålegge dokumenter utlevert. *Disse medlemmer* mener at å fremsette et slikt utleveringspålegg i strid med regjeringens ønske er så dramatisk at det ikke bør delegeres til stortingets komiteer, heller ikke til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

4.4 Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget

4.4.1 Generelt om regjeringens opplysningsplikt

Ved siden av den informasjon Stortinget selv innhenter, mottar det også en mengde opplysninger og dokumenter uten å måtte be om det, fra regjeringen og gjennom andre kanaler. Den informasjon som kommer fra regjeringen står imidlertid i en særstilling. For det første fordi regjeringen både prinsipielt og i praksis er Stortingets viktigste informasjonskilde. Det er regjeringen som forbereder og fremlegger de fleste saker som Stortinget har til behandling, og som leder for forvaltningen er det regjeringen som råder over det offentlige utredningsapparat. For det annet fordi regjeringen er ansett å ha et særskilt ansvar for å sikre at Stortinget gis et forsvarlig beslutningsgrunnlag, slik at det kan oppfylle sine konstitusjonelle oppgaver. Det er dette ansvaret som omtales som *regjeringens opplysningsplikt*. Denne plikten er antatt å være av rettslig (konstitusjonell) karakter, men det har i praksis vært en viss usikkerhet både med hensyn til hvordan den er hjemlet, hvor langt den rekker, hvordan den oppfylles, og hvordan Stortinget kan og bør reagere dersom den brytes.

I tråd med mandatet, skal utvalget i det følgende behandle to hovedspørsmål. Det ene er å *avklare* opplysningspliktens grunnlag og rekkevidde etter gjeldende rett (4.4.2 til 4.4.6). Det andre er å vurdere om det er behov for å *revidere* opplysningsplikten, og eventuelt nedfelle den tydeligere i grunnlov eller lov (4.4.7 og 4.4.8).

Formålet med regjeringens opplysningsplikt er å sikre Stortingets beslutningsgrunnlag. Samtidig er plikten også et sentralt kriterium ved Stortingets etterfølgende kontroll. Mange av de viktigste parlamentariske kontrollsakene har i praksis helt eller delvis dreid seg om hvorvidt regjeringen har gitt Stortinget korrekt og dekkende informasjon. Det gjaldt den siste riksrettssaken i Norge, mot ministeriet Berge i 1926–27, hvor spørsmålet bl.a. var om regjeringen hadde gitt Stortinget nødvendige opplysninger i forbindelse med et forslag om å støtte den daværende Handelsbanken. Fra nyere tid kan nevnes granskingene av Reksten-saken, Mongstad-saken, Tress-prosjektet, Nordhordlands-broen, fusjonsbruddet i Telianor, Fatima-prosjektet og Gardermoutbyggingen. Mange andre eksempler kunne vært nevnt. Opplysningsplikten har lenge vært et viktig kontrollkriterium, men i de senere år har den fått stadig større betydning, som det ofte viktigste grunnlaget for mer alvorlig gransking og ansvarliggjøring av regjeringer og statsråder.

Regjeringens opplysningsplikt reiser to hovedspørsmål. Det første og vanskeligste er *hvilke krav* man må stille til de opplysninger som regjeringen – frivillig eller fordi den er forpliktet til det – fremlegger. Må opplysningene i ett og alt være fullstendige og korrekte, eller er kravene mindre strenge? For det annet er det spørsmål om regjeringen i visse situasjoner kan ha plikt til *på eget initiativ*å legge frem opplysninger for Stortinget. Spørsmålet er da ikke hvilke krav som settes til informasjonen, men under hvilke betingelser regjeringen har plikt til å legge den frem. Mellom disse to hovedspørsmål er det langt på vei sammenfall, men ikke fullt ut. Så lenge regjeringen har plikt til å legge frem opplysninger, utløses samtidig de plikter som gjelder informasjonens innhold. Men også der regjeringen eller statsråden ikke er rettslig forpliktet til å gi Stortinget informasjon, stilles det krav til holdbarheten av informasjonen, hvis opplysningene først fremlegges.

Begrepet opplysningsplikt (eller informasjonsplikt) kan benyttes på forskjellige måter. I snever forstand sikter man til plikten til å gi korrekte og dekkende opplysninger *på eget initiativ*. I parlamentarisk praksis og statsrettslig teori har imidlertid begrepet opplysningsplikt (eller «passiv» opplysningsplikt) noen ganger også vært brukt slik at det omfatter Stortingets rett til å kreve eller be om dokumenter eller muntlige forklaringer. Som angitt i avsnitt 4.2 og 4.3 er dette imidlertid tale om kompetanseregler for Stortinget, som utvalget finner det mer naturlig å betegne som innkallingsrett og innsynsrett.

[29] Jf. bl.a. Mads T. Andenæs og Ingeborg Wilberg, Grunnloven, Kommentarutgave (1983), Frede Castberg, Norges Statsforvaltning (3. utgave 1964) s. 324, Aschehoug, Norges nuværende statsforfatning (1893) bind II s. 10–11 og bind III s. 419.

Slik utvalget her vil bruke begrepet «opplysningsplikt», dekker det de to hovedspørsmål som er angitt ovenfor. Det vil for det første si at begrepet omfatter reglene om regjeringen plikt til å legge frem opplysninger *på eget initiativ*. For det annet omfatter det de regler som gjelder *innholdet* av den informasjon som fremlegges. I parlamentarisk praksis underkastes regjeringens opplysninger jevnt over de samme kvalitetskrav, enten de er gitt frivillig eller fordi regjeringen var forpliktet til det. Det er derfor hensiktsmessig å la begrepet opplysningsplikt også omfatte de tilfeller hvor regjeringen (eller statsråden) ikke var forpliktet til å fremlegge informasjonen. Dette betyr at uriktige opplysninger gitt for eksempel i spørretimen eller under en komitehøring vil kunne være et brudd på opplysningsplikten, slik utvalget her bruker begrepet.

Så langt har utvalget brukt uttrykket «plikt» i vid forstand, slik at det både kan dekke rettslige og politiske normer. Med rettslig norm sikter man tradisjonelt til regler som er av en slik art at de kan håndheves for en domstol. Med politisk norm menes parlamentariske spilleregler som ikke er av rettslig karakter, men som i praksis er så fast innarbeidet at de normalt vil bli ansett som forpliktende, og medføre parlamentarisk kritikk dersom de brytes. En rekke av de normer som i praksis nærmere bestemmer forholdet mellom Storting og regjering er av en slik ikkerettslig karakter, og de kan reelt sett være like viktige som de formelle regler. Betydningen av å sondre mellom rettslige og politiske normer skal derfor ikke overdrives. På den annen side kan sondringen være viktig. For det første får dette betydning for muligheten til å endre normen. For det andre er det avgjørende for adgangen til å holde statsrådene strafferettslig ansvarlige ved pliktbrudd. Og for det tredje kan det i praksis ha betydning for vurderingen av en hvor kritikkverdig en statsråd har opptrådt om det er brudd på en rettsregel, eller «bare» på en politisk forpliktelse.

Sondringen mellom rettslige og politiske normer kommer på spissen i forhold til regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Det er klart at regjeringen her har klare politiske forpliktelser, som oppfattes som bindende, og som har vært etterlevd i lang tid. Men i hvilken grad er det også tale om *rettslige* plikter? Hvordan er de hjemlet, og hvor langt strekker de seg? Det er dette utvalget etter mandatet er bedt om å utrede – og eventuelt foreslå avklart gjennom grunnlovsfesting eller på annen måte.

Det er regjeringens *alminnelige* opplysningsplikt som skal behandles i det følgende. På enkeltområder kan regjeringen også være pålagt særskilte informasjonsplikter. Disse kan være hjemlet i grunnlov, lov, forretningsorden eller annen instruks. Eksempler er plikten til å fremlegge statsrådsprotokoller og traktater etter grl. § 75 f og g, eller plikten til å konsultere Stortinget om viktige utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål etter Fo. § 13, samt EØS-saker etter § 13 a. På enkeltområder er regjeringen også pålagt ved lov eller instruks å fremlegge årlige meldinger for Stortinget. Grensene for slike spesielle opplysningsplikter må avgjøres ut fra en tolkning av den enkelte bestemmelse som hjemler plikten, og vil ikke bli drøftet nærmere her.

4.4.2 Opplysningspliktens grunnlag, status og rang

Regjeringens opplysningsplikt er ikke nedfelt i grunnloven, og fremgår heller ikke klart av lov eller annen skreven rett. Spørsmålet kan faktisk stilles om dette i det hele tatt er en rettsregel, eller bare en fast politisk spilleregel. I utvalgets mandat heter det imidlertid at regelen «må anses fastslått», og dette er en vurdering som utvalget deler

Det nærmere rettslige grunnlaget for å oppstille en alminnelig opplysningsplikt kan diskuteres, og har vært diskutert. Både i parlamentarisk praksis og statsrettslig teori har regelen ofte vært forankret i ansvarlighetslovens § 9, som pålegger opplysningsplikt for «noget medlem av Statsrådet under behandlingen av en sak». Etter ordlyden er dette ikke noen unaturlig tolkning, og den har støtte i en relativt utbredt rettsoppfatning. Samtidig er det ut fra forarbeidene og forhistorien til § 9 klart at den opprinnelig kun var ment å regulere statsrådenes opplysningsplikt internt overfor *regjeringskollegiet*, ved behandlingen av saker i statsråd. Den var ikke ment å regulere forholdet mellom regjering og *Storting*.

Samtidig som det av mange har vært antatt at opplysningsplikten er hjemlet i § 9, har det imidlertid også vært en utbredt oppfatning om at den har *konstitusjonell rang*, det vil si grunnlovs trinnhøyde. Dersom det er korrekt, blir spørsmålet om hvordan § 9 skal tolkes mindre interessant. I så fall må nemlig grunnlaget for den konstitusjonelle regelen søkes andre steder enn i § 9, som etter sin karakter bare har rang av vanlig lov. Grunnlaget må i så fall være *konstitusjonell sedvanerett*.

Etter utvalgets vurdering kan regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget forankres i konstitusjonell sedvanerett. Utvalget finner ikke grunn til å gå nærmere inn på nøyaktig når sedvanerettsregelen slo igjennom, men legger til grunn at alle de nødvendige kravene til slik rettsdannelse i dag er oppfylt. Det gjelder for det første kravene til langvarig og

ensartet praksis. Videre gjelder det kravet til rettsoppfatning. Oppfatninger om at opplysningsplikten er en rettsregel har lenge forekommet i parlamentarisk praksis, og kom særlig tydelig til uttrykk da Stortinget i 1990 sluttbehandlet den såkalte Rekstensaken.[30] Også senere har dette vært lagt til grunn av et enstemmig Storting, blant annet under behandlingene av Telianorsaken og Gardermosaken.[31] I statsrettslig teori har det etter hvert blitt stadig vanligere å anerkjenne opplysningspliktens rettslige karakter. I den forbindelse er det også påpekt at sterke reelle hensyn tilsier en slik tolkning. For det første fordi dette er en så sentral norm for forholdet mellom Storting og regjering at den bør anerkjennes rettslig. For det annet fordi en rettsregel må antas å kunne skape større klarhet og forutsigbarhet mellom statsmaktene enn en rent politisk spilleregel. Og for det tredje fordi en rettsregel kan tjene til å beskytte Stortingets grunnleggende krav på å bli forsvarlig informert.

Som nevnt legger utvalget til grunn at opplysningsplikten er forankret i *konstitusjonell* sedvanerett, dvs. har grunnlovs rang. Ved vurderingen av om en sedvanerettsregel har grunnlovs rang, legges det tradisjonelt vekt på om regelen etter sitt innhold regulerer forholdet mellom de øverste statsmakter. I tillegg kommer en kvalitativ vurdering av hvilken betydning regelen har. Opplysningsplikten regulerer forholdet mellom regjering og Storting, og er som nevnt av sentral betydning for det parlamentariske styringssystemet. Dette tilsier etter utvalgets oppfatning at regelen har grunnlovs rang.

En følge av at opplysningsplikten har grunnlovs rang, er at den går foran ved motstrid med andre regler, for eksempel lovfestede regler om taushetsplikt m.v. Videre betyr det at den i prinsippet bare kan endres eller settes til side gjennom grunnlovsvedtak etter grl. § 112. Den parlamentariske praksis som regelen bygger på, er imidlertid ikke fastere enn at Stortinget må antas å ha et visst spillerom med hensyn til hvordan det ønsker å tolke og utlegge den. Dersom opplysningsplikten skal nedfelles i skreven rett, bør dette skje på det nivå der den allerede hører hjemme – det vil si i grunnloven. Ved en slik ny grunnlovsfesting står Stortinget (med kvalifisert flertall etter prosedyren i grl. § 112) fritt til å gi regelen den utforming det måtte ønske.

4.4.3 Kravene til de opplysninger som fremlegges

Det stilles to hovedkrav til de opplysninger som legges frem for Stortinget. Opplysningene må for det første være *korrekte*. For det andre stilles det krav til *utførligheten* av den informasjon som legges frem. Her kan det imidlertid være delte meninger om hvordan vurderingskriteriet skal utformes.

Kravet til *korrekt* informasjon innebærer at det må være samsvar mellom opplysningene som gis og den underliggende realitet. Dette kravet har ofte kommet til uttrykk i parlamentarisk praksis, uttrykt på litt forskjellige måter, som at opplysningene må være «sanne», «korrekte», eller «riktige». Kravet gjelder uansett hva som er foranledningen til at opplysningene gis til Stortinget. Det gjelder således hva enten opplysningene er gitt av eget tiltak, eller etter henvendelse fra Stortinget. *Om* opplysningene objektivt sett er korrekte, vil det i ettertid stort sett være greit å ta stilling til. Mindre feil, unøyaktigheter, forsnakkelser og lignende, som vil forekomme fra tid til annen, er det imidlertid ikke vanlig å anse som brudd på opplysningsplikten.

Et spørsmål som oppstår i forhold til kravet om korrekte opplysninger, er hvordan det stiller seg med prognoser som det i ettertid viser seg har slått feil. Her må vurderingen ta utgangspunkt i om opplysningene var forsvarlige da de ble fremsatt, slik at man unngår etterpåklokskap. Det er også av betydning om det er tatt forbehold med hensyn til pålitelighet. Slike forbehold vil imidlertid ikke uten videre frita statsråden for ansvar, dersom det i ettertid viser seg at saken var dårligere forberedt enn det forholdene tilsa.

Kravet til at regjeringens opplysninger skal være korrekte er gjerne ukontroversielt, så vel generelt som normalt også i enkeltsaker. Langt vanskeligere er det å bedømme om Stortinget har fått *tilstrekkelig* informasjon fra regjeringen. Dels kan det være usikkert hvordan vurderingstemaet her skal angis. Og dels kan det materielt sett være vanskelig å fastslå hvor høyt listen skal legges for hva som er tilstrekkelig ut fra Stortingets behov.

I parlamentarisk praksis har språkbruken på dette punkt variert en del. I tilknytning til saker som regjeringen fremmer for Stortinget, brukes ofte formuleringer av typen «alle opplysninger som kan ha betydning for saken». Dette er en måte å formulere kravet på som tilsvarer uttrykksmåten i ansvl. § 9.

[30] Jf. Innst. S. nr. 178 (1989–90) og St.tid. (1989–90) s. 3627–58. Stortinget bygget her på en betenkning innhentet fra professor Eivind Smith, som slo fast at opplysningsplikten var av rettslig karakter. Smiths betenkning ble trykket som vedlegg til Dok. nr. 7 (1987–88), og ble senere lagt til grunn for hans bok om «Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget» (1997). For en alternativ fremstilling, se Sejersted «Kontroll og konstitusjon» (2002) s. 678–804.

[31] Jf. Innst. S. nr. 100 (1999–2000), Innst. S. nr. 143 (1999–2000), og Innst. nr. 256 og 257 (2000–2001).

Det forekommer også at kravet formuleres negativt, som et forbud mot «mangelfulle opplysninger», eller lignende. Når det gjelder opplysninger som gis uavhengig av en aktuell sak som er til behandling, passer ikke alltid formuleringen «av betydning for saken» like godt. I stedet har man da formulert plikten som et krav om så «fullstendige» eller «fyldestgjørende» opplysninger som mulig. Selv om formuleringene i noen grad har variert, er det imidlertid lite som tyder på at de politiske aktørene har ment at pliktens innhold skal være forskjellig, avhengig av hvilke type sak det gjelder.

I forbindelse med Stortingets behandling av Reksten-saken, gav finanskomiteen tilkjenne prinsipielle synspunkter på opplysningsplikten, som senere fikk tverrpolitisk støtte under debatten i plenum. Med grunnlag i en utredning foretatt av professor Eivind Smith, utla komiteen kravet til utførlighet slik at de opplysninger som fremlegges må være *dekkende*. I den forbindelse ble det ikke skilt mellom opplysninger som gis i tilknytning til saker som regjeringen fremmer for Stortinget, og andre tilfeller. Uavhengig av hva som er foranledningen til at regjeringen eller statsråden fremlegger opplysningene, skal de gi et dekkende bilde av det saken eller henvendelsen gjelder.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad og Bjørg Selås vil slutte seg til det syn på kravet til utførlighet som kom til uttrykk i forbindelse med sluttbehandlingen av Reksten-saken. Det vil altså si at regjeringens opplysninger skal være *korrekte og dekkende* for det saken eller henvendelsen gjelder. En slik formulering av plikten må antas å favne om realinnholdet i de noe ulike uttrykksmåter som man finner i parlamentarisk praksis. Dette *flertall* legger til grunn at det er de samme kravene til informasjonens innhold som stilles uavhengig av hva som har foranlediget fremleggelsen av opplysningene.

Et mindretall, medlemmene Odd Holten, Inge Lønning og Fredrik Sejersted er skeptiske til å godta uttrykket «korrekt og dekkende» som en generell formulering av opplysningspliktens rekkevidde etter gjeldende rett. Som uttrykk for en politisk norm (eller forventning) kan formuleringen brukes, men som uttrykk for en rettslig bindende regel går den for langt, og vil i for stor grad innebære en rettsliggjøring av det som bør forbli politiske spilleregler. En slik vid tolkning er særlig betenkelig ettersom dette gjelder en norm som er straffesanksjonert, og som kan lede til tiltale for Riksrett. *Mindretallet* vil påpeke at opplysningspliktens rekkevidde ut fra de rettskilder som foreligger er uklar, men at de trekker i retning av en snevrere regel. Det samme gjør tungtveiende reelle hensyn. I saker som regjeringen selv fremlegger for Stortinget (ved proposisjon eller melding) kan plikten best formuleres slik at den må gi de opplysninger som er *nødvendige* for tingets behandling. I andre saker er det neppe grunnlag for å gå lenger enn til å si at opplysningene ikke må være *uriktige eller villedende*. Dette *mindretall* finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette som et spørsmål om gjeldende rett, siden utvalget i tråd med mandatet nedenfor skal drøfte spørsmålet om en eventuell grunnlovsfesting av opplysningsplikten. I den sammenheng står utvalget fritt til å velge den formulering det anser mest hensiktsmessig, og dette *mindretall* vil der komme tilbake til spørsmålet om hvordan pliktens rekkevidde best bør angis.

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

Utvalget vil for det første understreke at opplysningsplikten ikke krever at den informasjon som gis skal være *fullstendig*, i den forstand at alle tilgjengelige opplysninger om en sak må fremlegges. Regjeringen både kan og bør foreta et utvalg. Dette er ikke minst i Stortingets egen interesse. Regjeringen må imidlertid gi en balansert fremstilling av saken, og ikke underslå informasjon som taler imot dens eget syn på saken.

Vurderingen vil videre avhenge av *hva slags sak* det gjelder. På de enkelte områder (lov, budsjett, samtykke, etc) har det i praksis dannet seg relativt klare normer for hva slags og hvor mye informasjon regjeringen normalt fremlegger, og dette må være retningsgivende også for vurderingen av om opplysningsplikten er oppfylt i den enkelte sak. Videre vil det være relevant hvor stor og komplisert saken er. I noen grad må det også tas hensyn til om den er politisk kontroversiell. I komplekse og/eller kontroversielle saker må det nødvendigvis stilles andre krav til informasjon enn i saker som er enkle og uomtvistet.

Når det i ettertid skal avgjøres om bestemte opplysninger skulle vært forelagt Stortinget, er det ikke avgjørende om opplysningene ville ledet til et *annet*

utfall under stortingsbehandlingen. Opplysningenes betydning behøver ikke være *så* stor. Men hvis de manglende opplysningene kunne ha ledet til et annet resultat, vil det være et sterkt argument for at plikten er brutt.

Graden av utførlighet vil videre måtte avhenge av *den sammenheng* opplysningene fremkommer i. Når regjeringen legger frem en sak for Stortinget, bør det normalt kreves større utførlighet enn når en statsråd besvarer en henvendelse. Det gjelder særlig kravet til proposisjoner, der Stortinget inviteres til å fatte vedtak. I slike saker må proposisjonen inneholde alle opplysninger som er nødvendige for at Stortinget kan fatte vedtak på et forsvarlig grunnlag. Også saker som regjeringen kun fremlegger til orientering (gjennom en stortingsmelding) må være forsvarlig opplyst, men her vil kravet til utførlighet kunne variere mer, avhengig av hva regjeringen ønsker å opplyse om. I forhold til Stortingets ulike spørreordninger, vil disse i seg selv angi rammene for hva som anses som dekkende svar. Besvarelse av interpellasjoner stiller således større krav til utførlighet enn svar i spørretimen. Og i forhold til spontanspørretimen, vil utvalget påpeke at denne primært er ment å være et forum for politisk debatt, snarere enn for ordinær informasjonsinnhenting. Her bør det rettslig sett ikke stilles for strenge krav, verken til utførlighet eller presisjon.

Stortingets *egen behandling* av en sak kan også få betydning for hva som skal fremlegges. I praksis er det ikke uvanlig at den relevante fagkomiteen ber om supplerende opplysninger i forhold til regjeringens fremlegg. Formelt sett er henvendelser fra komiteen ikke bindende. Det er imidlertid i parlamentarisk praksis og juridisk teori lagt til grunn at slike henvendelser kan være bestemmende for hva som anses som relevant for saken. Slik sett vil de være relevante ved en vurdering av opplysningspliktens rekkevidde i den konkrete saken.

Videre må det sondres mellom fakta og vurderinger. Rene *faktaopplysninger* omfattes klart nok av opplysningsplikten, enten de taler for eller imot regjeringens forslag. Det samme må som hovedregel gjelde *faglige vurderinger*. I den grad regjeringen sitter inne med faglige vurderinger av klar relevans for saken, må dette komme frem, også der vurderingene ikke støtter regjeringens eget syn. Regjeringen har en selvsagt rett til å argumentere for sitt syn, og vektlegge det den mener er avgjørende, men den kan ikke holde tilbake motargumenter av mer vesentlig karakter. Det gjelder imidlertid kun vurderinger av faglig karakter. Noen plikt til på eget initiativ å informere Stortinget om sine interne *politiske vurderinger* har regjeringen ikke. En annen sak er at grensen mellom faglige og politiske vurderinger kan være flytende, slik at dette bare kan avgjøres ved en nærmere konkret etterprøving.

Dersom et forhold må anses som *allment kjent*, vil regjeringen i utgangspunktet ikke ha plikt til å opplyse særskilt om det. Det selvsagte må ikke sies, og ethvert saksfremlegg må nødvendigvis forutsette visse forkunnskaper hos mottakeren. På den annen side må ikke terskelen settes for høyt. Målestokken må være den alminnelige representant, slik at det som hovedregel ikke kan forutsettes spesialistkunnskap. Og dertil kommer at en kort beskrivelse av ellers kjente forhold etter omstendighetene kan være nødvendig for å presentere saken i sin rette sammenheng.

Det at en opplysning er *usikker*, kan som utgangspunkt ikke være noe argument mot at den må fremlegges. Tvert i mot vil Stortinget kunne ha et særlig behov for å få vite om det er usikkerhet knyttet til den informasjon regjeringen fremlegger. Det viktigste vil her være at regjeringen tar de nødvendige forbehold, og informerer om graden av usikkerhet – så langt den lar seg fastslå. Dersom opplysningene er så usikre at regjeringen ikke ønsker å legge dem frem, bør den alternativt informere om dette – slik at Stortinget selv kan avgjøre hva det ønsker å se. Opplysninger av rent spekulativ karakter kan imidlertid ikke regjeringen være forpliktet til å informere om.

Selv om regjeringen tar forbehold om at opplysningene er usikre, må det selvsagt stilles visse kvalitetskrav til den informasjon som fremlegges. Det må uansett kunne kreves at regjeringen avklarer usikkerhet så langt det er praktisk mulig, og at de opplysninger som gis er forsvarlige ut fra kunnskapen på den tiden de fremlegges.

Opplysningsplikten er knyttet til den informasjon regjeringen til en hver tid sitter inne med. Det er vanskelig å informere om noe man ikke selv vet. På den annen side kan ikke grove informasjonsmangler unnskyldes med uvitenhet, dersom det gjelder informasjon som regjeringen eller statsråden burde ha visst om. Opplysningsplikten forutsetter slik sett en viss *kunnskapsplikt*. Dette er særlig klart dersom opplysningene fantes i departementet eller i underliggende etater, på en slik måte at statsråden burde ha gjort seg kjent med dem.

Et neste spørsmål er om regjeringen plikter å legge frem opplysninger som er underlagt lov- eller instruksfestet *taushetsplikt*. Regelen må her være at taushetsplikt ikke stenger for regjeringens plikt til å legge frem opplysninger for Stortinget. Dette kan begrunnes med at opplysningsplikten har grunnlovs

rang, og derfor går foran både lov- og instruksbestemt taushetsplikt. I praksis vil imidlertid opplysningsplikten i de aller fleste tilfeller kunne oppfylles uten at taushetsbelagt informasjon må fremlegges. Dersom det er tvil om dette, må det etter forholdene kunne være tilstrekkelig at regjeringen informerer om at det finnes slike opplysninger, slik at det deretter er opp til Stortinget selv å avgjøre om det ønsker opplysningene fremlagt eller ikke. Når det gjelder *interne* opplysninger, er det klart nok at offentlighetslovens regler om rett til å hemmeligholde interne opplysninger, ikke kan påberopes av regjeringen i denne forbindelse. Faglige vurderinger vil således kunne være interne etter offentlighetsloven, men vil ofte måtte fremlegges for å gi et dekkende bilde av saken.

De krav opplysningsplikten stiller, gjelder som nevnt uavhengig av hva som er bakgrunnen for at opplysningene fremlegges. Plikten gjelder således overfor plenum, avdeling og komite. Den gjelder også overfor enkeltrepresentanter, der disse benytter seg av Stortingets spørreordninger. Derimot oppstår det etter utvalgets vurdering ikke noen rettslig forpliktelse der regjeringen (eller statsråden) besvarer uformelle henvendelser fra enkeltrepresentanter eller partigrupper, som ikke fremsettes gjennom formelle parlamentariske kanaler. Dette inngår ikke i Stortingets informasjonstilgang, og her vil eventuelle mangler bare kunne gi grunnlag for politisk kritikk.

Utvalget vil understreke at de retningslinjer som her er oppstilt på bakgrunn av praksis må sees som krav til *kvalitet*, ikke til kvantitet. Mengden av den informasjon regjeringen oversender Stortinget er allerede så stor at det i seg selv kan utgjøre et problem. Hensikten med å presisere kravene er ikke å øke omfanget av dokumenter og opplysninger, men å forbedre innholdet, og gi Stortinget et bedre beslutningsgrunnlag.

4.4.4 Plikten til å fremlegge informasjon

Spørsmålet så langt har vært hvilke kvalitetskrav som må stilles til den informasjon som regjeringen – frivillig eller fordi den er forpliktet til det – fremlegger for Stortinget. Spørsmålet i det følgende er om regjeringen i bestemte situasjoner har plikt til å forelegge Stortinget opplysninger *på eget initiativ*.

Hovedregelen er at regjeringen plikter å forelegge Stortinget opplysninger av eget tiltak *når den fremmer en sak for Stortinget* (eller Odelstinget) til behandling. Her har regjeringen en plikt til å underbygge de saker den fremlegger, på en slik måte at Stortinget kan foreta en forsvarlig og selvstendig behandling av dem. Det gjelder for det første saker der Stortingets vedtak er nødvendig etter grunnloven – det vil si lovforslag, forslag til budsjett og andre bevilgninger, og andre saker som etter grunnloven krever Stortingets vedtak eller samtykke. For det andre vil det si saker der regjeringen ønsker Stortingets vedtak, selv om det etter grunnloven ikke er påkrevd. Og for det tredje omfatter det saker som regjeringen formelt fremlegger for Stortinget til informasjon. Sagt med andre ord utløses plikten til å gi opplysninger av eget tiltak i alle saker der regjeringen fremmer en proposisjon eller stortingsmelding. Plikten setter i første rekke krav til innholdet i slike dokumenter, men den kan også sette krav om senere supplerende opplysninger. For øvrig har regjeringen ingen aktiv opplysningsplikt overfor Stortinget. Stortinget har intet generelt krav på å bli holdt løpende orientert om samfunnsutviklingen, om forvaltningens aktivitet eller om andre forhold.

Hvis det fremkommer nye opplysninger *etter* at regjeringen har fremmet en sak for Stortinget, vil regjeringen ha plikt til å fremlegge disse så langt som opplysningene er nødvendige for å gi et dekkende bilde av saken. Denne plikten gjelder som hovedregel bare frem til Stortinget har truffet vedtak. Men dersom det etter at Stortinget har truffet vedtak i en sak inntreffer nye begivenheter, eller fremkommer nye opplysninger, som er av avgjørende betydning, og som er egnet til å reise spørsmål ved Stortingets vedtak, må regjeringen etter omstendighetene kunne ha en plikt til å informere om dette. Terskelen må imidlertid settes relativt høyt. Noen alminnelig plikt til å rapportere om utviklingen av sakene har regjeringen ikke – med mindre den er særskilt instruert om dette. Videre må det antas at de fleste tilfelle av denne karakter i praksis enten vil fanges opp av plikten til å be om tilleggsbevilgninger, eller at regjeringen for øvrig vil ha en egen interesse av å rapportere om saken, uten at det er nødvendig å oppstille noe formelt krav om dette.

Plikten til å legge frem opplysninger av eget tiltak gjelder bare der hvor det er *regjeringen som fremmer* en sak til behandling. Hvis Stortinget selv initierer en sak, for eksempel etter privat forslag fra en representant (Dokument 8-saker), utløser ikke dette noen plikt for regjeringen til å fremlegge informasjon for Stortinget. Det samme gjelder for saker som kontrollkomiteen initierer. Tilsvarende må også gjelde der hvor en sak som er fremmet av regjeringen, skifter karakter underveis under prosessen i Stortinget, slik at den reelt sett fremstår som en ny sak. Skjer dette, må det være Stortingets eget ansvar

å sikre at beslutningsgrunnlaget er forsvarlig. Heller ikke kontrollsaker initiert av Stortingets eksterne kontrollorganer, utløser noen plikt for regjeringen til å gi informasjon av eget tiltak. Dersom regjeringen først velger å svare, må svaret imidlertid være korrekt og dekkende.

4.4.5 Oppfyllelse av opplysningsplikten

Så langt har utvalget noe upresist brukt uttrykket «regjeringens» opplysningsplikt. Det er imidlertid klart dette er en plikt som både kan påhvile *regjeringen* som kollegium, og den enkelte *statsråd*. I saker som regjeringen fremlegger for Stortinget til behandling, er utgangspunktet at hele kollegiet står bak og hefter for det som sies (eller ikke sies). I praksis vil imidlertid oppmerksomheten først og fremst rettes mot den ansvarlige statsråd. Fra et rettslig ståsted er det krav om skyld for å reise tiltale og dømme, og slik sett stilles det andre aktsomhetskrav til en fagstatsråd enn til det øvrige kollegium. Fra et politisk ståsted er det formelt sett ikke noe krav om skyld for å rette kritikk eller vedta mistillit, men i praksis er det normalt lite aktuelt å anvende parlamentariske reaksjonsmidler mot en statsråd som ikke er å bebreide. Der hvor opplysningene gis etter henvendelse fra Stortinget, for eksempel etter spørsmål fra fagkomiteen, er det klart at det er den statsråd som besvarer henvendelsen som står ansvarlig.

Der hvor regjeringen eller statsråden har plikt til å gi opplysninger av eget tiltak, blir det spørsmål om hvem opplysningsplikten kan *oppfylles overfor*. Utgangspunktet er at plikten bare kan oppfylles overfor Stortinget (eller Odelstinget) i plenum. Svar på spørsmål og interpellasjoner, eller redegjørelser i plenum på eget initiativ, må her anses som oppfyllelse overfor Stortinget. Begrunnelsen for at det er Stortinget i plenum eller avdeling som er rette adressat, er at noe annet vil uthule den enkelte representants krav på informasjon.

Fra dette utgangspunktet må det imidlertid gjøres et praktisk sett viktig unntak. Det skjer ofte at fagstatsråden supplerer det opprinnelige saksfremlegg gjennom muntlige redegjørelser eller brev *til komiteen*. Utvalget legger til grunn at en slik praksis under visse forutsetninger ligger innenfor det som må aksepteres. Utgangspunktet må tas i at samtlige av representantene har rett til innsyn i de dokumenter som statsråden oversender komiteen. Et praktisk problem ligger imidlertid i at det kan være vanskelig for de representantene som ikke sitter i vedkommende komite å skaffe seg oversikt over hvilke dokumenter som statsråden har sendt til komiteen. Forutsetningen for å akseptere oppfyllelse overfor komite må derfor være at komiteen i sin innstilling videreformidler til Stortinget (evt. Odelstinget) de opplysninger som er av betydning for saken. Dette kan for eksempel skje ved at komiteen trykker statsrådens brev som vedlegg til sin innstilling. I slike tilfelle bør imidlertid statsråden ha et selvstendig ansvar for å kontrollere at dette har skjedd, og etter omstendighetene om nødvendig supplere med de opplysninger som måtte mangle, senest muntlig under debatten.

I utgangspunktet gjelder det ikke noen *formkrav* når regjeringen skal oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Det betyr at regjeringen i prinsippet kan velge mellom å fremlegge opplysningene skriftlig eller muntlig i plenum. Imidlertid vil det i saker av noe omfang kunne være uforsvarlig med en ren muntlig presentasjon, slik at den praktiske hovedregelen må være at opplysningene skal presenteres skriftlig. Supplerende muntlige redegjørelser må imidlertid kunne aksepteres.

Opplysningsplikten innebærer i utgangspunktet ingen plikt til å legge frem bestemte dokumenter. Her er Stortinget henvist til selv å be om innsyn. Et spørsmål er likevel om regjeringen plikter å legge ved rapporter, utredninger og lignende der hvor saksfremlegget helt eller delvis bygger på disse. Utvalget anser det som naturlig at det legges ved slike dokumenter, og dette skjer da også i stor utstrekning i praksis, særlig i forbindelse med regjeringens lovforslag. Utvalget ser imidlertid ikke noe behov for å oppstille en rettsplikt for regjeringen her. Hvis regjeringens eget fremlegg isolert sett gir et korrekt og dekkende bilde av saken, er det liten grunn til å oppstille en rettslig plikt til å legge ved underlagsmaterialet.

Et annet spørsmål er om regjeringen kan oppfylle sin opplysningsplikt gjennom *vedlegg* til proposisjoner eller meldinger. Regelen må her være at de relevante opplysninger som vedleggene inneholder må trekkes inn i regjeringens egen fremstilling av saken, som et minimum gjennom uttrykkelige og spesifiserte henvisninger i teksten. Dette gjelder både såkalte «trykte» og «uttrykte» vedlegg. Dette er nødvendig for å unngå at sentral informasjon blir borte i omfangsrike vedlegg, som de færreste av representantene har tid og anledning til å sette seg grundig inn i.

4.4.6 Reaksjoner ved brudd på opplysningsplikten

Brudd på regjeringens opplysningsplikt kan forekomme i alle alvorlighetsgrader – fra små unnskyl-

delige unnlatelser uten særlig betydning, til store graverende fortielser som direkte påvirker Stortingets vedtak. Hvor korrekte og dekkende de opplysninger som gis er, vil også i stor grad variere. Stortingets reaksjoner bør være tilpasset dette.

Som nevnt har det i praksis vært en rekke saker der Stortingets etterfølgende kontroll har avdekket mangelfulle opplysninger. Den vanlige reaksjonen har alltid vært parlamentarisk kritikk – av ulik styrkegrad, tilpasset saken. Ved noen tilfelle har det også vært fremsatt mistillitsforslag, eller forslag om å vurdere riksrettstiltale, men uten at dette har fått flertall.[32]

Dersom det gjelder mer alvorlige brudd på opplysningsplikten, vil dette etter gjeldende rett være omfattet av statsrådenes riksrettsansvar. Det gjelder enten man antar at ansvl. § 9 kommer til anvendelse, eller i stedet legger til grunn § 11 eller § 8 bokstav c. Etter ansvl. § 11 kan statsrådene straffes for alle brudd på «Grunnloven», som også omfatter konstitusjonell sedvanerett. Etter ansvl. § 8 bokstav c kan statsrådene straffes dersom de har «medvirket til at opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt». Denne bestemmelsen dekker imidlertid bare de situasjoner hvor regjeringen fremmer en sak for Stortinget, og ikke de tilfeller hvor statsråden for øvrig måtte gi uriktig eller mangelfull informasjon.

Etter ansvl. § 4 er det i utgangspunktet tilstrekkelig med simpel uaktsomhet for å kunne straffes. Dette er strengere enn det som normalt gjelder i strafferetten. Strafferammen vil avhenge av hvilken hjemmel som brukes. Etter ansvl. § 8 er den bøter eller fengsel inntil fem år, og etter § 11 bøter eller fengsel inntil ti år. Brudd på opplysningsplikten overfor regjeringskollegiet straffes etter § 9 med bøter eller fengsel inntil fem år ved forsett, men bare med bøter ved uaktsomhet.

Riksrettsansvar for brudd på opplysningsplikten er i praksis ikke helt uaktuelt. Den siste riksrettssaken i Norge, mot ministeriet Berge i 1926–27, gjaldt dette. Og i de seks tilfellene der det i de senere år har vært fremsatt forslag om å oversende en sak til Odelstinget for vurdering av riksrettsansvar, har det i samtlige helt eller delvis dreid seg om opplysningsplikten.[33] I nyere tid har opplysningsplikten i praksis vært det klart mest påberopte grunnlaget for krav om straffeansvar mot statsråder.

[32] Unntaket er riksrettssaken mot Berge-regjeringen i 1926–27, som først og fremst gjaldt spørsmålet om regjeringen hadde gitt Stortinget tilstrekkelige opplysninger. Videre var manglende informasjon et av flere forhold som opposisjonen brukte til å begrunne mistillitsvedtaket mot regjeringen Gerhardsen i Kings Bay-saken i 1963.

[33] Se avsnitt 7.2.1. De seks er Treholt-saken (1989), Reksten-saken (1990), Mossad-saken (1992), Winix-saken (1995), Fatima-saken (2000), og Gardermo-saken (2001).

4.4.7 Bør regjeringens opplysningsplikt grunnlovsfestes?

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, anser at gode grunner tilsier at regjeringens opplysningsplikt nedfelles klarere i skreven rett. Riktignok har Stortinget klart seg til nå uten en slik bestemmelse, men ettersom det i nyere tid har vært stadig større oppmerksomhet rundt opplysningspliktens rettslige karakter, må det i dag sies å være behov for en avklaring. Og en slik avklaring kan best skje ved at opplysningsplikten kodifiseres – på dertil egnet måte. Dette kan gjøres på to måter. Enten ved en ny bestemmelse i grunnloven, eller kun som en strafferegel.

I Danmark er ministrenes «sandhedspligt» overfor Folketinget kun nedfelt som en ren straffebestemmelse i ansvarlighedsloven. På samme måte har det i Norge ikke vært uvanlig å anta at opplysningsplikten fremgår av ansvarlighetsloven § 9. Slik sett kan opplysningsplikten for så vidt presiseres ved en enkel lovendring, slik at § 9 eksplisitt gis det innhold som bestemmelsen etter manges mening allerede har i dag. Nedenfor har riktignok utvalgets flertall foreslått å oppheve ansvarlighetsloven (se avsnitt 7.2.7), men i så fall kan den nødvendige hjemmelen tas inn i straffeloven av 1902.

Etter *flertallets* oppfatning er det imidlertid tungtveiende argumenter som taler for at opplysningsplikten ikke alene bør komme til uttrykk ved en straffebestemmelse i ordinær lov. For det første følger det av pliktens karakter og rang av konstitusjonell sedvanerett. Det betyr at dersom det kun gis en straffebestemmelse, så vil dette formelt sett ikke utgjøre en kodifisering av selve pliktregelen, men bare en hjemmel for straff, for brudd på en plikt som fortsatt er av sedvanemessig karakter. For det andre vil det være i tråd med pliktens grunnleggende karakter og betydning for forholdet mellom statsmaktene å la den komme til uttrykk i grunnloven – der den etter sitt innhold og sin trinnhøyde hører naturlig hjemme. Dette vil synliggjøre opplysningspliktens betydning for forholdet mellom Storting og regjering. Og endelig kan man på den måten innføre et skille mellom selve pliktregelen, og spørsmålet om straffeansvar ved brudd. I prinsippet kan man også tenke seg en grunnlovsfestet plikt som ikke er direkte straffesanksjonert.

På denne bakgrunn vil *flertallet* foreslå en ny bestemmelse i grunnloven om regjeringens opplysningsplikt.

Dette kan gjøres på to måter. Den ene er å ta inn en bestemmelse om opplysningsplikten i grl. § 75, i

listen over hva som «tilkommer Storthinget». Opplistingen angir riktignok først og fremst Stortinget kompetanse, men på enkelte punkter kan den også sies å pålegge regjeringen plikter, og slik sett kan opplysningsplikten passes inn, for eksempel i forlengelsen av Stortingets innsyns- og innkallingsrett etter § 75 f, g og h. Dette kan skje ved at det innføres en ny bokstav, slik at de neste «rykker ned». Men det kan også (litt mer radikalt) gjøres ved å oppheve den foreldete bestemmelsen i § 75 bokstav i om Stortingets rett til «at revidere midlertidige Gage- og Pensionslister». På den måten kan § 75 bokstav i enkelt frigjøres for opplysningsplikten, med en naturlig plassering i forlengelsen av de andre informasjonsbestemmelsene.

En fordel med å innta opplysningsplikten i § 75 er at den på denne måten vil gli relativt naturlig inn i dagens tekst, og kun kreve en tekstmessig mindre endring. På den annen side vil det innenfor rammene av § 75 være vanskelig å formulere de krav opplysningsplikten stiller. Vanskeligheten ligger i å innpasse det generelle kravet om at opplysningene skal være korrekte og dekkende, som språklig må uttrykkes som en påbudsbestemmelse. Et slikt påbud vil passe dårlig med hvordan § 75 er formulert.

Etter *flertallets* vurdering vil det derfor materielt og stilistisk være en bedre løsning å innta opplysningsplikten i en egen (ny) grunnlovsbestemmelse. For så vidt vil den kunne stå alene. Men gode grunner taler for å vedta en felles bestemmelse om Stortingets krav på informasjon, som en ny § 82, og her kan opplysningsplikten inntas, sammen med innsyns- og innkallingsretten. Flertallet drøfter dette nærmere i avsnitt 4.5, og vil her kun konsentrere seg om det som gjelder opplysningsplikten.

Den nærmere utformingen av en grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikten, kan etter *flertallets* vurdering best skje i to ledd. For det første en setning som presiserer *når* regjeringen plikter å fremlegge opplysninger på eget tiltak – det vil si i de saker den selv fremmer for Stortinget (ved proposisjon eller melding). For det andre en setning som angir felles *kvalitetskrav* for all informasjon som regjeringen eller de enkelte statsråder meddeler til Stortinget, enten det er plikt til å gjøre det eller ikke.

Etter *flertallets*vurdering kan den første delen best uttrykkes som følger (foreløpig i vanlig språkdrakt):

«Regjeringen skal meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger.»

Ved formuleringen av neste setning, vil et *annet flertall*, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad og Bjørg Selås vise til gjennomgangen av opplysningspliktens rekkevidde etter gjeldende rett i avsnitt 4.4.3, og til at denne i praksis ofte er formulert slik at informasjonen skal være «korrekt og dekkende». Dette *flertall* legger til grunn at det også vil være en hensiktsmessig fremtidig formulering av plikten. Dette kan angis som følger:

«All informasjon som Statsrådets medlemmer meddeler Stortinget og dets organer, skal være korrekt og dekkende.»

For den nærmere vurdering av hva som ligger i uttrykket «korrekt og dekkende» vil *flertallet* vise til de retningslinjer som i forhold til gjeldende rett er angitt ovenfor i avsnitt 4.4.3, og som bør videreføres. Det presiseres at uttrykket «dekkende» er ment å ha samme innhold som ordet «nødvendige» i første setning. Dekkende er informasjonen når alle nødvendige opplysninger er gitt. *Flertallet* legger herunder til grunn at det prinsipielt bør stilles de samme generelle krav til informasjonens innhold, enten det gjelder en sak som regjeringen selv fremlegger for Stortinget, eller andre typer saker. Riktignok vil den konkrete vurderingen av hva som kan anses dekkende, måtte nyanseres ut fra situasjonen, slik gjennomgangen ovenfor viser. Men det er etter *flertallets* oppfatning ikke hensiktsmessig å oppstille ulike vurderingskriterier for ulike situasjoner.

Et mindretall, medlemmene Odd Holten og Fredrik Sejersted, viser til sine merknader ovenfor i avsnitt 4.4.3, og antar at uttrykket «korrekt og dekkende» er en formulering som går lenger enn det etter gjeldende rett er naturlig å formulere opplysningsplikten. Viktigere er imidlertid at ordet «dekkende» er svært vidtrekkende. Det passer dårlig på en del av de situasjoner det vil omfatte, for eksempel svar i spørretimen, og som rettslig krav blir det for vidtfavnende og upresist. Etter *disse medlemmers* vurdering er det sentrale poeng at Stortinget ikke må føres bak lyset. Det er dette som fortjener status av et generelt rettslig krav, og det tilsier et negativt kriterium, ikke et positivt. Inspirasjon kan her hentes fra ansvl. § 9, som setter straff for «uriktige» opplysninger, og fra den danske ansvarlighedslovens § 5 stk. 2, som forbyr «urigtige eller vildledende oplysninger». Dette er et godt rettslig kriterium, som direkte peker på det sentrale vurderingstemaet, som ikke er for omfattende, og som lar seg anvende så vel på omfangsrike proposisjoner som på korte svar i spør-

retimen. I en grunnlovsbestemmelse kan dette formuleres som følger:

«Intet medlem av Statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.»

Etter *disse medlemmers* vurdering kommer de generelle retningslinjer som er angitt ovenfor i avsnitt 4.4.3 primært til anvendelse i saker som regjeringen selv fremmer for Stortinget (ved proposisjon eller melding), som en nærmere angivelse av de krav som må stilles til hva som er «nødvendig» for Stortingets behandling. Langt på vei vil de også kunne brukes ved den mer generelle vurderingen av hva som ellers er «uriktige eller villedende», men her må listen legges høyere. Klart «uriktige» opplysninger vil alltid være et pliktbrudd. Men i forhold til hva som skal anses som «villedende» må det tas høyde for at regjeringen (og de enkelte statsråder) både under saksfremleggelse og politisk debatt har en selvsagt rett til å argumentere for sitt syn, og fremheve de forhold som de selv mener er mest tungtveiende. En statsråd må kunne gå langt i å forsøke å overbevise Stortinget, uten dermed senere å bli møtt med at han har villedet det.

Selv om *disse medlemmer* vil foretrekke en mindre vidtrekkende formulering av opplysningspliktens rettslige rekkevidde enn flertallet, vil det likevel ikke motsette seg flertallets løsning, dersom denne er den eneste som vil ha utsikt til å oppnå det nødvendige flertall for endring av grunnloven etter § 112. Forskjellen i formulering av vurderingstema er ikke så stor at den bør stå i veien for en hensiktsmessig grunnlovsfesting av opplysningsplikten.

Flertallets og mindretallets forslag til en ny grunnlovsbestemmelse om regjeringens opplysningsplikt er inntatt i avsnitt 8.1, der forslagene også er utarbeidet i den språkform som er vanlig ved grunnlovsendringer.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, vil presisere at den foreslåtte bestemmelsen er ment å skulle praktiseres med varsomhet. I de fleste saker det kan oppstå spørsmål om regjeringens opplysningsplikt, vil dette best kunne vurderes på politisk grunnlag, uten at det er nødvendig å ta endelig stilling til om plikten rettslig sett er brutt. Og i de helt ekstraordinære tilfellene der det kan være på tale å vurdere om en statsråd skal holdes strafferettslig ansvarlig for et eventuelt pliktbrudd, er det særlig viktig at bestemmelsen tolkes og anvendes med varsomhet.

Utvalgets mindretall, medlemmet Inge Lønning legger til grunn at opplysningspliktens uomtvistede status som konstitusjonell sedvanerett tilsier at det ikke foreligger noe behov for ytterligere regelfesting, og ser derfor heller ikke grunn til å endre grunnlovens § 75.

4.4.8 Bør brudd på regjeringens opplysningsplikt være straffesanksjonert?

Selv om regjeringen har en rettslig plikt – etter grunnlov eller konstitusjonell sedvane – til å gi Stortinget opplysninger, er det ikke gitt at brudd på denne plikten bør være straffesanksjonert. Ikke alle rettsregler er det. Og dertil kommer at mange av de tenkelige brudd i dette tilfelle vil være av en karakter som egner seg best for en rent politisk vurdering og eventuell kritikk. I de aller fleste land som det er naturlig å sammenligne med, eksisterer det ikke noen klar rettslig opplysningsplikt i det hele tatt, langt mindre noen eksplisitt straffehjemmel.

Et argument mot å videreføre straffeansvaret er at vilkårene for hva som vil være straffbart nødvendigvis må bli skjønnsmessige, slik de også er i dag. Dette kan avhjelpes ved at man i motivene angir retningslinjer for tolkningen, slik det her er gjort. Men det vil uansett være rettssikkerhetsmessige betenkninger ved å formulere et straffebud som må vise til en skjønnsmessig og politisk preget helhetsvurdering.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Odd Holten, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås har likevel kommet til at mer alvorlige brudd på opplysningsplikten fortsatt bør være straffbare. *Flertallet* vil for det første påpeke at grovere brudd på opplysningsplikten etter forholdene kan få alvorlige og vidtrekkende konsekvenser, særlig dersom det fører til at Stortinget treffer vedtak på galt grunnlag. For det andre legger *flertallet* til grunn at en straffetrussel på dette området kan antas å ha en viss preventiv virkning, ikke minst fordi slike brudd ofte vil bli avdekket først etter at den ansvarlige statsråd har fratrådt sin stilling. Mistillit vil i slike situasjoner være uaktuelt, og kritikk har ikke den samme effekt på en avgått som på en sittende statsråd. For det tredje kan den norske tradisjonen i seg selv være et argument for å videreføre opplysningsplikten som en rettsnorm som det er knyttet straff til. Praksis har vist at det skal meget til før en statsråd tiltales for brudd på opplysningsplikten, men i særlig alvorlige tilfelle ville det være galt å fjerne muligheten for å gjøre dette.

På denne bakgrunn legger *flertallet* til grunn at brudd på opplysningsplikten fortsatt bør være straffesanksjonert. Dersom dagens ansvarlighetslov beholdes, er det strengt tatt ikke behov for noen endring her. Etter ansvl § 8 kan statsrådene straffes dersom de har medvirket til at «opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt», og etter § 11 kan de straffes for alle brudd på «Grunnloven», som både omfatter dagens konstitusjonelle sedvanerettsregel og en eventuell fremtidig grunnlovsbestemmelse. Ønsker man å synliggjøre opplysningsplikten bedre, kan et alternativ være å endre § 9, slik at det klart presiseres at den også gjelder overfor Stortinget. Dette kan gjøres ved en rettsteknisk enkel lovendring, ved at ordet «Stortinget» inntas i dagens ordlyd.

Flertallet vil imidlertid vise til at det i avsnitt 7.2.7 foreslår at ansvarlighetsloven opphevet i sin helhet, som ledd i en endring av riksrettsordningen. Dersom en statsråds brudd på opplysningsplikten fortsatt skal være straffbart, må dette derfor nedfelles i den alminnelige straffeloven, eventuelt sammen med andre regler om straff for brudd på de særlige plikter som påhviler regjeringens medlemmer. *Flertallet* har i avsnitt 7.2.7 begrunnet behovet for en slik bestemmelse, som i sin helhet er inntatt i avsnitt 8.2, som forslag til en ny § 126 i straffeloven av 1902. I dette forslaget er det som tredje ledd inntatt en bestemmelse om straff for brudd på opplysningsplikten, med følgende ordlyd:

«Den statsråd som forsettlig eller grovt uaktsomt misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget, straffes med bøter eller med fengsel i inntil 5 år.»

Som det fremgår av forslaget, vil en slik straffebestemmelse ikke i seg selv angi kriteriene for når opplysningsplikten er brutt, men i stedet vise til pliktreglen slik den i dag gjelder etter konstitusjonell sedvanerett, og i fremtiden eventuelt etter Grunnloven. Vurderingen av pliktbruddet må med andre ord skje ut fra de kriterier som er angitt ovenfor, også i en strafferettslig sammenheng. Samtidig er det klart at straffeansvar bør være forbeholdt de grovere brudd på opplysningsplikten, slik at ikke ethvert mindre brudd uten videre bør være tilstrekkelig. Flertallet har i den forbindelse vurdert om det i straffebestemmelsen skulle foreslå et særskilt kvalifikasjonskrav, slik at for eksempel bare «vesentlige» brudd skal være straffbare, men har kommet til at det vil gi en unødig komplisert utforming. Bruken av ordet «misligholder» er ment å indikere en slik objektiv terskel, og den vil uansett naturlig vil måtte tolkes inn dersom det først skulle bli aktuelt å reise tiltale mot en statsråd for pliktbrudd.

Derimot har *flertallet* funnet grunn til å oppstille som et subjektivt skyldkrav at straff for brudd på opplysningsplikten må kreve enten *forsett* eller *grov uaktsomhet*. Dette er en innskjerping i forhold til gjeldende rett, der det etter ansvarlighetsloven § 4 i dag er tilstrekkelig med vanlig uaktsomhet. Det er et strengere krav enn hva som normalt gjelder i strafferetten, som etter flertallets vurdering verken er nødvendig eller ønskelig. Ved å innskjerpe kravet til subjektiv skyld, begrenses også faren for at straffehjemmelen vil kunne brukes mot mindre og mer unnskyldelige pliktbrudd. Det forutsettes her at vanlige strafferettslige kriterier legges til grunn for sondringen mellom grov og simpel uaktsomhet. Det samme gjelder kravene til bevisføring.

Flertallet vil også vise til at det i utkastet til en ny § 126 i straffeloven er foreslått at tiltale for brudd på statsrådenes plikter overfor Stortinget bare kan reises etter begjæring fra Stortinget (se avsnitt 7.2.7). Dette innebærer at Stortinget fortsatt i første omgang vil ha ansvaret for å kontrollere at opplysningsplikten overholdes, og at spørsmål om tiltale bare vil være aktuelt etter en forutgående politisk behandling og vurdering.

Strafferammen for brudd på opplysningsplikten vil etter gjeldende rett avhenge av hvilken hjemmel som brukes. Etter ansvl. § 8 er den bøter eller fengsel inntil fem år, og etter § 11 bøter eller fengsel inntil ti år. Brudd på opplysningsplikten overfor regjeringskollegiet straffes etter § 9 med bøter eller fengsel inntil fem år ved forsett, men bare med bøter ved uaktsomhet. *Flertallet* har kommet til at en videreføring av strafferammen i ansvl. § 9, om *bøter eller fengsel inntil fem år*,er hensiktsmessig.

Et *mindretall*, medlemmet Inge Lønning, viser til sine merknader ovenfor, om at en grunnlovsfesting av opplysningsplikten verken er nødvendig eller ønskelig. Videre vises til merknadene i avsnitt 7.2.7, der *dette medlem* heller ikke anser det for ønskelig å endre dagens riksrettsordning, eller oppheve ansvarlighetsloven av 1932. Det eventuelle behov for å gjøre strafferettslig ansvar gjeldende for brudd på opplysningsplikten, kan etter dette medlems oppfatning best realiseres innenfor rammen av dagens ordning.

Et *annet mindretall*, medlemmet Rolf Reikvam, er enig i at opplysningsplikten bør grunnlovsfestes, og at de strafferegler som i dag fremgår av ansvarlighetsloven bør oppheves. Ved en slik reform, ser *dette medlem* imidlertid ikke noe behov for å videreføre prinsippet om at brudd på opplysningsplikten

skal være straffbart. Selv om opplysningsplikten bør anses som en konstitusjonell rettsregel, som hører hjemme i grunnloven, er den likevel av en slik karakter at det ikke er naturlig å reagere med straff dersom den brytes. Vurderingen av hvilke opplysninger regjeringen og statsrådene skal gi Stortinget hører hjemme på den parlamentariske arena, og brudd bør sanksjoneres politisk, ikke gjennom rettsapparatet.

4.5 En samlet reform av Stortingets informasjonskrav

Etter mandatet er utvalget bedt om å vurdere reform av bestemmelsene om innsyn og innkalling i grl. § 75 f og h, samt grunnlovsfesting av opplysningsplikten. Dette er gjort ovenfor – for hver av de tre reglene. Konklusjonene er at det ikke er påkrevd med endringer i § 75 h, men at § 75 f med fordel kan revideres, og at opplysningsplikten etter flertallets vurdering bør nedfelles i grunnlovens tekst. Det siste kan skje enten i § 75, eller i en ny bestemmelse.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås legger til grunn at dersom det først skal vedtas endringer i grunnloven, så er det naturlig å se de tre hovedreglene om Stortingets informasjonskrav i sammenheng. De har samme formelle trinnhøyde, og materielt henger de nært sammen. Dette vil komme klarere frem dersom man samler dem i én paragraf, som da blir den ene sentrale grunnlovsbestemmelsen om Stortingets informasjon. I en slik paragraf kan da naturlig også inntas § 75 g om foreleggelse av traktater. Både rettsteknisk og stilistisk vil dette være en bedre løsning enn at informasjonsreglene kun fremgår som underpunkter i den nokså mangfoldige opplistingen i § 75. Dertil kommer at informasjonsreglene er av en noe annen karakter enn de øvrige reglene i § 75, som i hovedsak angår Stortingets vedtakskompetanse på ulike områder.

Flertallet vil for øvrig nevne at det som senere ble § 75 f, g og h i grunnlovsutkastet fra Adler og Falsen i 1814 var samlet i én bestemmelse. Tanken om en egen felles paragraf om Stortingets informasjonskrav er med andre ord ikke ny. Videre vil flertallet vise til at man i den nye finske grunnloven av 2000 har samlet reglene om Riksdagens informasjonskrav i en ny § 47, som fremstår som en moderne og hensiktsmessig bestemmelse. Uavhengig av om det på noe tidspunkt vil bli aktuelt å foreta en mer generell revisjon og modernisering av den norske grunnloven, vil en bestemmelse om Stortingets informasjonskrav gli naturlig inn som en hensiktsmessig presisering av gjeldende statsrett. En slik bestemmelse kan tas inn i grl. § 82, som har stått «ledig» siden 1913, og som vil være en naturlig plassering, mot slutten av kapittel C «Om Borgerret og den lovgivende Magt» (Stortinget).

På denne bakgrunn vil *flertallet* foreslå en ny bestemmelse i grl. § 82, som omfatter Stortingets innsynsrett, innkallingsretten, regjeringens generelle opplysningsplikt, og de særskilte pliktene til å fremlegge statsrådsprotokoller og inngåtte traktater. Ettersom flertallet er delt i synet på hvordan opplysningsplikten best skal utformes, er forslaget fremsatt i to alternativer. Denne uenigheten er imidlertid ikke større enn at samtlige medlemmer av flertallet subsidiært kan gi sin tilslutning til det andre alternativet. De to alternativene er inntatt i avsnitt 8.1.

Flertallet vil presisere at forslaget til en ny § 82 i grunnloven ikke er ment å innebære noen endring i gjeldende rett, men kun en redigering, presisering og synliggjøring av de grunnleggende regler som i dag gjelder for Stortingets informasjonskrav.

Flertallets forslag til en ny § 82 innebærer samtidig at grl § 75 må endres, ved at bokstavene f, g og h tas ut. Noen ytterligere endringer i § 75 vil for så vidt ikke være nødvendig. I så fall vil det måtte stå «opphevet» bak de aktuelle bokstavene. Flertallet antar imidlertid at det vil se ryddigere og bedre ut dersom bokstavnummereringen endres, slik at de påfølgende bestemmelsene «rykker opp», slik at antallet bokstavnumre i § 75 reduseres.

Dersom det først skal foretas en slik opprydding i grl. § 75, vil *flertallet* videre foreslå bestemmelsen i § 75 bokstav i om Stortingets revisjon av «midlertidige Gage- og Pensionslister» oppheves. Dette er en gammel kontrollregel, og faller således inn under utvalgets mandat. Bestemmelsen var i sin tid (på 1800-tallet) omstridt, men har i dag for lengst mistet sin praktiske betydning. Den fremstår som en ren anakronisme, og vil etter flertallets vurdering kunne fjernes uten at det får noen betydning for statsskikken.[34]

Etter flertallets forslag til endring av grl. § 75, vil antallet bokstavnumre følgelig reduseres fra 12 til 8, fra § 75 a til § 75 h. Bestemmelsen om statsrevisorene i dagens § 75 bokstav k rykker opp til § 75 f, § 75 bokstav l om ombudsmannen til § 75 g, og § 75 bokstav m om naturalisering av fremmede til § 75 h.[35]

[34] Se Andenæs «Statsforfatningen i Norge» (8. utg. 1998) s. 230 og Castberg «Norges Statsforfatning» (3. utg. 1964) bind II s. 93–95 om grl. § 75 i. Bestemmelsen hjemler i prinsippet en rett for regjeringen (Kongen) til å fastsette midlertidige pensjoner og gasjer uten bevilgning fra Stortinget, men denne adgangen var rent historisk betinget, og brukes i praksis ikke lenger.

Forslag til en endring i tråd med dette er inntatt nedenfor i avsnitt 8.1.

Dersom bestemmelsen i grl. § 75 h revideres, og flyttes til § 82, vil det videre kreve endringer i de henvisninger som er gjort i lov av 3.08.1897 om straff for brudd på forklaringsplikten etter § 75 h. Videre må henvisningene i Stortingets forretningsorden §§ 48 og 49 endres. Dette er rent rettstekniske justeringer, som ikke krever nærmere kommentar. Flertallets forslag til de nødvendige endringer er inntatt i avsnitt 8.2 og 8.3.

Et *mindretall*, medlemmet Odd Holten, vil gi sin tilslutning til at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget grunnlovfestes i en ny grl. § 82, og viser i den forbindelse til merknadene i avsnitt 4.4.7 og til endringsforslagene inntatt i kapittel 8.1. Dette medlem foreslår imidlertid at de nåværende bestemmelser i grl. § 75 f og h om innsyns- og innkallingsrett beholder sin nåværende plassering og utforming.

Et *annet mindretall*, medlemmet Inge Lønning, har i avsnitt 4.4.7 begrunnet hvorfor det ikke er noe behov for å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt. Dette medlem kan heller ikke se at det er noe behov for å revidere bestemmelsene i § 75 f og h, og går derfor imot forslaget om en ny bestemmelse i § 82.

[35] I den forbindelse vil det også kunne vurderes å revidere § 75 m, om Stortingets rett til «at naturalisere Fremmede» (jf. grl. § 92 bokstav d), men dette er en problemstilling som faller utenfor utvalgets mandat.

5. KONTROLLORGANENE

5.1 Stortingets kontrollorganer

Konstitusjonelt sett er Stortinget én enhet, en statsmakt, som utgjøres av de valgte representantene, og som utfører sine formelle oppgaver i plenum (eller avdeling). Det er Stortinget som statsmakt som kontrollerer den utøvende makt – regjering og forvaltning. Samtidig er Stortinget internt organisert i flere organer, hvorav komiteene er de viktigste, og det har for kontrollformål også opprettet eksterne parlamentariske organer. Stortingets kontrollfunksjon, slik utvalget er bedt om å utrede den, omfatter både kontroll som utøves i plenum, i faste eller særskilte komiteer, og i de eksterne parlamentariske kontrollorganene.

Stortingets plenum er formelt den sentrale arena, også for kontrollsaker. Den generelle hovedregelen om at alle saker Stortinget skal behandle først må refereres i plenum, før de oversendes til komite, gjelder riktignok ikke fullt ut for kontrollsaker, som også kan initieres i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Men mange kontrollsaker starter med at de må fremlegges for plenum. Og det er alltid i plenum sakene avsluttes, med debatt og eventuelle formelle vedtak. Den formelle ansvarliggjøring av statsrådene foregår i plenum, gjennom kritikk eller vedtak.

Videre er det i plenum representantene kan gjøre bruk av Stortingets spørreordninger (interpellasjoner, ordinær spørretime og muntlig spørretime), som utgjør en betydelig del av Stortingets løpende kontroll med statsrådene. Disse ordningene er ikke en del av utvalgets mandat, og vil ikke bli behandlet i det følgende.

Utvalget deler den alminnelige oppfatning om betydningen av å sentrere Stortingets funksjoner rundt plenumssalen, og beskytte plenums rolle som ikke bare en formelt, men også reelt sentral arena. Utvalget vil ikke fremme noen forslag som er egnet til å svekke dette, og det vil understreke betydningen av at kontrollsaker følges opp med en grundig behandling i plenum. På den annen side består en vesentlig del av kontrollvirksomheten i å innhente og evaluere informasjon (gransking og vurdering). Dette er en type aktivitet som vanskelig kan utføres i plenum, men som etter sin karakter må foregå i komiteene eller i eksterne kontrollorganer.

Opprinnelig var Stortingets kontrollfunksjoner i hovedsak lagt til Odelstinget. Den tidligere protokollkomiteen, som ble opphevet i 1972, sorterte under Odelstinget, og det var også her rapportene fra Riksrevisjonen ble behandlet. I nyere tid er denne ordningen forlatt. Dagens kontroll- og konstitusjonskomite sorterer under Stortinget, og det er også her andre kontrollspørsmål i all hovedsak behandles. Odelstingets eneste formelle kontrollfunksjon er i dag knyttet til behandlingen av saker om riksrettsansvar. Utvalgets flertall har i avsnitt 7.2 fremmet forslag til endringer i riksrettsordningen, som dersom de blir vedtatt vil medføre at Odelstingets særskilte kontrollfunksjon bortfaller.

Det meste av Stortingets egen kontrollvirksomhet foregår i *komiteene*. Først og fremst i kontroll- og konstitusjonskomiteen, slik utvalget vil komme nærmere tilbake til i avsnitt 5.2. Videre føres det også en viss etterfølgende kontroll i de andre faste fagkomiteene, hver på sitt område, men for disse komiteene er dette ikke noen sentral oppgave, og den er av relativt beskjedent omfang.

Stortinget kan også oppnevne *særskilte komiteer* for å granske enkeltsaker. Dersom Odelstinget skal vurdere å ta ut riksrettstiltale, må det etter Fo. § 14 a oppnevnes en særskilt protokollkomite til å behandle saken. Videre har Stortinget etter Fo. § 14 en alminnelig adgang til å oppnevne komiteer for å behandle enkeltsaker. Denne hjemmelen kan i prinsippet også brukes til kontrollformål, men i praksis har det ikke vært vanlig. Utvalget kjenner bare til tre eksempler på at dette har vært gjort, og siste gang var i 1948. I motsetning til en del andre parlamenter har Stortinget ingen tradisjon for å oppnevne særskilte kontrollkomiteer bestående av representanter. Dette skyldes at Stortinget gjennom det aller meste av sin historie har hatt én fast komite til å håndtere kontrollsaker. I de tilfellene der det er behov for særlig gransking av større enkeltsaker, har dette skjedd gjennom granskingskommisjoner bestående av eksterne medlemmer, oppnevnt enten av Stortinget selv eller av regjeringen etter parlamentarisk påtrykk. I den senere tid er det også åpnet for at Stortinget kan instruere Riksrevisjonen om å granske enkeltsaker.

Utvalget anser dette som en hensiktsmessig ordning, og vil ikke foreslå tiltak som åpner for større bruk av særskilte kontrollkomiteer.

Videre føres det på Stortingets vegne kontroll med regjering og forvaltning gjennom *eksterne* parlamentariske kontrollorganer, som er oppnevnt av Stortinget og rapporterer tilbake dit. Kontroll er den eneste av Stortingets oppgaver der det har vært ansett nødvendig å opprette slike eksterne organer. Det skyldes for det første at Stortinget er avhengig av ekstern ekspertise dersom det skal kunne fylle sin kontrollfunksjon. Til forskjell fra på andre områder kan det ikke nøye seg med proposisjoner og meldinger fra regjeringen som grunnlag for sin virksomhet, ettersom det nettopp er regjeringen og forvaltningen som skal kontrolleres. For det andre skyldes det at visse kontrolloppgaver i samfunnet, som strengt tatt ikke hadde trengt å være parlamentariske, likevel er lagt under Stortinget, for på den måten å oppnå den nødvendige avstand til og uavhengighet fra den utøvende makt. Fremdeles er det slik at en lang rekke kontrolloppgaver utføres av regjeringsoppnevnte organer, med ulik grad av uavhengighet. Men i komparativt perspektiv er en relativt stor del av kontrollen med den utøvende makt i Norge samlet under Stortinget.

Den eksterne delen av Stortingets kontrollapparat er etablert gradvis. Etter grunnloven av 1814 tilkom det Stortinget å oppnevne fem eksterne revisorer til å kontrollere statsregnskapet, men resten av revisjonsapparatet lå under regjeringen, og ble først lagt inn under Stortinget i 1918, da man fikk det som senere er kalt Riksrevisjonen. Ordningen med Stortingets ombudsmann for Forsvaret ble etablert i 1952, og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) i 1962. Kontrollen med de hemmelige tjenestene var lenge regjeringens ansvar, og ble først i 1995 parlamentarisert, ved det nye EOS-utvalget. Oppnevning av granskingskommisjoner var lenge ansett som regjeringens oppgave, og det er først i de senere år at Stortinget ved fire anledninger har valgt å gjøre dette selv.

Sett under ett har det på 1990-tallet foregått en kraftig styrking av Stortingets eksterne kontrollapparat. For det første er det etablert nye ordninger, gjennom EOS-utvalget og bruken av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. For det andre har Riksrevisjonen utviklet sin virksomhet og etablert nye prosedyrer for rapportering, som har gjort at den har blitt en langt viktigere premissleverandør for Stortingets egen kontroll. Det samme kan i mer beskjeden grad også sies om Sivilombudsmannen. Samlet sett er resultatet at en langt større del av de kontrollsaker Stortinget i dag behandler opprinnelig er gransket og vurdert av eksterne, partipolitisk nøytrale organer, som fører sin kontroll etter rent faglige kriterier.

Utvalget ser i hovedsak positivt på denne utviklingen, som vesentlig har styrket Stortingets egne muligheter til å føre en bred og informert kontroll med den utøvende makt. Samtidig reiser den en rekke spørsmål, av både prinsipiell og praktisk karakter, herunder om de eksterne kontrollorganenes oppgaver og selvstendighet i forhold til Stortinget, om kriteriene for deres vurderinger, deres rapporteringsordninger, og hvordan rapportene følges opp ved den senere parlamentariske behandlingen. Utvalget vil nedenfor behandle disse spørsmålene i forhold til Riksrevisjonen (avsnitt 5.3) og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner (avsnitt 5.4). Ombudsmannen og EOS-utvalget for kontroll med de hemmelige tjenestene faller utenfor utvalgets mandat.

5.2 Kontroll- og konstitusjonskomiteen

5.2.1 Generelt om kontroll- og konstitusjonskomiten

Den nåværende kontroll- og konstitusjonskomiteen (kontrollkomiteen) ble opprettet ved vedtak i 1992, og trådte i kraft med det nye Stortinget høsten 1993. Komiteen har kontroll med regjering og forvaltning som sin viktigste oppgave. Ordningen med en fast komite som primært steller med kontroll er i historisk perspektiv den vanlige, men ikke den eneste. Fra høsten 1814 til 1972 var protokollkomiteen (under Odelstinget) den faste komite for kontroll. Fra 1972 til 1981 foregikk kontrollen i de respektive fagkomiteene. I perioden 1981 til 1993 hadde Stortinget en kontrollkomite, men denne hadde et mer begrenset arbeidsområde enn den nåværende, og besto av medlemmer som i tillegg satt i andre fagkomiteer. Med reformen i 1992 fikk Stortinget igjen en fast komite til å konsentrere seg om kontrollsaker, med videre mandat enn den gamle protokollkomiteen. Dette var en bevisst styrking av Stortingets kontrollvirksomhet.[36]

Fordelen med dagens ordning er at en egen kontrollkomite lettere kan utvikle rutiner for gransking og etterprøving, og i noen grad anlegge en felles standard for vurderinger av statsrådenes ansvar. Videre er det en praktisk fordel at de eksterne kontrollorganene gis en fast komite å forholde seg til. En

[36] Jf. Innst. S. nr. 145 (1991–92) og St.tid. 1991–92 s. 3405–40. Modellen har mye felles med den som ble foreslått av Kjeldseth Moe-utvalget i Dok. nr. 11 (1968–69), Innstilling fra utvalget til å vurdere muligheten av å gjennomføre endringer i protokollkomiteens arbeidsoppgaver m.v.

svakhet i perioden 1972–81 var at Riksrevisjonens rapporter var fordelt på fagkomiteene, som generelt ikke la særlig mye arbeid i å følge dem opp. Det er også prinsipielt viktig at kontrollkomiteen ikke bindes opp i sakene på forhånd gjennom tidligere behandling eller konsultasjon, og på den måten kan rendyrke kontrollperspektivet.

Samtidig er det visse ulemper ved dagens ordning. Til forskjell fra de andre komiteene i Stortinget er kontrollkomiteen ikke sektorbasert, men har hele forvaltningen som sitt arbeidsområde. Det innebærer at komiteen ikke kan forventes å ha særskilt faginnsikt i de sakene den behandler. Den egner seg derfor bedre for å vurdere og realisere ansvar, enn for å la kontrollen munne ut i nye styringstiltak. Dette er imidlertid søkt avhjulpet gjennom bestemmelsen i § 12 nr. 8 annet ledd, som åpner for at kontrollkomiteen kan forelegge utkast til innstilling for den respektive fagkomite. Utvalget vil understreke betydningen av at dette gjøres i de saker der det er hensiktsmessig.

Selv om det finnes motargumenter mot en særskilt kontrollkomite, er det utvalgets oppfatning at den nåværende modellen bedre ivaretar Stortingets kontrollfunksjon enn kontroll i fagkomite. Viktigst i den forbindelse er at en særskilt kontrollkomite gjør at kontrollfunksjonen prioriteres høyere, og synliggjøres bedre. Erfaringene med kontrollkomiteen så langt er også etter utvalgets vurdering i hovedsak positive. Utvalget vil derfor slutte seg til hovedtrekkene ved reformen av 1993, og vil ikke foreslå noen vesentlige endringer i dagens modell.

I forhold til mindre partigrupper, er det i dag en uskreven, men innarbeidet praksis at disse får tilbud om en plass i finanskomiteen. Siden kontrollkomiteen, ved siden av finanskomiteen, er den eneste av komiteene som er sektorovergipende, kan det være ønskelig at små partier er representert i denne komiteen. I praksis vil imidlertid partienes egne ønsker på dette området bli tillagt stor betydning, og partiene er selv de nærmeste til å ta stilling til hvilke komiteer de ønsker å være representert i. Utvalget finner således ikke å ville foreslå endringer her.

I mange parlamenter er det fast praksis at lederen for en kontrollkomite må velges fra opposisjonen. Dette ble ikke praktisert i den tidligere protokollkomiteen frem til 1972. Med unntak av en kort periode i 2000–2001 har imidlertid lederen for kontrollkomiteen etter 1993 tilhørt et opposisjonsparti. Utvalget ser dette som en hensiktsmessig praksis også for fremtiden.

Utvalget vil i det følgende vurdere de kontrolloppgaver som kontrollkomiteen er tillagt, i tråd med det mandatet legger opp til. I tillegg behandler komiteen grunnlovssaker, bevilgninger til Stortinget og valglovgivning. Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av disse arbeidsoppgavene.

5.2.2 Komiteens faste kontrolloppgaver

Kontroll- og konstitusjonskomiteens oppgaver er nedfelt i Fo. § 12 nr. 8:

Kontroll- og konstitusjonskomiteen: Komiteen skal gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om:

a. statsrådets protokoller m.v., jfr. Grunnlovens § 75 bokstav f, herunder regjeringens meldinger om embetsutnevnelser og om utvalg, styrer og råd,
b. Riksrevisjonens antegnelser med svar og forslag til desisjon av hvert års regnskaper, og gi innstilling om vedtak og tiltak som den mener er nødvendige i forbindelse med desisjonsspørsmålet,
c. Riksrevisjonens årlige melding om sin virksomhet, og gi Stortinget underretning om hvorvidt revisjonen av regnskapene har vært utført i samsvar med instruksen for Riksrevisjonen,
d. Riksrevisjonens beretninger om kontroll med forvaltningen av staten interesser i statsbedrifter m.v. og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet,
e. regjeringens årlige melding om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse,
f. klager til Stortinget fra privatpersoner,
g. meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre saker om ombudsmannens virksomhet,
h. meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste og andre saker om utvalgets virksomhet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjør i det enkelte tilfelle om den skal forelegge utkast til innstilling for vedkommende fagkomité til uttalelse før innstillingen avgis.

Videre behandler komiteen grunnlovssaker, bevilgninger til Stortinget og valglovgivning.

Komiteen kan dessuten foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tar opp til behandling.

Som det fremgår av listen i § 12 nr. 8 første ledd, er kontrollkomiteen (på en noe annen måte enn de andre komiteene) tillagt en rekke faste oppgaver, i tillegg til behandlingen av enkeltsaker som oversendes fra plenum, eller som komiteen tar opp på eget initiativ (etter siste ledd). Utvalget vil i det følgende

vurdere om det er behov for substansielle eller redigeringsmessige endringer i denne listen.

Bokstav a gjelder *statrådsprotokollene*. Dette er en kontrollrutine som også følger av grl. § 75 f, som går tilbake til 1814, og som opprinnelig ble ansett som sentral for Stortingets kontrollfunksjon. I dag har gjennomgangen av statsrådsprotokollene for lengst mistet det meste av sin praktiske betydning. Det skyldes både at de kommer sent, at de er knappe, og at statsrådet ikke lenger er det reelle beslutningsorgan. Fra tid til annen inntrer det likevel kontrollsaker basert på gjennomgangen av protokollene. Videre er statsråd fremdeles det formelt øverste beslutningsorgan for den utøvende makt, og etter grl. § 28 skal alle «Sager af Viktighed» foredras der. Etter utvalgets vurdering kan det ha en viss betydning at Stortinget på denne måten får en samlet oversikt over alle de viktigste sakene i forvaltningen. Det kan heller ikke utelukkes at den faste etterfølgende kontroll bidrar til å sikre at grl. § 28 respekteres, og til å sikre kvaliteten på statsrådenes fremleggelse. Slik ordningen i dag praktiseres, er den dessuten lite arbeidskrevende. Utvalget går derfor inn for å beholde denne rutinen.

Oversendelse av statsrådsprotokollene må etter utvalgets vurdering anses som en plikt som regjeringen er pålagt direkte etter grl. § 75 f, uten at Stortinget trenger å be om det. Dette skjedde tidligere en gang i året, men fra 1994 hvert halvår. I tillegg er det lang praksis for at protokollkomiteen, og nå kontrollkomiteen, kan be om å få en protokoll oversendt «utenfor tur», som vil si straks den foreligger. Dette skjer fremdeles fra tid til annen. Formelt sett kan det diskuteres om en slik anmodning fra komiteen er rettslig bindende for regjeringen, men det har i praksis aldri vært aktuelt å nekte, og utvalget ser derfor ikke noe behov for å gå nærmere inn på dette. Etter utvalgets oppfatning bør regjeringen også respektere anmodninger om oversendelse som fremsettes av et mindretall i komiteen, men heller ikke dette anses det være behov for å formalisere.

Regjeringens *embetsutnevnelser* fremgår av statsrådsprotokollene, men helt siden 1854 har regjeringen utarbeidet en egen årlig melding om sine utnevnelser. Meldingen gir en full liste over alle embetsutnevnelser, som inneholder navnet på alle søkere til hver stilling, og som nå fremmes som St.meld. nr. 6. Videre fremmes det hvert fjerde år en egen melding om utnevnelser til statlige utvalg, styrer og råd. Dette er meget omfattende dokumenter, som krever stor arbeidsinnsats fra forvaltningen, og som i praksis er av begrenset interesse for komiteen. Etter utvalgets mening kan det stilles spørsmålstegn ved hensiktsmessigheten av denne ordningen. Meldingene kan kanskje ha en viss interesse for forvaltningen selv, ved den oversikt de gir, men også her er det neppe opplagt at resultatet forsvarer innsatsen. I forhold til Stortingets kontrollbehov har praksis etter utvalgets vurdering vist at meldingene ikke er velegnet. Gjennom statsrådsprotokollene får komiteen uansett innsyn i hvem som er utnevnt. Utover dette kan den ha interesse av informasjon om generelle retningslinjer for utnevnelser m.v., samt eventuelt en mer utførlig begrunnelse for de aller viktigste utnevnelsene. Saker som ellers reiser særlige kontrollspørsmål (for eksempel ved mistanke om partipolitiske utnevnelser) kommer i praksis ikke opp gjennom de faste meldingene, men blir i stedet kjent og tas opp på annet grunnlag.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå at dagens rutiner for utarbeidelse og kontroll av St.meld. nr. 6 endres. Utvalget har imidlertid ikke funnet det tjenlig å fremsette noen konkrete alternative forslag, og antar at dette mest hensiktsmessig kan skje ved en nærmere kontakt mellom kontrollkomiteen og den ansvarlige statsråd (AAD). En mulighet er at ordningen oppheves i sin helhet, og at komiteen nøyer seg med det som rapporteres gjennom protokollene fra statsråd. Et annet alternativ er at det fremdeles fremmes faste meldinger, men slik at disse er av et mer beskjedent omfang, og bedre tilpasset til Stortingets kontrollbehov. På denne bakgrunn har utvalget ikke fremmet noe forslag til endring av dette punktet i § 12 nr. 8 bokstav a.

Utvalget vil understreke at det ikke tilsikter noen innskrenkning av komiteens mulighet til å kontrollere regjeringens embetsutnevnelser m.v., som er et tradisjonsrikt kontrollområde, og som kan være viktig, ikke minst av hensyn til å beskytte prinsippet om embetsverkets partipolitiske nøytralitet. Men de årlige meldingene bidrar i realiteten lite til denne kontrollen, som mer effektivt kan føres på grunnlag av enkeltsaker som komiteen tar opp.

Videre brukes statsrådsprotokollene i praksis til å føre en viss kontroll med de *forskrifter* regjeringen gir. Dette fremgår ikke av ordlyden i bokstav a, og reiser for øvrig spørsmål av mer generell interesse, som utvalget behandler i avsnitt 6.1.

Kontrollkomiteens behandling av rapportene fra de eksterne kontrollorganene er nedfelt i *bokstav b, c, d* (Riksrevisjonen), *g* (Sivilombudsmannen), og *h* (EOS-utvalget). Utvalget finner det hensiktsmessig å redigere disse bestemmelsene slik at de står samlet. Bokstavene b, c og d om Riksrevisjonen er relativt detaljert utformet, men likevel ikke slik at de gir et helt dekkende bilde av kontrollen med revisjonssa-

kene. Utvalget vil foreslå at dette strammes inn, og samles i en bestemmelse.

Når gjennomgangen av rapportene fra de eksterne kontrollorganene først er nevnt i § 12 nr. 8, bør listen etter utvalgets mening være fullstendig. Det foreslås derfor inntatt en bestemmelse om rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. Dette må sees i sammenheng med at utvalget nedenfor i avsnitt 5.4 foreslår en egen bestemmelse i forretningsordenen (§ 14 b) om oppnevning av slike kommisjoner.

Bokstav f gjelder klager fra privatpersoner. Behandling av slike klager utgjorde tidligere en vesentlig del av protokollkomiteens virksomhet, men det var atskillig misnøye med dette, og i nyere tid er klagekontrollen i praksis avløst av ulike slags ombudsordninger. Dette er en prosess som startet med etableringen av Stortingets ombudsmann for forvaltningen i 1962, og som senere er gjennomført som en gradvis bevisst avvikling. Selv om bokstav f angir at komiteen skal «gjennomgå og gi innstilling om klager til Stortinget fra privatpersoner», betyr ikke dette at komiteen har noen plikt til å behandle klagen. I praksis hender det fortsatt at komiteen får inn klager, men disse henvises normalt videre til ombudsmannen, og tas i dag ytterst sjelden opp til realitetsbehandling av komiteen.

Etter utvalgets oppfatning har avviklingen av Stortingets klagebehandling vært fornuftig. Stortingets kontrollarbeid bør i hovedsak rette seg mot saker av generell interesse, både fordi dette er en bedre prioritering av Stortingets tid og ressurser, og fordi representantene normalt ikke vil ha de rette forutsetninger for å vurdere slike klagesaker. På denne bakgrunn antar utvalget at den nåværende Fo § 12 nr. 8 bokstav f både gir et galt signal om hva kontrollkomiteen driver med, og dessuten kan gi borgerne gale forventninger om nytten av å klage til Stortinget. Utvalget vil derfor foreslå å oppheve denne bestemmelsen. Fortsatt vil det være kontrollkomiteen som er den naturlige komite for å behandle slike henvendelser, og komiteen vil kunne ta en innkommet klagesak opp til realitetsbehandling (eventuelt etter initiativretten), dersom det unntaksvis skulle være behov for det.

Bokstav e omhandler kontrollen med etterlevelsen av Stortingets instrukser og forslag til regjeringen. Bestemmelsen ble tatt inn høsten 1999, blant annet som følge av at antallet stortingsinstrukser til regjeringen steg kraftig på 1990-tallet. Utvalget har ingen forslag til endring av ordlyden på dette punkt, men vil komme tilbake til andre spørsmål knyttet til denne kontrollen i avsnitt 6.2.

De endringer som utvalget på denne bakgrunn vil foreslå i § 12 nr. 8 første ledd, er inntatt i avsnitt 8.3, i det samlede forslaget til en revidert bestemmelse.

5.2.3 Kontrollkomiteens initiativrett

Som den eneste av Stortingets komiteer ble kontrollkomiteen i 1993 gitt formell initiativrett, jf. Fo § 12 nr. 8 siste ledd. Dette innebærer at komiteen kan ta en sak opp til formell behandling uten at saken er oversendt fra Stortinget. Komiteen beslutter dette ved vanlig flertallsvedtak. Bakgrunnen for at den ble gitt en slik kompetanse, ligger i kontrollens særlige karakter. En kontrollsak kan oppstå uavhengig av regjeringens fremlegg eller eksterne rapporter, for eksempel gjennom oppslag i media, og det kan da være behov for at komiteen kan ta saken opp til behandling umiddelbart. Videre var det fra gammelt av tradisjon for at den tidligere protokollkomiteen hadde en viss slik rett.

Komiteens initiativrett har i praksis ikke vært benyttet særlig ofte, men den har etter utvalgets oppfatning likevel vist sin berettigelse i de saker hvor den har vært anvendt. Komiteen har både brukt initiativretten til å ta opp generelle forhold i forvaltningen, og til å ta opp saker på kort varsel som mer direkte har vært knyttet til statsråders ansvar. Etter utvalgets vurdering er det uansett prinsipielt viktig at komiteen har kompetanse til å ta opp saker selv.

I praksis foretar kontrollkomiteen ofte visse forundersøkelser før den eventuelt formelt beslutter å opprette en sak, for eksempel ved at den stiller skriftlige spørsmål til statsråden. Slike undersøkelser kan være nyttige for å unngå at komiteen senere må avgi innstilling til Stortinget om forhold som det ved nærmere ettersyn ikke var behov for å gå dypere inn i. Forundersøkelsene har imidlertid i enkelte saker vært nokså omfattende, og det kan reises spørsmål ved om det går noen grenser for hvor langt komiteen kan granske forvaltningen uten at den oppretter formell sak. En slik grense fremgår nå av den nye Fo. § 21 om høringer, som trådte i kraft fra 1. januar 2002. Etter andre avsnitt andre setning kan høring bare avholdes i «saker som er til behandling i komiteen, og hvor det er valgt saksordfører». Dette innebærer at statsråden (eller andre) ikke lenger kan innkalles til høring før det formelt er opprettet en sak. Utover dette er det ingen skranker for komiteens adgang til å foreta forundersøkelser.

Etter dagens regler kreves det alminnelig flertall for å initiere en sak. Så langt utvalget kjenner til har dette i de fleste sakene vært ukontroversielt, men

ved noen tilfelle har det vært uenighet. Utvalget har derfor vurdert om et *mindretall* av komiteens medlemmer bør gis adgang til å kreve at det innledes undersøkelser og avgis innstilling til Stortinget. Utvalget viser til de prinsipielle vurderingene i avsnitt 3.6 om behovet for å gi et politisk mindretall kontrollrettigheter, og vil foreslå at 1/3 av kontrollkomiteens medlemmer gis initiativrett etter Fo § 12 nr. 8 siste avsnitt. Forslaget innebærer at mindretallet kan kreve at det reises sak. Mindretallet gis dermed mulighet til å få en sak belyst og debattert i plenum, uten at et flertall i komiteen kan motsette seg dette. Etter utvalgets oppfatning vil dette være et prinsipielt viktig bidrag til å styrke Stortingets kontrollfunksjon. Ved at forslaget er begrenset til å iverksette en gransking og vurdering, uten at det er tale om å gi formell tvangsmyndighet, vil det heller ikke virke ødeleggende på regjeringens styringsevne.

5.2.4 Komiteens formelle kompetanse til å gjennomføre granskinger

Da kontrollkomiteen ble etablert, var det med en forutsetning om at den skal kunne foreta selvstendige *granskinger* av regjering og forvaltning. Det følger for det første av bestemmelsen i § 12 nr. 8 siste ledd om initiativretten, som angir at komiteen kan foreta «de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen». Men behovet for kunne å foreta granskinger omfatter også saker som komiteen får opp på annen måte, ved oversendelse fra Stortinget, eller ved oppfølging av rapporter fra de eksterne kontrollorganene.

Med gransking menes informasjonsinnhenting på eget initiativ – ved at det innhentes dokumenter og redegjørelser, gjennom komitehøringer (åpne og lukkete), og ved befaringer. Dette er tiltak som også fagkomiteene benytter seg av. Forskjellen er at kontrollkomiteens undersøkelser ofte vil ha en klarere karakter av gransking, i saker der det er mistanke om feil og mangler, og der de berørte aktører ikke uten videre har interesse av å bidra til sakens fulle opplysning. Videre vil kontrollkomiteen normalt ha et større behov enn andre komiteer for å klarlegge saken selv. Med unntak av saker som oversendes fra eksterne kontrollorganer, vil sakene ikke være forberedt på forhånd, slik at det blir opp til kontrollkomiteen å utrede dem. Komiteen er imidlertid ikke gitt noen særskilte formelle rettigheter til å kreve inn opplysninger eller dokumenter. I likhet med de andre komiteene er dens informasjonsinnhenting basert på frivillig samarbeid fra statsråden eller andre som mottar henvendelser.

I forhold til innhenting av *muntlige forklaringer*, har utvalget i avsnitt 4.2.2 ovenfor vurdert om kontrollkomiteen bør gis adgang til å gjennomføre tvungne høringer, men kommet til at det i praksis ikke er behov for dette. Derimot har utvalget kommet til at det vil gjenta sitt tidligere forslag om at 1/3 av komiteens medlemmer bør kunne kreve at det avholdes (frivillig) komitehøring i kontrollsaker. Det vises til begrunnelsen for dette ovenfor i avsnitt 4.2.3.

I forhold til *innsyn i forvaltningens dokumenter*, har *utvalgets flertall*, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, i avsnitt 4.3.2 foreslått å gi 1/3 av kontrollkomiteens medlemmer rett til å kreve utlevert visse typer dokumenter fra statsråden, som det i dag kan nektes innsyn i. Forslaget innebærer en delvis overføring av kompetanse etter grl. § 75 f til komiteen, gjennom en ny § 49 a i forretningsordenen. Kompetanseoverføringen er imidlertid ikke fullstendig, og omfatter ikke regjeringens strengt interne dokumenter, eller dokumenter som inneholder opplysninger som må holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller individers personlige forhold. Andre interne eller taushetsbelagte dokumenter bør et kvalifisert mindretall på Stortinget, samt i kontrollkomiteen, kunne kreve innsyn i. Det vises til begrunnelsen for dette i avsnitt 4.3.2.

Slik utvalgets forslag er utformet, vil den retten et kvalifisert mindretall av komiteens medlemmer har til å kreve høring eller dokumentinnsyn fremgå av bestemmelsene i Fo. §§ 21 og 49 a. Det kan imidlertid være hensiktsmessig at det også inntas en referanse til dette i § 12 nr. 8 om kontrollkomiteens oppgaver og kompetanse.

De forslag som utvalgets flertall, og i noen grad også mindretallet, har fremsatt, vil samlet sett innebære en ikke ubetydelig styrking av den rett et kvalifisert mindretall på 1/3 av kontrollkomiteens medlemmer skal ha til effektivt å kunne granske regjering og forvaltning. Utvalget antar at dette vil kunne medføre en viss økning i komiteens aktivitetsnivå, men neppe noen radikal endring. Allerede i dag tar komiteflertallet normalt hensyn til mindretallets kontrollbehov, og slik sett vil den praktiske forskjellen neppe bli særlig stor, annet enn i noen få særlig omstridte enkeltsaker. På den annen side er det etter utvalgets vurdering prinsipielt viktig å anerkjenne og formalisere mindretallets legitime kontrollbehov. Den mest naturlige måten å gjøre dette på, er ved å knytte rettigheter til kontrollkomiteens medlemmer, og ved å sette visse krav til mindretallets størrelse. Utvalget viser ellers til at det i en rekke andre land er

vanlig å gi et parlamentarisk mindretall kontrollrettigheter, og at dette er i pakt med grunnleggende prinsipper for maktfordeling og parlamentarisme.

De granskinger kontrollkomiteen foretar, må være innenfor de generelle rammene for Stortingets kontroll. Utvalget viser til sin drøftelse av dette i avsnitt 3. I hovedtrekk betyr det at kontrollen skal være forankret i statsrådens forhold, men at den også kan ta sikte på å avdekke feil og mangler i forvaltningen som ikke har direkte tilknytning til statsrådens forhold. Derimot skal komiteen ikke drive kontroll rettet mot private rettssubjekter. I forhold til granskinger foretatt etter eget initiativ, har det vært spørsmål om formuleringen «undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen» setter begrensninger for komiteens kompetanse. Dette har blant annet vært problematisert i forhold til undersøkelser rettet mot statseide foretak m.v. Etter utvalgets vurdering er det ikke grunn til å tolke inn noen snevrere skranker i denne ordlyden enn de som gjelder for Stortingets kontroll generelt. I forhold til statseide foretak og virksomheter, betyr det at kontrollkomiteens eventuelle undersøkelser må ligge innenfor de rammer som her ellers gjelder for parlamentarisk kontroll. Men dette kan legitimere gransking, på nærmere vilkår, særlig dersom det er nødvendig for å kartlegge statsrådens forvalteransvar. I og med at komiteen ikke har tvangsmyndighet til å innhente opplysninger og dokumenter verken fra statlige virksomheter, eller fra private rettssubjekter, finner utvalget ikke grunn til å gå nærmere inn på denne grensedragningen.

Komiteen kan henvende seg direkte til den underliggende forvaltning, men først «skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger». Dette må gjelde både for saker som komiteen selv initierer, og i andre saker. At komiteen på visse vilkår kan henvende seg til forvaltningen uavhengig av statsråden, innebærer et brudd på det som gjerne betegnes som regjeringens informasjonsmonopol, men avviker neppe i praksis mye fra hvordan de øvrige komiteene arbeider.

5.2.5 Komiteens kapasitet til å gjennomføre granskinger

En ting er at kontrollkomiteen er forutsatt å skulle gjennomføre granskinger i forvaltningen, og som den eneste av Stortingets komiteer kan initiere slike selv. En annen ting er om komiteen har *kapasitet* til å gjøre dette. I dag har komiteen et begrenset støtteapparat, bestående av to sekretærer. For komiteens ordinære behandling av saker som kommer fra Stortinget, eller fra de faste eksterne kontrollorganene, synes dette å være tilstrekkelig. Men dersom slike saker krever videre gransking er kapasiteten liten, og det gjelder enda klarere når komiteen tar opp saker på eget initiativ. Komiteen foretar fra tid til annen mer omfattende granskinger, men omfanget er mer begrenset enn mandatet skulle tilsi, og synes i stor grad styrt av de enkelte medlemmenes initiativ. Til sammenligning har det svenske Konstitutionsutskottet et kanselli med én kanselisjef, seks saksbehandlere og tre assistenter. Da kontrollkomiteen ble gitt initiativrett ved reformen i 1993, var Konstitutionsutskottet et forbilde, men uten at man fulgte opp dette med ressurser.

Kontrollkomiteens kapasitet til å gjennomføre granskinger reiser to spørsmål. Det ene er om komiteen bør få et støtteapparat, dvs. et større sekretariat, som kan gi den egen granskingskapasitet. Det andre er om det bør gjøres endringer i komiteens adgang til å pålegge eksterne kontrollorganer granskingsoppgaver.

Hovedargumentet for å gi kontrollkomiteen et sterkere sekretariat er de særlige behov som kontroll reiser i forhold til andre parlamentariske oppgaver. I slike saker er det opp til komiteen å initiere og drive frem sakene, på en helt annen måte enn i fagkomiteene. Behovet for regjeringsuavhengig informasjon er større, og komiteen kan ikke i samme grad trekke veksler på forvaltningen. Den må selv kunne innhente og evaluere opplysninger, om til dels vanskelige og omstridte forhold. Slik gransking krever både tid, ressurser og ekspertise, som komiteens medlemmer normalt ikke selv kan forventes å besitte. Dersom det først er meningen at komiteen selv skal kunne foreta «undersøkelser i forvaltningen», så må den gis reell mulighet til å gjøre det. I tillegg til å drive aktiv informasjonsinnhenting, vil et sekretariat også kunne utarbeide bakgrunnsnotater, og bistå komiteens medlemmer i deres virksomhet, for eksempel ved forberedelse av spørsmål til komitehøring. Ikke bare i Sverige, men også i en rekke andre land, er det vanlig at parlamentariske kontrollkomiteer har et administrativt støtteapparat som utfører slike oppgaver. Komiteens behandling av de eksterne kontrollorganenes rapporter stiller også store krav til kompetanse og kapasitet.

Hovedargumentet mot et sterkere sekretariat er at dette vil kunne gi komiteens medlemmer mindre innflytelse over kontrollen, og gi den en mer administrativ og teknokratisk karakter. Det kan være en risiko for at et slikt sekretariat utvikler seg til et nytt «eget» kontrollorgan, med uklare grenser mot de ek-

sisterende eksterne organene. Videre vil etablering av slikt sekretariat utvilsomt føre til en intensivering av kontrollkomiteens virksomhet, som det kan være delte meninger om ønskeligheten av, eller behovet for. Og endelig vil det reise en rekke praktiske spørsmål, om hvordan sekretariatet skal operere i forhold til medlemmene, om medlemmenes adgang til å pålegge det oppdrag, osv.

Tradisjonelt har Stortinget vært forsiktig med å bygge ut sitt administrative apparat, særlig i forhold til utredning og direkte bistand med saksbehandling. Selv om det her har vært utvidelser i de senere år, har Stortinget komparativt sett fremdeles et beskjedent støtteapparat, både sentralt og kanskje særlig i forhold til komiteene. Parlamentarisk tradisjon taler således isolert sett mot å gi kontrollkomiteen et større støtteapparat, men dersom dette er nødvendig for å sette kontrollkomiteen bedre i stand til å løse sine oppgaver, bør ikke tradisjonen i seg selv være et tungtveiende argument mot reform.

Mens det er mulig å stille opp de mer prinsipielle argumentene for og imot å gi komiteen et bedre støtteapparat, er det vanskeligere å vurdere det praktiske behov, basert på kontrollkomiteens erfaringer så langt. På den ene siden er det vel få eksempler på at komiteen har unnlatt å ta opp en sak ut fra en erkjennelse av at den ikke hadde kapasitet til å granske den til bunns. På den annen side ville nok komiteen kunne tatt opp flere saker dersom den hadde hatt slik hjelp, og den ville kunnet granske dem grundigere, med mer effektiv informasjonsinnhenting og bedre begrunnete vurderinger. I forhold til ansvarliggjøring av statsrådene ville dette antagelig kunnet virke begge veier, slik at kritikken ville blitt dempet i enkelte saker, og forsterket i andre.

Utvalget har kommet til at de beste grunner taler for å utvide kontrollkomiteens støtteapparat noe i forhold til dagens sekretariat på to personer. Et slikt forsterket sekretariat bør være stort nok til å gi komiteen den nødvendige bistand, men samtidig ikke så stort at det vil fungere som noe eget kontrollorgan. Utover dette finner utvalget det ikke naturlig å tallfeste antallet medarbeidere.

Sekretariatet bør brukes til faktainnhenting, samt til å foreta utredninger av faglig karakter, men ikke slik at det på egen hånd skal foreta mer politisk betonte vurderinger av kritikkverdighet m.v. Det bør kunne henlede komiteens oppmerksomhet på saker, eller ta opp spørsmål ved verserende saker som fortjener nærmere gransking, men bør ikke selv kunne initiere slik gransking. I den grad kapasiteten tillater det, bør medlemmene av komiteen kunne anmode sekretariatet om å utarbeide foreløpige notater, som grunnlag for vurdering av om en sak bør opprettes. Sekretariatet bør videre ha slik ekspertise at det kan bistå medlemmene med deres egen innhenting av informasjon, herunder utforming av spørsmål, spørreteknikk, etc. Utover dette finner utvalget det ikke hensiktsmessig å utforme forslag til noen detaljert instruks for et slikt sekretariat. Dels kan dette mer hensiktsmessig gjøres av komiteen selv, og dels antas det at sekretariatets arbeid best kan finne sin form gjennom praksis.

Utvalget foreslår at det tas inn en kort bestemmelse i Fo § 12 nr. 8, som viser til at komiteen selv fastsetter de nærmere regler for sekretariatets funksjon og arbeidsoppgaver.

Et alternativ eller supplement til at kontrollkomiteen får en sterkere sekretariat, er at den i større grad enn i dag gis mulighet til å innhente ekstern hjelp til å utføre granskinger. Dette kan i praksis skje ved at det nedsettes en granskingskommisjon, at Riksrevisjonen anmodes eller instrueres om å granske en sak, eller at det innhentes mer begrensete utredninger eller undersøkelser fra andre eksterne organer eller personer.

Utvalget har vurdert dette, men kommet til at det ikke vil foreslå tiltak som i vesentlig grad endrer dagens praksis. Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner bør, som utvalget kommer tilbake til i avsnitt 5.4, bare oppnevnes i helt ekstraordinære saker, og dette bør vedtas av Stortinget i plenum. Komiteen ville kunne fremsette forslag om en slik kommisjon, men bør ikke selv ha kompetanse til å oppnevne den. På samme måte anser utvalget det ikke for å være hensiktsmessig at kontrollkomiteen formelt skal kunne instruere Riksrevisjonen om å granske enkeltsaker, og viser til drøftelsen av slike instrukser i avsnitt 5.3.2. Komiteen vil kunne fremme forslag for Stortinget om slik instruks, eller selv uformelt gjøre Riksrevisjonen oppmerksom på saker, men den bør ikke ha formell kompetanse til å gi instrukser. En annen sak er at den lovfesting og bevisstgjøring som nå vil skje rundt bruken av slike instrukser i praksis kan tenkes å føre til at dette blir noe vanligere enn i dag.

En mer begrenset form for ekstern gransking kan være at komiteen henvender seg til et privat organ, eller en privatperson, og ber om en mindre undersøkelse, eller for eksempel en ekspertvurdering av det skriftlige materialet i en sak. I Danmark har slike undersøkelser (såkalte advokatundersøgelser) vært ganske vanlige, selv om de formelt sett ikke innhentes av Folketinget, men av forvaltningen etter parlamentarisk påtrykk. Erfaringene synes imidlertid å være blandede. Blant annet har det vært hevdet at advokatundersøkelsene «bærer frifinnelsen i seg»

fordi gransking som begrenser seg til dokumentgjennomgang vanskelig vil kunne avdekke de reelle ansvarsforholdene. Utvalget ser faren for at en begrenset gransking etter omstendighetene kan gjøre mer skade enn gagn, og finner ikke grunn til å introdusere denne typen granskinger som et alternativ til mer vidtgående granskingsformer.

I tilknytning til en sak som reiser for eksempel statsrettslige eller andre faglige spørsmål, må imidlertid komiteen kunne innhente utredninger fra kompetent ekspertise på området. Ved mindre utredninger vil dette etter forholdene kunne skje innenfor komiteens budsjett, men hvis det dreier seg om større oppdrag vil komiteen etter ordinære prosedyrer måtte fremme forslag om de nødvendige bevilgninger.

Et eget spørsmål er hvordan komiteen skal forholde seg til regjeringsoppnevnte kontrollorganer, som det finnes en lang rekke av (f.eks. Kredittilsynet, Post- og Teletilsynet, Statens forurensingstilsyn m.v.). Slik situasjonen er i dag, rapporterer disse organene til regjeringen, som deretter rapporterer videre til Stortinget. Etter utvalgets oppfatning bør det være slik også i fremtiden, for å unngå uklare ansvarsforhold. Regjeringsoppnevnte kontrollorganer bør ikke trekkes direkte inn i den parlamentariske granskingsprosessen. Kontakt mellom kontrollkomiteen og slike organer bør følge de vanlige prinsipper for Stortingets kontakt med embetsverket (se avsnitt 3.5). En annen sak er at kontrollkomiteen under sitt arbeid etter utvalgets oppfatning med fordel vil kunne nyttiggjøre seg rapporter fra slike organer til å skaffe seg oversikt over svakheter i forvaltningen, i større grad enn det som synes å være vanlig i dag.

5.3 Riksrevisjonen

5.3.1 Riksrevisjonen som kontrollorgan

Riksrevisjonen er Stortingets viktigste kontrollorgan utenfor Stortinget. Prinsippet om at Stortinget må kunne revidere og kontrollere forvaltningen av statens økonomiske interesser er et grunnleggende element i statsskikken, og henger nøye sammen med Stortingets rolle som lovgivende og bevilgende makt. Samtidig er dette en så omfattende oppgave at Stortinget ikke selv kan utføre den i første hånd, men må ha hjelp av et eksternt parlamentarisk organ, med de nødvendige ressurser og ekspertise. Dette organet er Riksrevisjonen, som ledes av et kollegium på fem stortingsutnevnte riksrevisorer, men som under seg har et stort revisjonsapparat, organisert etter prinsipper som ikke er ulike de som brukes i forvaltningen.

Riksrevisjonen er på denne måten både et organ som bidrar som *premissleverandør* til Stortingets egen kontroll, og samtidig et parlamentarisk organ som fører kontroll med regjering og forvaltning *på Stortingets vegne*. Den revisjons- og kontrollvirksomhet Riksrevisjonen utfører går nødvendigvis i omfang langt ut over den kontroll Stortinget selv har mulighet til å føre, og den er også av en noe annen karakter, ettersom den foregår uavhengig av den partipolitiske prosess. Dertil kommer at det bare er de største og mest prinsipielle revisjons- og kontrollsakene som rapporteres til Stortinget. Men all den revisjon og kontroll som Riksrevisjonen fører, foregår på Stortingets vegne, som ledd i den samlede demokratiske kontroll med hvordan samfunnets felles ressurser forvaltes. En slik kontroll er ikke bare nødvendig for å sikre at Stortingets lover og bevilgningsvedtak respekteres, men også for å sikre at statens økonomiske interesser forvaltes mest mulig effektivt, og for å forhindre korrupsjon og andre misligheter, samt å sikre innbyggernes interesser.

Riksrevisjonen er det eldste av Stortingets eksterne kontrollorganer. Regelen om at det tilkommer Stortinget «at udnævne fem Revisorer, der aarligen skulle gjennemse Statens Regnskaber» ble skrevet inn i grunnloven § 75 k i 1814, etter svensk forbilde. Inntil 1918 var det bare de fem statsrevisorene som var utnevnt av Stortinget, mens revisjonsapparatet ellers var organisert som et departement under regjeringen. I 1918 ble hele apparatet lagt inn under Stortinget, og etter noen justeringer på 1930-tallet fikk man den organisasjonsmodellen som i hovedtrekk fremdeles gjelder. Siden 1918 har derfor Riksrevisjonens viktigste rolle vært rollen som revisor for all statlig virksomhet.

I forhold til Stortingets egen parlamentariske kontroll med regjering og statsråder, har Riksrevisjonen tradisjonelt spilt en noe mer beskjeden rolle. Riktignok er Riksrevisjonens «konstitusjonelle antegnelser» formelt sett knyttet til statsrådens konstitusjonelle ansvar, og Riksrevisjonens merknader har i prinsippet også kunnet føre til parlamentarisk (politisk) ansvar for statsrådene. Men i praksis ble Riksrevisjonens rapporter inntil nylig svært sjelden brukt av Stortinget som grunnlag for videre gransking, vurdering og ansvarliggjøring av regjering og statsråder.

På 1990-tallet har dette endret seg. Den største delen av Riksrevisjonens virksomhet foregår fortsatt i realiteten som en prosess knyttet direkte opp mot forvaltningen, som Stortinget informeres om, men ikke blander seg opp i, annet enn gjennom desisjonsvedtakene. Men i stigende grad har Riksrevisjonen også blitt en viktig premissleverandør for Stortingets egen kontroll, ved at rapportene følges opp med vi-

dere gransking, vurdering og debatt. Resultatet er at en betydelig andel av de større parlamentariske kontrollsakene det siste tiåret har vært initiert av Riksrevisjonen.

Dette er en utvikling som blant annet kan spores tilbake til Stortingets behandling av Ingvaldsen-rapporten i 1977,[37] men som av flere grunner først skjøt fart på 1990-tallet. For det første skyldes det at Stortinget med den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen av 1993 fikk et organ som har sett det som en vesentlig oppgave å behandle Riksrevisjonens rapporter. For det andre skyldes det at Riksrevisjonen har utviklet nye revisjonsformer (herunder såkalt forvaltningsrevisjon), som er av større interesse for Stortinget enn den tradisjonelle regnskapsrevisjonen. Og for det tredje skyldes det at Riksrevisjonen i 1994 begynte å oversende viktige enkeltsaker som egne rapporter, gjennom Dokument 3-serien, som er et supplement til det årlige Dokument nr. 1. På denne måten blir et drøyt titalls revisjonssaker nå hvert år underlagt separat parlamentarisk behandling, med egen innstilling og debatt.

Utvalget ser utviklingen av Riksrevisjonens virksomhet og betydning for Stortinget som nødvendig og positiv. Den har medført en vitalisering av Riksrevisjonen, og en styrking av Stortingets muligheter til å føre en reell og informert kontroll med regjering og forvaltning. Samtidig reiser dette viktige spørsmål om Riksrevisjonens stilling og forholdet til Stortinget, som på prinsipielt plan ennå ikke har vært gjennomdrøftet.

Utviklingen har satt søkelys på hvordan Riksrevisjonen rettslig sett er hjemlet og regulert. Ordlyden i grl. § 75 k er kortfattet, og gjelder primært de fem riksrevisorene som utgjør Riksrevisjonens kollegiale ledelse. Loven av 8. februar 1918 om statens revisionsvæsen er også kort, og gir i dag ikke noe dekkende uttrykk for Riksrevisjonens oppgaver, organisasjon, kompetanse, metodikk og prosedyrer. Det samme kan sies om Stortingets generelle Instruks for Statsrevisionen av 30. januar 1918. Videre har Stortinget vedtatt fire andre instrukser, men de gjelder enkeltområder.[38] Samlet sett må reguleringen av Riksrevisjonen i dag på vesentlige punkter sies å være mangelfull og foreldet. I praksis avhjelpes det ved de utførlige interne «Standarder» som organet selv har vedtatt, men rettslig sett er situasjonen ikke tilfredsstillende.

Dette var bakgrunnen for at Riksrevisjonen på midten av 1990-tallet, i samråd med Stortinget, tok initiativ til en bred gjennomgang av nåværende lov og instruks.[39] Arbeidet munnet ut i «Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen» av 19. desember 2000, som ble oversendt Stortinget. I utvalgets mandat er det lagt til grunn at flere av de problemstillinger forslaget reiser «er meget viktige ved en bredere vurdering av Stortingets kontrollvirksomhet», herunder blant annet «Riksrevisjonens uavhengighet og integritet, forvaltningsrevisjon og Riksrevisjonens rapportering til Stortinget».

På denne bakgrunn ser utvalget sitt mandat slik at det står fritt til å ta opp de spørsmål knyttet til Riksrevisjonen som er av særlig prinsipiell og/eller praktisk interesse for Stortingets kontrollfunksjon. Det betyr at utvalget ikke har sett det som sin oppgave å foreta noen full gjennomgang og vurdering av forslaget til ny lov og instruks, som er av omfattende og til dels detaljert karakter. Dette vil Stortinget måtte komme tilbake til som ledd i en ordinær lovbehandling. Utvalgets oppgave er å berede grunnen for reformen, gjennom mer prinsipielle drøftelser, som vil kunne være retningsgivende for det videre arbeid.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å foreslå endringer i grl. § 75 k om utnevnelse av de fem riksrevisorene, som konstitusjonelt sett er grunnlaget for Riksrevisjonens virksomhet. Bestemmelsen fremstår riktignok som noe foreldet, men på den annen side er det ikke noe konkret behov for endring, og dette er heller ikke vurdert i Riksrevisjonens utkast til ny lov og instruks.

Ved brev av 8. februar 2001 inviterte Stortingets presidentskap regjeringen til å gi sin uttalelse til Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks. En slik uttalelse ble avgitt ved brev av 30. april 2001 fra statsminister Stoltenberg til presidentskapet, som deretter ble oversendt utvalget. Etter regjeringsskiftet høsten 2001 henvendte utvalget seg i brev av 29. november 2001 til den nye regjeringen, med spørsmål om hvordan den forholdt seg til forslaget. Svar ble gitt ved brev av 29. januar 2002 fra statsminister Bondevik til utvalget. Utvalget har tatt hensyn til de to uttalelsene ved sin gjennomgang, og vil i det følgende vise til dem der dette er naturlig.

[37] Jf. Dok. nr. 7 (1972–73) s. 30–37, Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 16–21, og St.tid. 1976–77 s. 4025–77.

[38] Jf. Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer m.v. organisert ved særskilt lov av 27.05.1977, Instruks for Riksrevisjonens kontroll vedrørende Norges Bank av 10.04.1987, Instruks om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av virksomheter organisert etter lov om statsforetak av 10.03.1992, og Instruks for Riksrevisjonens kontroll med/revisjon av stiftelser av 10.06.1994.

[39] Jf. særlig Dok. nr. 2 (1994–95), Innst. S. nr. 149 (1994–95), Dok. nr. 2 (1995–96), Innst. S. nr. 226 (1995–96), og brev fra Stortingets Presidentskap til Riksrevisjonen av 25.11.1996.

Utvalget vil innledningsvis på generelt grunnlag gi sin tilslutning til strukturen i det «forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen» som Riksrevisjonen har fremlagt. Utkastet vil, dersom det blir vedtatt, gi Riksrevisjonen et bedre rettslig grunnlag for sin virksomhet enn hva den har i dag. Dette vil også skape økt forutberegnelighet for forvaltningen, og klarere rammer rundt revisjonsarbeidet.

Utvalget vil understreke at det i hovedtrekk er bred enighet om å videreføre den praksis for Riksrevisjonens virksomhet som institusjonen i dag driver. Det betyr at lovbehandlingen ikke bør medføre endringer i forholdet mellom Stortinget og Riksrevisjonen på den ene side, og regjeringen og forvaltningen på den andre. Riksrevisjonen er Stortingets organ, men har også alltid utført oppgaver som går utover de rammer som gjelder for Stortingets egen kontroll av regjeringen, og som innebærer en mer omfattende, løpende og direkte revisjon og kontroll av den underliggende forvaltning.

Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å fremsette nye forslag til bestemmelser i lov eller instruks om Riksrevisjonen. På enkelte punkter har imidlertid *utvalgets flertall*, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, sett det som naturlig å kommentere bestemmelsene i Riksrevisjonens forslag, og komme med innspill. *Utvalgets mindretall*, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, anser det som mest hensiktsmessig at vurderingen av de enkelte lovforslag finner sted i tilknytning til den ordinære lovbehandling i Stortinget.

5.3.2 Riksrevisjonens uavhengighet og forholdet til Stortinget

Riksrevisjonen er et konstitusjonelt kontrollorgan for Stortinget, som utfører sine oppgaver på vegne av tinget, innstiller på desisjon av de sentrale statsregnskapene, og ellers gjennom sine rapporter gir tinget grunnlag for å vurdere statsrådenes ansvar, samt grunnlag for å rette opp feil og mangler i forvaltningen. I denne forbindelse er Riksrevisjonen en premissleverandør for Stortingets egen kontroll.

Videre er Riksrevisjonen gjennom loven av 1918 og senere instrukser tillagt selvstendige revisjons- og kontrolloppgaver. Riksrevisjonen har desisjonsmyndighet (avgjørelses- og sanksjonskompetanse) i forhold til den underliggende forvaltningen, men forholder seg også mer generelt direkte til forvaltningen. Både informasjonsinnhenting, evaluering og rapportering foregår gjennom en direkte løpende kontakt med embetsverket. Dette følger av Riksrevisjonens rolle som fast revisor for all statlig virksomhet, både i departementene og de ytre etater. Og det er en kontroll som både i formål, omfang og karakter avviker vesentlig fra Stortingets egen langt mer begrensede og politisk pregete kontroll med regjeringen.

Riksrevisjonen har, med andre ord, helt siden 1918 både ivaretatt rollen som konstitusjonelt kontrollorgan for Stortinget, og rollen som ekstern revisor for all statlig virksomhet. Ved at Riksrevisjonen formelt er underlagt Stortinget, sikres den en fullt uavhengig rolle i forhold til revisjonsobjektet. Som ekstern revisor rapporterer Riksrevisjonen resultatene fra revisjonen primært direkte til forvaltningen. Det er bare revisjonssaker av prinsipiell eller stor økonomisk betydning, eller saker som gjelder brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger, som anses å være av interesse for Stortingets egen kontroll med regjering og forvaltning. Slike saker løftes opp på det konstitusjonelle plan, og rapporteres til Stortinget. Men også her får forvaltningen (statsråden) anledning til først å kommentere saken.

Forholdet mellom Riksrevisjonens rolle som Stortingets kontrollorgan og som eget revisjonsorgan er av betydning for hvor selvstendig Riksrevisjonen kan og bør operere i forhold til Stortingets egen kontroll. Men dette må ikke blandes sammen med dens *uavhengighet*. Det er en forutsetning at Riksrevisjonen skal fungere uavhengig av de skiftende politiske konstellasjoner, og at dens vurderinger skal være av faglig karakter, ikke partipolitisk. Riksrevisjonen kan her langt på vei sammenlignes med Stortingets ombudsmann for forvaltningen, som etter ombml § 2 skal utføre sitt verv «selvstendig og uavhengig av Stortinget». For Riksrevisjonen har dette ikke vært lovfestet, men i utkastet til ny lov § 2 heter det at «Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan revisjons- og kontrollarbeidet skal innrettes og organiseres». Dette er et viktig prinsipp, og i tråd med gjeldende praksis.

Slik utvalget ser det, behøver det ikke å være noen direkte motsetning mellom Riksrevisjonens oppgaver direkte for Stortinget, og dets mer selvstendige revisjons- og kontrolloppgaver. De to funksjonene kan ivaretas parallelt. Med unntak av desisjonsspørsmålet er det ikke noen todeling mellom hvilke typer saker som kun har en side mot forvaltningen, og hvilke som kan ha interesse også for Stortinget. Riksrevisjonens kontrollkriterier er utformet slik at de både dekker alminnelige revisjonskrav og Stortingets behov. Alle revisjonssaker av større økono-

misk eller prinsipiell betydning rapporteres til tinget (etter at de først har vært forelagt forvaltningen), og kan i prinsippet lede til parlamentarisk oppfølging. Utvalget er av den formening at dagens praksis stort sett synes å være tilfredsstillende, og at behandlingen av lovgrunnlaget for Riksrevisjonens virksomhet bør ta sikte på å klargjøre og kodifisere den nåværende praksis.

Et sentralt spørsmål er hvor langt Stortinget skal ha adgang til å *instruere* Riksrevisjonen. Stortinget kan gi generelle instrukser til Riksrevisjonen om hvordan den skal drive sin virksomhet, men kan det også instruere revisjonen om å undersøke enkeltsaker? Til sammenligning har Stortinget ikke slik instruksjonsrett overfor Sivilombudsmannen, der dette er lovfestet for å beskytte ombudsmannens uavhengighet. I forhold til Riksrevisjonen sier loven intet om spørsmålet, og i praksis har det ikke vært tradisjon for slike instrukser. Spørsmålet kom opp for første gang i 1993, da Stortinget ved plenarvedtak enstemmig ba Riksrevisjonen granske den såkalte Winix-saken.[40] Det ble ikke reist prinsipielle innvendinger mot dette. Senere har det ikke vært gitt flere slike instrukser, selv om det har forekommet at komiteer i merknadsform har anmodet om granskinger. I et notat fra Stortingets presidentskap fra 1998 er det imidlertid lagt til grunn at Stortinget har en formell instruksjonsrett.[41]

Utvalget er enig i at det etter gjeldende rett må legges til grunn at Stortinget kan instruere Riksrevisjonen om å granske enkeltsaker. Dersom instruksen skal være bindende, må den treffes ved vedtak i plenum. Komiteene har ikke formell instruksjonsrett, og må enten fremme forslag om dette til vedtak i plenum, eller nøye seg med ikke-bindende anmodninger. Videre antar utvalget ut fra hensynet til Riksrevisjonens uavhengighet at instruksretten må være begrenset til å gjelde pålegg om å iverksette gransking av en sak. Hvordan oppgaven skal gjennomføres, hvilke undersøkelser som skal gjøres, og hvilke kriterier som skal legges til grunn, må Riksrevisjonen selv avgjøre. Likeså må Riksrevisjonen selvsagt på fritt grunnlag foreta sine vurderinger, og utforme sine merknader og konklusjoner.

Utvalget vil understreke at instruksjonsretten fortsatt bør brukes med varsomhet, og på en måte som ikke kan reise tvil om Riksrevisjonens uavhengighet og integritet. Det bør fortsatt være et krav at formelle instrukser må vedtas av Stortinget i plenum, med vanlig flertall. Når det gjelder oppfølging av henvendelser fra komite eller enkeltrepresentant, vil det være opp til Riksrevisjonen selv å vurdere hvordan disse eventuelt skal følges opp.

5.3.3 Riksrevisjonens ledelse og organisasjon[42]

Riksrevisjonen ledes i dag av et kollegium bestående av fem riksrevisorer, som velges av Stortinget. Lederen av kollegiet er samtidig daglig leder av virksomheten. Den øverste tilsatte leder er Revisjonsråden. Virksomheten er fra 1. juli 2002 inndelt i fire avdelinger for regnskapsrevisjon, to for forvaltningsrevisjon, og én for administrasjon.

Organiseringen og ledelsen av Riksrevisjonen reiser en rekke spørsmål, som er utførlig behandlet i Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks.[43] Utvalget har ikke sett det som sin oppgave å gå inn i en nærmere vurdering av dette, og antar at det mest hensiktsmessig kan skje i tilknytning til den ordinære stortingsbehandlingen av Riksrevisjonens forslag. Visse sider ved organiseringen og ledelsen av Riksrevisjonen har imidlertid en prinsipiell interesse for forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget, som det er naturlig for utvalget å gå noe nærmere inn på.

Etter grl. § 75 k tilkommer det Stortinget å velge fem riksrevisorer. Verken grunnloven eller statsrevisjonsloven oppstiller noen formelle krav til de personer som velges, og det er ikke noen betingelse at de har revisjonsfaglig erfaring.[44] Det er heller ikke andre formelle prosedyrer for utnevnelsen. I praksis er det lang tradisjon for at riksrevisorene utpekes etter en fast fordelingsnøkkel mellom partigruppene på Stortinget, basert på deres størrelse, og slik at de selv fremmer forslag til sine kandidater. Vervet som leder av kollegiet har normalt gått til det største partiet. Formelt kan sittende representanter velges, men dette har i de senere år ikke vært vanlig.

I forslaget til ny lov og instruks har Riksrevisjonen påpekt at prinsippet om at kollegiets sammensetning skal avspeile den parlamentariske situasjonen på Stortinget, må anses som grunnleggende ved revisjonsordningen.[45] Utvalget er enig i dette. Riks-

[40] Jf. Innst. S. nr. 200 (1992–93) og St.tid. 1992–93 s. 4155–75. På det tidspunkt da vedtaket ble truffet, var Riksrevisjonen i praksis allerede i gang med en gransking av saken.

[41] Jf. notat av 11.06.1998 fra Presidentskapet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som bl.a. bygger på et notat fra Stortingets konstitusjonelle kontor av 27.05.1998.

[42] Utvalgets medlem Bjørg Selås fratrådte under behandlingen av avsnitt 5.3.3 om Riksrevisjonens ledelse og organisasjon, og ønsker av hensyn til sin stilling ikke å tilkjennegi noe syn på disse spørsmålene.

[43] Jf. Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks s. 17–21, og 105–17.

[44] Til sammenligning må ombudsmannen etter loven fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer.

[45] Jf. Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks s.110, jf. s. 19.

revisjonens uavhengighet ville være truet dersom et flertall på Stortinget kun utnevnte sine egne partifeller til revisorer. I den forbindelse har utvalget vurdert om prinsippet om forholdsmessig parlamentarisk representasjon burde presiseres enten i grl. § 75 k eller i forslaget til ny lov, men har kommet til at dette ikke er nødvendig. I en kort periode på 1870-tallet brukte riktignok (det senere) Venstre sitt rene flertall til selv å utpeke samtlige fem revisorer, men etter 1884 har dette ikke skjedd. Prinsippet om forholdsmessig representasjon er nå så fast forankret i langvarig parlamentarisk praksis at det må anses som en ubrytelig del av statsskikken, som ikke trenger kodifisering.

Selv om riksrevisorkollegiet er partipolitisk sammensatt, er det ikke praksis for å utnevne sittende representanter som riksrevisorer. Om dette uttaler Riksrevisjonen i sin utredning at «Riksrevisorene og Riksrevisjonen skal være partipolitisk nøytrale og ikke gripe inn i de politiske beslutningsprosessene. En rolle som både politisk nøytral riksrevisor og partipolitisk aktiv stortingsrepresentant kan i så måte være vanskelig å forene».[46] Utvalget er enig i denne vurderingen, og antar at det ikke er behov for å lovfeste dette.

Når det gjelder Riksrevisjonens leder, er det praksis for at vedkommende velges etter forslag fra det største partiet på Stortinget. Ofte (men slett ikke alltid) vil dette være et regjeringsparti. Et alternativ kunne være å innføre som prinsipp at lederen bør utpekes fra et opposisjonsparti. Hvis det finner sted et regjeringsskifte i valgperioden, vil imidlertid dette kunne lede til at det også må velges ny leder. Ut fra hensynet til kontinuitet er en slik ordning lite ønskelig. En praksis med at Riksrevisjonens leder utnevnes fra opposisjonen, vil også kunne øke risikoen for at lederen ser seg selv som representant for denne, snarere enn som leder av et uavhengig organ. Etter utvalgets oppfatning bør derfor den nåværende praksis med valg av Riksrevisjonskollegiets leder videreføres. Dersom man går over til en styrebasert modell (se nedenfor) vil stillingen som leder for kollegiet få et annet innhold, og i så fall vil kriteriene for ledervalget også kunne revurderes.

Når det gjelder spørsmålet om valgprosedyrer og eventuelt nye kvalifikasjonskrav til vervene som riksrevisor, har Riksrevisjonen avstått fra å vurdere dette, og uttalt at dette best kan avgjøres av Stortinget selv. Utvalget har vurdert dette, men kommet til at den nåværende ordningen synes å fungere tilfredsstillende, og at det derfor ikke er behov for en formalisering av dagens praksis. I forhold til riksrevisorenes kvalifikasjoner, vil utvalget påpeke at det er nyttig at de har politisk eller annen samfunnsmessig erfaring. Den rent revisjonsfaglige kompetansen er ivaretatt på lavere nivå i organisasjonen, og i forhold til kollegiets funksjon er det viktigere at medlemmene har en bredere og mer variert bakgrunn og erfaring.

Riksrevisjonen er i dag organisert slik at lederen av riksrevisorkollegiet samtidig er den øverste daglige leder av virksomheten. En slik organisering avviker fra det som ellers er vanlig for virksomheter, hvor daglig leder tilsettes av og står ansvarlig overfor styret, men ikke selv er styremedlem. Den er heller ikke vanlig for riksrevisjonene i land som det er naturlig å sammenligne med. Et spørsmål er derfor om det er ønskelig å gå over til en tradisjonell styremodell, hvor daglig leder er administrativt tilsatt. Fordelen med en slik modell er dels at ansvarsforholdene mellom daglig leder og styre blir tydeligere, dels at dette kan sikre en større uavhengighet fra Stortinget i den daglige driften av virksomheten. Ulempen kan være at riksrevisorkollegiets fagkunnskap om Riksrevisjonens aktiviteter svekkes. Dette er drøftet i Riksrevisjonens utredning,[47] men uten at den konkluderer, eller selv har fremsatt forslag til reform. Det påpekes imidlertid at det er flere fordeler med en styrebasert modell, og at dette vil kunne innføres uten å endre teksten i grl. § 75 k.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad og Fredrik Sejersted antar at de beste grunner taler for at Riksrevisjonen går over til en styrebasert modell, der kollegiet fortsatt utpekes ut fra prinsippet om parlamentarisk forholdsmessighet, men der den daglige lederen ansettes på faglig grunnlag. Dette vil kunne sikre en bedre kontinuitet i revisjonsarbeidet, samtidig som den nødvendige kontakten med Stortinget beholdes. *Flertallet* vil imidlertid nøye seg med å gi sin prinsipielle tilslutning til en slik ordning, og antar at de nærmere detaljer best kan utredes og vurderes i tilknytning til Stortingets videre ordinære lovbehandling av forslaget til ny lov og instruks. Innføring av en slik ny ordning vil uansett naturlig først kunne tre i kraft ved utløpet av inneværende valgperiode.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten og Inge Lønning, ser det ikke som sin oppgave å ta stilling til dette spørsmålet.

[46] Jf. Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks s. 19.

[47] Jf. Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks s. 17–18, jf. s. 106–109.

5.3.4 Riksrevisjonens hovedoppgaver

Riksrevisjonen har i dag tre hovedoppgaver – regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Videre er Riksrevisjonen tillagt enkelte andre kontrolloppgaver, og den driver også en løpende veiledning overfor forvaltningen. De enkelte oppgavene er utførlig beskrevet i merknadene til Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks. Utvalget ser dette som positivt, men har ikke sett det som sin oppgave generelt å gå inn på de krav som bør settes til de enkelte delene av virksomheten. Dette kan mer naturlig skje som ledd i Stortingets videre behandling av forslaget til ny lov og instruks. På enkelte punkter vil utvalget imidlertid knytte noen kommentarer til de mer prinsipielle spørsmål som reiser seg.

I forhold til *regnskapsrevisjonen* er utvalget enig i at Riksrevisjonen fortsatt skal ha revisjonsansvaret for alle statlige regnskaper, herunder både departementene, ytre etater, andre statlige virksomheter, forvaltningsbedrifter m.v. Videre er utvalget enig i at ordningen med at Riksrevisjonens avgjørelsesmyndighet i regnskapssaker avvikles, slik at det heretter vil være opp til Stortinget å foreta den endelige godkjenning av alle statlige regnskaper. Utvalget kan her slutte seg til den begrunnelse som Riksrevisjonen har gitt i forslaget. Det innebærer også at Riksrevisjonens nåværende adgang til å gjøre ansvar gjeldende overfor den enkelte tjenestemann bør oppheves.

I forhold til *forvaltningsrevisjonen* vil utvalget generelt gi sin tilslutning til den måten Riksrevisjonen har fulgt opp Stortingets merknader fra behandlingen av Ingvaldsen-utvalgets innstilling i 1977, om behovet for en «kritisk revisjon» av forvaltningens virksomhet.[48] Utvalget har merket seg hvordan Riksrevisjonen har koblet dette til internasjonale kriterier for «performance audit», og er enig i at den generelle definisjonen av forvaltningsrevisjon som «systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetning» bør lovfestes. De nærmere kriteriene for forvaltningsrevisjon reiser imidlertid enkelte prinsipielle spørsmål, som utvalget vil komme tilbake til i avsnitt 5.3.5.

Utvalget stiller seg videre positivt til det omfang og den karakter forvaltningsrevisjonen i de senere år har fått, og til at denne virksomheten i 1996 ble skilt ut fra det løpende revisjonsarbeidet og spesialisert i en egen avdeling. Fra tid til annen har det under Stortingets behandling av enkeltsaker vært reist spørsmål om en avgrensning av forvaltningsrevisjonen, men uten at konkrete forslag har vært fremmet. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å oppstille formelle skranker for forvaltningsrevisjonen, uten at dette samtidig vil gå ut over den frihet og fleksibilitet som Riksrevisjonen bør ha til å ta opp de saker den mener fortjener gransking og vurdering. Utvalget vil likevel på generelt grunnlag understreke at de forhold Riksrevisjonen undergir forvaltningsrevisjon, bør være av prinsipiell karakter eller av stor økonomisk rekkevidde. En effektiv og fruktbar forvaltningsrevisjon forutsetter et konstruktivt samarbeid med berørte etater, og utvalget vil understreke Riksrevisjonens medansvar for å etablere og vedlikeholde det nødvendige tillitsforhold til forvaltningen.

I forhold til *selskapskontrollen* er Riksrevisjonens oppgave å kontrollere at statsrådene forvalter statens interesser på en lovlig og økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med de vedtak og forutsetninger som Stortinget har angitt. Den løpende regnskapsrevisjonen er derimot ikke Riksrevisjonens oppgave. Utvalget har merket seg at hovedprinsippene for selskapskontrollen er foreslått videreført i utkastet til ny lov og instruks, og har ingen prinsipielle kommentarer til dette. Utvalget vil understreke betydningen av at Riksrevisjonen får tilgang til de dokumenter og opplysninger, som er nødvendige for å føre en effektiv selskapskontroll (se nærmere avsnitt 5.3.7).

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås viser til at den faste rapporteringen ved selskapskontroll i dag skjer ved at selskapsberetningene avgis til Riksrevisjonen, som så legger disse til grunn for sin vurdering og videre rapportering til Stortinget, gjennom Dokument nr. 3:2. I regjeringens uttalelse om forslaget til ny lov og instruks er det anført at denne rapporteringen for fremtiden bør kunne foregå direkte fra statsråden til Stortinget. *Flertallet* kan ikke dele denne vurderingen, og vil peke på at Statsselskapskommisjonen allerede i 1955 understreket betydningen av «at Riksrevisjonen trekkes inn på et tidlig tidspunkt, og det bør etter kommisjonens mening skje ved at disse dokumenter som det neste ledd i kontrollsystemet tilstilles Riksrevisjonen før meldingen behandles av Stortinget. Det blir Riksrevisjonens oppgave å granske dokumentene, slik at Regjeringens melding blir forelagt Stortinget med Riksrevisjonens kritiske kommentarer. At Riksrevisjonen således skytes inn før Stortinget behandler meldingen, er etter kommi-

[48] Jf. Dok. nr. 7 (1972–73) og Innst. S. nr. 277 (1976–77).

sjonens mening en vesentlig betingelse for kontrollens effektivitet».[49] *Flertallet* kan vanskelig se at dagens ordning i seg selv innebærer noen dobbelt rapportering, og den er en viktig forutsetning for at Riksrevisjonen skal kunne vurdere om statsråden har brukt sin innflytelse i tråd med Stortingets forutsetninger, og om de statlige interessene blir forvaltet økonomisk forsvarlig. I den utstrekning dagens ordning innebærer en dobbeltrapportering, bør dette løses på andre måter enn ved å koble ut Riksrevisjonen. Det forslag som regjeringen legger opp til, vil etter *flertallets* vurdering innebære en klar innskrenkning i forhold til dagens selskapskontroll, og gi Stortinget dårligere forutsetninger for å vurdere hvordan statsrådene forvalter statens interesser.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, vil vise til at den faste rapporteringen ved selskapskontroll i dag skjer ved at selskapsberetningene avgis til Riksrevisjonen, som så legger disse til grunn for sin vurdering og videre rapportering til Stortinget, gjennom Dokument nr. 3:2. Det er bred enighet om at Riksrevisjonen også i fremtiden skal utføre selskapskontrollen. Hvorvidt rapporteringen bør skje direkte til Stortinget eller via Riksrevisjonen, er av underordnet betydning. Det viktige er at kontrollen skjer basert på retningslinjer fastlagt av Stortinget med sikte på å ivareta Stortingets kontrollbehov. Med andre ord at Stortinget sikres et korrekt grunnlag for å kunne vurdere om statsråden har brukt sin innflytelse i tråd med Stortingets forutsetninger, og om de statlige interessene blir forvaltet økonomisk forsvarlig. Spørsmålet om dobbeltarbeid er reist. Mindretallet forutsetter at de ansvarlige gjennomgår rutinene med sikte på å unngå unødig arbeid, for eksempel ved at rapporteringstidspunkter samordnes.

Utvalget viser til at Riksrevisjonens rolle i forhold til *fristilt statlig virksomhet* reiser særskilte spørsmål, som er behandlet i avsnitt 5.3.8.

Riksrevisjonen driver ikke bare etterfølgende revisjon og kontroll, men også en løpende *veiledning* overfor forvaltningen. Dette har i noen grad foregått bestandig, men er i den senere tid formalisert i Riksrevisjonens standarder. I utkastet til ny lov og instruks er veiledningsrollen fremhevet som en viktig del av Riksrevisjonens virksomhet. Utvalget er enig i betydningen av at den innsikt Riksrevisjonen skaffer seg gjennom sitt arbeid, kan omsettes i konstruktive råd til forvaltningen, på en måte som kan forebygge fremtidige feil og mangler. På den annen side er det en grunnleggende forskjell mellom etterfølgende kontroll og fremtidsrettet styring. I denne sammenheng er det naturlig å understreke forvaltningens selvstendige ansvar for sine egne veivalg, uavhengig av revisjonens veiledning.

Videre vil det alltid kunne være en fare for at veiledningen reelt, om enn ikke formelt, binder opp Riksrevisjonens vurderinger, slik at det senere blir vanskeligere å fremme berettiget kritikk, dersom noe likevel går galt. På den måten kan også Stortingets kontrollvurderinger reelt sett bli bundet opp, og dette har ved enkelte anledninger vært påpekt av tinget. I privat sektor synes utviklingen snarere å gå mot et klarere skille mellom revisjonsfirmaenes revisjons- og konsulentvirksomhet. På samme måte er det i forvaltningen viktig å skille mellom Riksrevisjonens oppgaver, og de oppgaver som tilligger Statskonsult og lignende etater.

Utvalget stiller seg med dette ikke negativt til at Riksrevisjonen driver veiledning, men vil påpeke at dette må skje med varsomhet, og på en måte som verken formelt eller reelt binder opp de senere revisjons- og kontrollvurderingene. Det er også viktig at Riksrevisjonen selv er seg bevisst hvilken rolle den har. I og med den økende oppmerksomhet på forvaltningsrevisjon, kan det bli vanskelig å skille mellom Riksrevisjonen som revisor i tradisjonell forstand, og Riksrevisjonen som aktør, veileder og bidragsyter i forvaltningspolitisk forstand. I sin ytterste konsekvens risikerer man en sammenblanding av roller som kan være med på å tilsløre skillet mellom den lovgivende og utøvende makt.

Videre bør veiledningen primært konsentreres om spørsmål som gjelder regnskap og økonomi, og den bør være av generell karakter. Under ingen omstendighet må det bli slik at forvaltningen reelt sett kan søke forhåndsklarering fra Riksrevisjonen i kontroversielle enkeltsaker.

5.3.5 Kriteriene for Riksrevisjonens vurderinger

De revisjonskriterier som Riksrevisjonen anvender i sin virksomhet, er tilpasset de enkelte oppgaver som institusjonen utfører. Disse kriteriene fremgår i dag bare i meget beskjeden grad av gjeldende lov og instruks, men er nedfelt i Riksrevisjonens egne standarder. Etter utvalgets vurdering er det viktig at kriteriene for fremtiden i så stor grad som mulig kommer klart til uttrykk i lov og instruks, slik at forvaltningen så vel som Riksrevisjonen, vet hva den har å forholde seg til.

Et sentralt kriterium ved Riksrevisjonens vurderinger er om regjering og forvaltning har fulgt opp

[49] Jf. Innstilling fra Statsselskapskommisjonen av 1953, avgitt 13.05.1955, s. 37.

og respektert «Stortingets vedtak og forutsetninger». Kontrollen med at Stortingets vedtak (lov, budsjett m.v.) følges er legalitetskontroll, som i dag inngår både i regnskapsrevisjonen, forvaltningsrevisjonen og selskapskontrollen. Koblingen til en mer skjønnsmessig kontroll med etterlevelsen av Stortingets «forutsetninger» ble først eksplisitt formulert som et ønske fra Stortinget under behandlingen av Ingvaldsen-rapporten i 1977. Revisjonskriteriet «i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger» er i dag særlig sentralt ved forvaltningsrevisjonen, men brukes også ved selskapskontrollen, og i noen grad ved regnskapskontrollen.[50]

Det er særlig når Riksrevisjonen vurderer forvaltningen ut fra Stortingets «vedtak og forutsetninger» at dens funksjon som kontrollorgan for Stortinget kommer til uttrykk. Dette er et revisjonskriterium av direkte interesse for Stortingets egen kontroll, der påviste brudd kan tenkes å føre til etterfølgende parlamentarisk vurdering og kritikk. Kriteriet er derfor viktig, og utvalget er enig i at det bør videreføres, og nedfelles i lov og instruks. Samtidig er det såpass vidt at noen nærmere presiseringer kan være nyttige.

Med «vedtak» må forstås alle formelle vedtak Stortinget treffer. Dette er en legalitetskontroll. I praksis vil det særlig være lover og bevilgningsvedtak som er sentrale for Riksrevisjonens kontroll, samt vedtak knyttet til grl. § 19 om forvaltning av statens eiendom. Men også alle andre vedtak som Stortinget treffer kan i prinsippet trekkes inn. Enkelte typer vedtak ligger likevel etter sin karakter såpass fjernt fra revisjonsvirksomheten at det sjelden vil være naturlig for Riksrevisjonen å kontrollere at de etterleves – som f eks samtykkevedtak etter grl. § 25 og 26 annet ledd.

Riksrevisjonens kontroll med etterlevelsen av Stortingets «vedtak» omfatter også tingets instrukser til regjeringen i enkeltsaker, herunder såkalte «anmodningsvedtak», som det i de senere år har blitt stadig flere av (se avsnitt 6.2). Dersom det på et område eller i en sak som Riksrevisjonen allerede gransker er truffet slike vedtak, vil dette naturlig inngå i revisjonsvurderingen. Derimot har Riksrevisjonen til nå ikke sett det som sin oppgave å føre noen generell kontroll med hvordan instrukser i enkeltsaker etterleves. Utvalget viser her til at det for etterlevelsen av «anmodningsvedtak» nylig er opprettet en egen kontrollprosedyre, knyttet direkte til kontroll- og konstitusjonskomiteen (se avsnitt 6.2). Dette er naturlig for slike vedtak, som ikke sjelden er av utpreget politisk karakter.

Hvorvidt forvaltningen formelt har brutt et av Stortingets vedtak, vil kunne reise rettslige tolkningsspørsmål. Dersom det gjelder spørsmål om brudd på formell lov, bør Riksrevisjonen utvise en viss varsomhet med å konkludere kategorisk. Riksrevisjonen er ikke noen domstol, og bør som hovedregel ikke se det som sin oppgave å ta stilling til omstridte spørsmål om lovtolkning. I forhold til bevilgningsvedtak og lignende kan det være mer naturlig at Riksrevisjonen klart konkluderer, dersom de er brutt. Men også her kan det være et tolkningsspørsmål hva som følger av selve det formelle vedtak, og hva som snarere må anses som ikke-bindende forutsetninger. Så lenge kontrollen både omfatter «vedtak og forutsetninger», bør Riksrevisjonen normalt utforme sine merknader uten å gå inn på noen strengt rettslig vurdering.

Riksrevisjonens kontroll med at Stortingets «forutsetninger» etterleves, vil kunne omfatte både forutsetninger som er direkte knyttet til et formelt substansvedtak, og andre typer politiske føringer og signaler, som for eksempel merknader i forbindelse med at en stortingsmelding vedtas vedlagt protokollen. Slike forutsetninger vil typisk komme til uttrykk gjennom komitemerknader eller utsagn fra Stortingets talerstol, som utgjør en praktisk viktig del av den parlamentariske styring. I regjeringens uttalelse er det anført at det må foreligge klare holdepunkter for å anta at et flertall på Stortinget går inn for et bestemt syn, før dette kan sies å være «forutsatt» av Stortinget. Utvalget er enig i dette.

Samtidig vil utvalget påpeke at uttrykket «Stortingets forutsetninger» ikke bare omfatter klare merknader eller uttalelser som representantene fremsetter. Dersom regjeringen ved fremleggelsen av en sak for Stortinget har angitt klare forutsetninger som Stortinget under sin behandling ikke kommer nærmere inn på, må disse etter en nærmere vurdering kunne antas å være lagt til grunn også av Stortinget, selv om dette ikke uttrykkes eksplisitt.

Dersom forvaltningen har brutt et stortingsvedtak, vil dette være et formelt pliktbrudd, som i sin ytterste konsekvens kan føre til konstitusjonelt ansvar for statsråden. Stortingets «forutsetninger» er derimot ikke formelt bindende, og her kan det i verste fall være tale om senere parlamentarisk kritikk (eller mistillit). I noen saker kan statsråden ha hatt gode reelle grunner for ikke å følge opp komitemerknader og uttalelser som er fremkommet under en stortingsbehandling. I de saker Riksrevisjonen undersøker,

[50] I Riksrevisjonens utkast er dette foreslått nedfelt både som generelt formål i lovens § 1, særskilt for forvaltningsrevisjonen i lovens § 7 annet ledd og instruksen § 3–1, og for selskapskontrollen i § 4–1.

må den ansvarlige statsråd alltid gis anledning til å uttale seg, og begrunne det som er gjort, før saken eventuelt rapporteres til Stortinget. Slike innsigelser skal inntas i rapporten. På den måten blir Stortinget orientert om at saken har fått en annen løsning enn forutsatt, og det blir så opp til Stortinget i ettertid å vurdere om dette er forsvarlig.

Utvalget er enig i at Stortingets vedtak og forutsetninger er et naturlig utgangspunkt for Riksrevisjonens etterfølgende kontroll, og i at dette bør komme til uttrykk i lovens formålsbestemmelse. Riksrevisjonen vil naturligvis også måtte anvende alminnelige revisjonskriterier, slik disse er utformet og utviklet i revisjonsfaget, uavhengig av om de er vedtatt eller uttalt av Stortinget.

Dette er særlig klart i forhold til regnskapsrevisjonen, som i hovedsak bygger på generelle prinsipper for forsvarlig regnskapsføring og revisjon, som også gjelder for privat revisjon, og som av Riksrevisjonen er supplert med krav særlig tilpasset offentlig virksomhet. Men det samme må etter utvalgets oppfatning gjelde for forvaltningsrevisjonen og selskapskontrollen. Da Stortinget i 1977 fremsatte ønske om en kritisk revisjon knyttet til Stortingets vedtak og forutsetninger, var dette åpenbart ment som et supplement til andre revisjonskriterier, og ikke som noen begrensning av Riksrevisjonens vurderinger. Kriteriene for forvaltningsrevisjon, slik Riksrevisjonen over tid har utviklet dem, har ikke bare vært «Stortingets vedtak og forutsetninger», men også andre standarder, herunder slike som er fastsatt gjennom internasjonalt revisjonsfaglig samarbeid.

Utvalget viser til at Riksrevisjonen er pålagt å føre en generell kontroll innenfor de områder som omfattes av dens revisjon og kontroll. For legalitetskontrollen må denne ta utgangspunkt i alle rettslig bindende regler som gjelder for forvaltningen, enten disse er nedfelt i lov, stortingsvedtak, forskrift, eller bindende instruks i forvaltningen. For Stortinget er det ikke bare viktig å bli informert om at formelle lover følges, men også om etterlevelsen av forskrifter og annet regelverk. Dette er i tråd med hvordan annen revisjon fungerer, både kommunalt og privat, og der legalitetskontrollen selvsagt omfatter alle bindende regler, uansett på hvilket nivå de er fastsatt.[51]

Utvalget vil understreke at formålet med Riksrevisjonens virksomhet ikke bare er å gi Stortinget et grunnlag for dets kontroll, men også å gi regjeringen og forvaltningen korrektiver og tilbakemelding, som ledd i det løpende arbeidet for å sikre en best mulig forvaltning. Rapportene fra Riksrevisjonen kan, dersom de mottas og brukes på riktig måte, være et nyttig styringsverktøy for forvaltningen og ikke minst for den politiske ledelse, som på den måten får innsikt i hvordan forvaltningen fungerer.

Utvalget viser til at det i praksis ikke er slik at all «kritikk» fra Riksrevisjonen har samme styrkegrad. Riksrevisjonens kritiske (og positive) merknader er nyanserte, og vil normalt fange opp forskjellen mellom kritikkverdige brudd på Stortingets vedtak og forutsetninger og mer uskyldige brudd på interne administrative mål og standarder. Utvalget viser til at den berørte etat skal ha mulighet for å påpeke feil og mangler under saksgangen, og på en slik måte at dette fremkommer av rapportene.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås viser til at skillet mellom revisjonskriterier utledet av Stortingets vedtak og forutsetninger, og andre revisjonsfaglige kriterier kommer til uttrykk i Riksrevisjonens forslag til formålsbestemmelse i lovutkastet § 1. Utkastets § 7 annet ledd om forvaltningsrevisjon kan derimot gi inntrykk av at revisjon alltid må være direkte knyttet til Stortingets vedtak og forutsetninger, og her må man til instruksutkastets § 3–1 for å se at dette ikke er hensikten. Flertallet vil derfor foreslå at forslaget til lovens § 7 annet ledd endres noe. En bedre ordlyd kan for eksempel være at:

> «Riksrevisjonen skal med utgangspunkt i kravene til god forvaltningsskikk og generelle faglige standarder gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger, samt kontrollere gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).»

Dette flertall er enig i den måten Riksrevisjonen har utformet kriteriene for forvaltningsrevisjon på i utkastet til instruks § 3–1. Utkastet er i hovedsak identisk med de kriterier som i de senere år har vært fastsatt i Riksrevisjonens standarder, og gjengir også de internasjonale revisjonskriterier som organisasjonen INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) har utarbeidet for såkalt «performance audit». Med et lite forbehold for teksten i § 3–1 bokstav e, som er kommentert nedenfor i avsnitt 5.3.6, legger *flertallet* til grunn at paragrafen har fått en hensiktsmessig utforming. *Flertallet* vil påpeke at det ofte ikke vil være noe klart skille mellom revisjonskriterier som bygger på Stortingets vedtak og forutsetninger, alminnelige (herunder internasjonale) revisjonskriterier, og kriterier som utledes av de regler og retningslinjer som regjering og

[51] Jf. revisorloven §§ 5–1 og 5–2, og kommuneloven § 60 nr. 7.

forvaltning selv har satt for sin virksomhet (f.eks. økonomireglementet). Også «interne» regler og retningslinjer i forvaltningen vil normalt måtte sees som utslag av hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp, og må derfor inngå som en integrert del av den revisjonsfaglige vurdering. Samtidig forutsetter dette *flertall* at Riksrevisjonen ved utformingen av sine merknader og eventuelle kritikk så langt som mulig synliggjører forskjellen mellom brudd på Stortingets klare vedtak og forutsetninger, brudd på prinsipper for god økonomiforvaltning m.v., og brudd på rent interne regler, retningslinjer og målsetninger i forvaltningen.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad viser til at det generelt ikke finner det nødvendig eller hensiktsmessig å kommentere de konkrete forslagene til utforming av lovtekst og instruks, og viser til at dette vil måtte vurderes under Stortingets videre arbeid med forslaget.

5.3.6 Særlig om Riksrevisjonens kontroll med de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget

I de senere år har Riksrevisjonen i enkelte saker gransket og vurdert kvaliteten på de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget når den fremmer en proposisjon eller melding. Dette er et politisk sensitivt revisjonstema, fordi det ligger så tett opp til Stortingets egen kontroll med etterlevelsen av regjeringens opplysningsplikt (se avsnitt 4.4). Riktignok har Riksrevisjonen avstått fra å bruke den rettslige opplysningsplikten som sitt kriterium, men i enkelte tilfeller har revisjonsrapportene ført til etterfølgende parlamentarisk gransking, vurdering og kritikk for brudd på plikten. Det gjelder særlig i sakene om Nordhordlandsbroen, Gardermoen og Fatima-prosjektet. På denne bakgrunn er utvalget i mandatet særlig bedt om å vurdere om det er «ønskelig at Riksrevisjonen gransker og vurderer om regjeringen oppfyller sin opplysningsplikt overfor Stortinget».

Regjeringens opplysningsplikt er, som tidligere vist, en rettsregel, som i dag har status av konstitusjonell sedvanerett. Slik sett kan den hevdes å falle innenfor Riksrevisjonens generelle legalitetskontroll. I prinsippet er det heller ikke nytt at Riksrevisjonens vurderinger knyttes til kriterier av direkte betydning for statsrådenes konstitusjonelle (og parlamentariske) ansvar, selv om dette i praksis normalt har vært nedtonet. Og videre vil nettopp de opplysninger som regjeringen fremlegger ofte kunne være en sentral og naturlig del av vurderingstemaet ved granskingen av større enkeltsaker, særlig i forbindelse med forvaltningsrevisjon, men potensielt også ved annen revisjonskontroll. Dersom Riksrevisjonen avdekker informasjonssvikt, er det naturlig at dette rapporteres til Stortinget. I store og kompliserte forvaltningssaker kan det også være vanskelig for Stortinget selv å avdekke eventuelle forskjeller mellom hvilke opplysninger regjering og forvaltning har hatt, og hvilke som er meddelt til tinget. Slik sett er dette en form for gransking som det er naturlig at Riksrevisjonen utfører, og som fyller et klart parlamentarisk kontrollbehov.

På den annen side er det også betenkeligheter ved en direkte revisjonsfaglig etterprøving av om regjeringen har oppfylt sin opplysningsplikt overfor Stortinget. For det første er dette en politisk sensitiv regel, som direkte angår forholdet mellom Storting og regjering, og der brudd tradisjonelt har vært ansett som særlig kritikkverdig. Dersom Riksrevisjonen går inn og vurderer opplysningsplikten, vil den kunne beskyldes for å blande seg i rent politiske spørsmål, på en måte som kan true dens partinøytrale stilling og legitimitet. En side av dette er at Riksrevisjonen ikke nødvendigvis vil ha den rette ekspertise til å vurdere hva som formelt sett utgjør et pliktbrudd, en annen at det lett vil kunne oppfattes som en forhåndsdom dersom den skulle forsøke å gjøre det. Endelig er brudd på opplysningsplikten noe som det først og fremst tilkommer Stortinget selv å vurdere kritikkverdigheten av, og eventuelt behovet for videre strafferettslig oppfølgning.

Etter utvalgets vurdering vil den rette balanse mellom disse motstridende hensyn være at Riksrevisjonen i fremtiden fortsatt kan og bør undersøke om de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget er dekkende, og gir tinget et forsvarlig beslutningsgrunnlag. På den annen side må Riksrevisjonen her utvise varsomhet ved sine vurderinger og konklusjoner, og den bør ikke eksplisitt ta stilling til om opplysningsplikten er brutt. I første rekke bør den konsentrere seg om en rent faktisk gransking og fremstilling av hva regjering og forvaltning har visst om saken på det aktuelle tidspunkt, og hva som er meddelt videre til Stortinget. Dersom det er klare mangler eller feil ved informasjonen, må dette kunne påpekes. Men det bør skje uten at Riksrevisjonen går inn på noen nærmere rettslig vurdering av om opplysningsplikten formelt sett er brutt.

Videre bør det etter utvalgets mening ikke være Riksrevisjonens oppgave å drive en mer generell, løpende kontroll med informasjonsstrømmen fra regjering til Storting. Slike granskinger bør være forbeholdt særlig viktige enkeltsaker, og da enten fordi

det inngår i en bredere gjennomgang av saken, eller som egne undersøkelser i saker der det allerede foreligger mistanke om informasjonssvikt.

Spørsmålet er videre hvilket revisjons *kriterium* Riksrevisjonen skal anvende for å vurdere hva som er korrekt informasjon fra regjering til Storting. Her er det flere muligheter. I Riksrevisjonens gjeldende retningslinjer for forvaltningsrevisjon var kriteriet opprinnelig om «regjeringens informasjon til Stortinget er tilfredsstillende», men i 2000 ble dette endret til om «beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav». Dette er nå foreslått videreført i utkastet til instruks § 3–1 bokstav e. Med «offentlige utredningskrav» siktes det blant annet til Utredningsinstruksen, som er fastsatt av regjeringen til bruk i forvaltningen.[32] I regjeringens uttalelse er anført at dette er uheldig, siden det gjelder en intern instruks fastsatt av forvaltningen selv. Regjeringen har ikke innsigelser til at Riksrevisjonen driver slik kontroll, men foreslår at kriteriet skal være om «beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig».

Utvalget er enig i at det foreslåtte kriteriet ikke er særlig velegnet. Problemet er ikke at det viser til interne instrukser i forvaltningen, for slike må Riksrevisjonen kunne trekke inn, der dette er hensiktsmessig (se ovenfor). Utredningsinstruksen er imidlertid utformet med tanke på de interne krav til utredning i forvaltningen, og ikke med tanke på å regulere hva som er korrekt informasjon fra regjeringen *til Stortinget*. Videre oppstiller den først og fremst saksbehandlingskrav, og inneholder få materielle krav til informasjonens omfang og karakter. Slik sett angir den et annet vurderingstema enn det som gjelder for informasjonsflyten til Stortinget. Dersom den legges til grunn på et forhold som den ikke er ment å regulere, vil dette kunne slå galt ut, begge veier.

Utvalget har derfor kommet til at Riksrevisjonens vurderingstema i prinsippet må være det samme som generelt gjelder for etterprøving av regjeringens opplysningsplikt, som angitt i avsnitt 4.4. Eller med andre ord om regjeringen har fremlagt den informasjon som er nødvendig for Stortingets behandling av saken, og at opplysningene er korrekte og dekkende. Behovet for varsomhet tilsier at Riksrevisjonen bør gå kortere enn Stortinget selv i sin vurdering, og den bør heller ikke konkludere bastant. Men vurderings *temaet*må i prinsippet være det samme. Samtidig er det hensiktsmessig å gi kriteriet en utforming som ikke direkte viser til den rettslige opplysningsplikten. For det første for å signalisere at Riksrevisjonen ikke bør foreta eksplisitte vurderinger av om plikten formelt sett er brutt. Og for det andre fordi den må kunne påpeke faktisk informasjonssvikt, også der det er uklart om det formelt sett foreligger pliktbrudd.

Utvalget viser til at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget kan tenkes å være brutt ikke bare når regjeringen tilbakeholder opplysninger som den kjente til, men etter forholdene også dersom den ikke har foretatt en tilstrekkelig utredning av saken før den ble presentert for tinget. Slik sett er det en nær sammenheng mellom de utredningskrav som må stilles i forvaltningen, og den senere plikten til å holde Stortinget forsvarlig informert. I forbindelse med sin kontroll av de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget, er det derfor naturlig at Riksrevisjonen også må kunne etterprøve om grunnleggende utredningskrav i forvaltningen er overholdt.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, vil på denne bakgrunn foreslå en endring i utkastet til instruks § 3–1 bokstav e, slik at Riksrevisjonen skal granske om:

«e. regjeringen ved fremleggelse av saker har gitt Stortinget korrekte og dekkende opplysninger, og om saken er utredet slik god forvaltningsskikk krever.»

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad ser det ikke som sin oppgave å utforme forslag til love- eller instrukstekst, og viser til sin merknad i avsnitt 5.3.1.

5.3.7 Riksrevisjonens rett til å innhente opplysninger og dokumenter

Etter gjeldende rett har Riksrevisjonen en vid adgang til å innhente informasjon. I grl. § 75 k er det fastsatt at forvaltningen har en aktiv plikt til å sende inn statens regnskaper. Annen informasjon må Riksrevisjonen selv kreve. Dette er angitt i statsrevisjonsloven § 2 annet ledd, som gir kompetanse til å forlange «enhver oplysning eller redegjørelse, som den finder nødvendig for at utføre sit hverv», enten gjennom departementet, eller «direkte av offentlige myndigheter og tjenestemænd». Etter § 2 annet ledd kan Riksrevisjonen med andre ord kreve enhver opplysning, fra enhver som arbeider i det offentlige. Be-

[52] Jf. Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (AAD), fastsatt ved kgl. res. av 18.02.2000, som endret tidligere instruks av 16.12.1994.

stemmelsen må forstås etter sin ordlyd, og det er ikke rettslig grunnlag for å tolke den innskrenkende.

Etter utvalgets mening er det avgjørende at Riksrevisjonen får tilgang på de opplysninger og dokumenter den trenger for å kunne utføre sine oppgaver. Dette er det bred enighet om. I praksis er det da også vanlig at Riksrevisjonen krever de dokumenter den anser nødvendig, og får dem utlevert.

I Riksrevisjonens utkast til ny lov § 4 første ledd er det foreslått lovfestet at den uten hinder av taushetsplikt skal kunne «kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument, og foreta de undersøkelser som den finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene». Det samme prinsippet gjelder for øvrig for de nasjonale riksrevisjoner i andre land som utvalget har innhentet opplysninger om.

Utvalget vil samtidig understreke at dette ikke innebærer noen rett for Riksrevisjonen til å kreve informasjon på fritt grunnlag. Kravet må være knyttet til det som i den enkelte sak er nødvendig for å gjennomføre Riksrevisjonens oppgaver, slik disse vil bli fastsatt i lov og instruks. Utvalget har merket seg at verken Riksrevisjonen eller regjeringene har gitt uttrykk for at det i praksis har vært vesentlige problemer knyttet til innsynsretten. Utvalget ser derfor heller ikke behov for noen endring av gjeldende praksis, og oppfatter det ikke som et aktuelt behov for Riksrevisjonen at den skal ha krav på et mer omfattende innsyn enn det som gjelder i dag.

Utvalget vil understreke at fremleggelse av opplysninger og dokumenter for Riksrevisjonen *ikke* i seg selv innebærer offentliggjøring. Den innsynsrett borgerne har i Riksrevisjonens dokumenter omfatter ikke dokumenter som foreligger i kontrollert virksomhet og som er innhentet som ledd i Riksrevisjonens kontroll.[53] Videre har Riksrevisjonens tjenestemenn taushetsplikt for alle forhold de får kjennskap til i tjenesten, med unntak av det som følger av deres oppgaver, herunder rapporteringen til Stortinget. Det er således kun gjennom korrespondansen med forvaltningen og i rapportene til Stortinget at interne opplysninger fra forvaltningen unntaksvis vil bli gjort allment kjent. Her bør imidlertid Riksrevisjonen følge en forsiktig linje, og slik at kun slike interne forhold som er nødvendige for å gi en korrekt og dekkende fremstilling av saken, blir gjengitt. Formålet med innhenting av interne opplysninger er å gi Riksrevisjonen selv et forsvarlig kontrollgrunnlag. Det er sjelden dette fører til alminnelig offentliggjøring, og i de tilfelle der det skjer, vil slik åpenhet (om uheldige forhold i forvaltningen) normalt være i den allmenne interesse. Etter utvalgets vurdering betyr dette at de argumenter som tradisjonelt kan anføres mot innsyn i forvaltningens interne opplysninger og dokumenter, ikke er relevante for spørsmålet om Riksrevisjonens informasjonskrav.

Riksrevisjonens behov for interne opplysninger og dokumenter vil for øvrig variere, avhengig av hva slags kontroll det gjelder. Ved forvaltningsrevisjon ligger det i denne kontrollens karakter at det kan være et til dels omfattende behov for internt innsyn, både for å vurdere effektivitet og prosedyrer, og for å kunne vurdere om Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp. Utvalget har ovenfor sagt seg enig i at slike undersøkelser bør begrenses til saker av særlig stor prinsipiell eller økonomisk betydning. Men når det først iverksettes en undersøkelse, må den, både av hensyn til Stortinget og til forvaltningen selv, bygge på et så fullstendig vurderingsgrunnlag som mulig.

Utvalget viser til at forslaget til ny lov § 4 første ledd vil omfatte tilgang til alle taushetsbelagte (herunder graderte) opplysninger og dokumenter. Dette er i tråd med langvarig praksis. Riksrevisjonen har sikkerhetsklarert personale, og er for øvrig pålagt å følge de regler og retningslinjer som gjelder ved behandling av gradert materiale i forvaltningen. Ordningen er imidlertid ikke formelt lovfestet, og den nye sikkerhetsloven av 20.03.1998 nr. 10 har i § 2 femte ledd et unntak for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsklarert materiale. Dette er påpekt i regjeringen Stoltenbergs høringsuttalelse. Utvalget er enig i at det med fordel kan inntas en bestemmelse i utkastet til ny lov om Riksrevisjonen, som regulerer dens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger. Samtidig bør det ut fra konstitusjonelle hensyn gjøres et unntak for de bestemmelser i sikkerhetsloven, som regulerer fullmaktene til Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Ved rapportering til Stortinget er det ikke vanlig at Riksrevisjonen gjengir eller viser til taushetsbelagte eller graderte opplysninger. I de saker det helt unntaksvis er aktuelt å fremlegge graderte opplysninger, vil disse bli lagt frem og behandlet på samme måte som når regjeringen fremlegger graderte opplysninger for Stortinget. Utvalget har inntrykk av at dette fungerer på en hensiktsmessig måte, og kan ikke se at det her er behov for nye prosedyrer, særskilt tilpasset rapporter fra Riksrevisjonen.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås vil på denne bak-

[53] Jf. Midlertidig instruks om offentlighet for Riksrevisjonen, vedtatt av Stortinget 14.06.2000 § 2.

grunn gi sin tilslutning til den måten innsynsretten er utformet på i Riksrevisjonens utkast til ny lov § 4. Flertallet kan videre slutte seg til Riksrevisjonens begrunnelse for forslaget, som også er utdypet ved andre anledninger.[54] Det bærende prinsipp må være at det bare er Riksrevisjonen selv som kan vurdere hvilken informasjon som er nødvendig. Dersom dette ikke var tilfelle, ville det i realiteten være opp til den kontrollerte etat å legge premissene for kontrollen, på en måte som ville kunne vanskeliggjøre effektiv gransking og kontroll. I saker der det er mistanke om alvorlige feil og mangler, ville dette også kunne svekke revisjonsrapportenes troverdighet og legitimitet utad.

På denne bakgrunn vil det etter *flertallets* oppfatning verken være hensiktsmessig eller mulig å innta eksplisitte *unntak* fra innsynsretten i lovutkastet § 4. For det første vil enhver utforming av slike unntak medføre at forvaltningen selv får et skjønn med hensyn til hvilke dokumenter og opplysninger som gis ut. For det andre er det i praksis umulig å utforme klare unntak, uten at disse dermed får en rekkevidde som i gitte situasjoner vil kunne begrense Riksrevisjonens legitime innsynsbehov. I den forbindelse vil *flertallet* påpeke at det i forvaltningssaker er vanskelig å definere en grense mellom «politiske» overveielser og administrative vurderinger, og at Riksrevisjonens kontroll ikke bare omfatter embetsverkets virksomhet, men også statsrådenes embetsførsel. For det tredje vil *flertallet* vise til at Riksrevisjonen i praksis alltid har utøvet sin vide innsynsrett på en fleksibel måte, som har respektert legitime behov for fortrolighet i regjering og forvaltning, og som ikke har medført noen uheldig offentliggjøring av strengt intern eller taushetsbelagt informasjon. For det fjerde vil *flertallet* vise til at Stortinget selv, dersom det benytter grl. § 75 f, har en meget vid innsynsrett (se avsnitt 4.3), og at det samme må gjelde for Riksrevisjonen, som Stortingets kontrollorgan. Det vil både være tungrodd og unødig konfliktskapende dersom Riksrevisjonen skulle måtte gå til Stortinget for å få utlevert nødvendig informasjon fra forvaltningen.

Endelig vil *flertallet* vise til at de undersøkelser utvalget har gjort av praksis og regelverk i andre land tyder på at det ikke er vanlig å oppstille begrensninger i de nasjonale riksrevisjoners informasjonskrav.[55] Det er vanskelig å se begrunnelsen for at den norske Riksrevisjonen skulle ha dårligere arbeidsvilkår.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad vil vise til at det generelt ikke ser noe behov for at utvalget går nærmere inn på selve utformingen av bestemmelsene i lov og instruks, som vil måtte vurderes i forbindelse med Stortingets videre behandling av lovforslaget. *Dette mindretall* vil imidlertid påpeke at det ikke ligger innenfor Riksrevisjonens arbeidsområde å etterprøve de rent interne politiske prosesser. Dokumenter som regjeringsnotater og utkast til disse, referater fra regjeringskonferansene og statsrådenes håndnotater, er dokumenter som bør høre inn under regjeringens interne politiske sfære. Regjeringen har en genuin interesse av å kunne beskytte sine interne drøftelser fra utenverdenen. Dette gjelder både de skriftlige dokumenter, men også muntlige forklaringer om hva som skal være sagt i regjeringens interne møter. Riksrevisjonen har for øvrig selv presisert at regjeringsnotater faller utenfor de dokumenter det er aktuelt å begjære innsyn i. For Stortinget er det resultatene av regjeringens handlinger i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger som er av betydning, ikke hva hver enkelt statsråd har ment i et internt møte. En slik begrensning i Riksrevisjonens innsynsrett er etter *mindretallets* oppfatning i samsvar med gjeldende praksis og en presisering av hvilke dokumenter som kan unntas bør gå klart fram enten av lov eller instruks.

Utvalgets medlemmer Harald Hove og Hanne Marthe Narud vil understreke at de oppfatter at de begrensninger som mindretallet her formulerer knyttet til bestemte dokumenter er i samsvar med den praksis som i dag gjelder, og at denne praksis bør opprettholdes.

Utvalget har så langt vurdert rekkevidden av Riksrevisjonens informasjonskrav. Et annet spørsmål er *hvem* kravet bør kunne rettes mot. Etter statsrevisjonsloven § 2 annet ledd kan forklaringer i dag innhentes enten gjennom departementet, eller direkte fra enhver offentlig etat eller tjenestemann. I utkastet til ny lov § 4 annet ledd er dette foreslått vi-

[54] Jf. Fliflet «Stortingets innkallingsrett i historisk lys», Jussens Venner 1972 s. 67–120.

[55] I Danmark har for eksempel enhver som er ansatt i offentlig tjeneste plikt til «at meddele statsrevisorene de oplysninger og aktstykker, som de anser fornødne for udøvelsen af deres hverv», og på samme måte kan Rigsrevisoren «forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter rigsrevisorens skøn er af betydning for udførelsen af rigsrevisors hverv», jf. lov om statsrevisorene nr. 322 av 26.06.1975 § 4 stk. 3, og lov om revisionen af statens regnskaber m.m. nr 489 av 24.06.1991 § 12. Også den britiske riksrevisjonen har en full innsynsrett i forvaltningens opplysninger og dokumenter, som til sammenligning går lenger enn den rett parlamentets «select committees» har. I USA går kravet om slikt innsyn foran det ellers så etablerte prinsippet om unntak for «executive privilege», og her kan riksrevisjonen (the General Accounting Office) om nødvendig også anlegge søksmål mot forvaltningen for å oppnå innsyn.

dereført og presisert, slik at opplysninger og dokumenter kan innhentes fra «den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i virksomheter som er heleide av staten». Videre skal Riksrevisjonen kunne hente regnskapstall m.m. fra tjenesteytere staten benytter, og skal etter fjerde ledd kunne hente opplysninger fra andre som er tillagt statlige oppgaver, samt fra private som leverer varer eller tjenester til staten, i den grad forvaltningen har en slik rett.

Utvalget er generelt enig i at Riksrevisjonen må innhente opplysninger der de er å finne. Dette innebærer at Riksrevisjonen må kunne henvende seg direkte til de etater m.v. som er under revisjon og kontroll. Ved kontakt med departementene er det samtidig viktig at ledelsen er informert om den informasjonsinnhenting som foregår, slik praksis også er i dag. I saker om forvaltningsrevisjon skal førstekontakt med departementet alltid skje via ledelsen i departementet, og slik at statsråden eller den han bemyndiger, selv kan bistå med utvelgelse av de personer som har best kunnskap om området og som derved kan gi Riksrevisjonen den mest kvalifiserte bistand. En slik prosedyre er viktig både for å sikre at Riksrevisjonen får et best mulig vurderingsgrunnlag og for at ansvaret blir plassert der det hører hjemme, nemlig i ledelsen.

Utvalget vil videre legge til grunn at det ved møter mellom Riksrevisjonen og embets- og tjenestemenn normalt bør være slik at ledelsen i det berørte departement eller organ gis anledning til å være til stede, dersom det er ønske om det. Det vil også være mest korrekt at forespørsler som knytter seg til etterprøving av skjønnsutøvelse, henvises til den politiske ledelse. Utvalget vil videre påpeke at det er viktig at aktuelle forvaltningsrevisjoner er forankret i ledelsen for å få nødvendig autoritet. Ved møter mellom Riksrevisjonen og ansatte bør det alltid utarbeides et referat som sendes den reviderte virksomheten til verifisering, før innholdet legges til grunn for det videre arbeid. På denne måten vil ledelsen ha mulighet til å rette opp eventuelle feil eller skjevheter som måtte fremkomme ved de muntlige forklaringene. Utvalget anser dette for å være en hensiktsmessig og betryggende prosedyre.

Etter § 6 skal Riksrevisjonen også ha tilgang til forvaltningens IT-systemer. Dette er en videreføring og regulering av gjeldende praksis. Under den tidligere ordningen med stedlige revisorer var disse direkte tilknyttet forvaltningens IT-systemer. Etter den nye ordningen har Riksrevisjonen ut fra sikkerhetsmessige hensyn bestemt at revisorene ikke lenger skal ha direkte tilknytning, og i stedet praktiseres det nå slik at forvaltningen ved besøksrevisjon bistår med tilgang til systemene og stiller nødvendig utstyr til disposisjon. Utvalget finner det hensiktsmessig å videreføre denne praksis.

5.3.8 Kontrollen med fristilt statlig virksomhet

I Riksrevisjonens lovutredning er det gitt en fyldig omtale av selskapskontrollens innhold og hjemmelsmessige grunnlag.[56] Formålet med selskapskontrollen er å ta standpunkt til om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i aksjeselskap, statsforetak og særlovselskaper i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Som et ledd i denne kontrollen vurderes det om de statlige interessene virksomhetene representerer, blir forvaltet økonomisk forsvarlig og i samsvar med gjeldende lover m.m. I kontrollen inngår de undersøkelser som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser i selskapet det enkelte år.

De lovbestemmelser og instrukser som i dag hjemler Riksrevisjonens kontrolloppgaver i virksomhetene, regulerer ikke det nærmere innhold i selskapskontrollen. Riksrevisjonens kontroll bygger i det vesentlige på de rammer som ble lagt ved Stortingets behandling av Ingvaldsen-rapporten i 1977, samt senere etablert praksis og retningslinjer. Om Riksrevisjonens selskapskontroll uttalte Ingvaldsen-utvalget bl.a. at:

> «Riksrevisjonens oppgaver er å kontrollere om statsråden forvalter statens eierinteresser på lovlig og økonomisk forsvarlig måte og at han sørger for gjennomføring av de vedtak som Stortinget har truffet. Riksrevisjonen skal ikke uten spesiell foranledning ta stilling til om selskapets forretningsmessige disposisjoner er økonomisk forsvarlige. Ved opprettelsen av statsaksjeselskaper og statsbedrifter er det forutsatt at styret og den daglige ledelse skal ha betydelig handlefrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og statsråden (departementet) bør i sin alminnelighet ikke gripe inn i disse disposisjoner. Riksrevisjonen skal vurdere om statsråden på tross av dette burde ha grepet inn.»[57]

Utenriks- og konstitusjonskomiteen ga under sin behandling enstemmig tilslutning til dette, og la særlig vekt på at det

> «er kryssende hensyn som gjelder spørsmål om statsaksjeselskapene. Det ene er Stortingets krav for

[56] Jf. Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks pkt. 5.4.
[57] Jf. Dok. nr. 7 (1972–73) s. 31.

muligheten til effektiv kontroll, det andre er hensynet til bedriftens forretningsmessige drift.»[58]

Komiteen bemerket videre

«...at kontrollen ikke må få slike former at den forretningsmessige side av driften vanskeliggjøres.»

Etter 1977 har Stortinget ikke eksplisitt behandlet Riksrevisjonens rolle som Stortingets kontrollorgan for statlig eierskap. I 1977 var det statlige eierskap i hovedsak begrenset til en del større statsbedrifter og aksjeselskaper, som ble forvaltet av en egen avdeling i det daværende Industridepartementet. Et sentralt trekk ved forvaltningsutviklingen i de senere år er at stadig flere statlige virksomheter eller oppgaver er blitt organisert utenfor det ordinære forvaltningsapparatet i form av aksjeselskaper, statsforetak eller særlovselskaper. De fleste departementene har eierinteresser i ulike typer av fristilte virksomheter, og disse virksomhetene forvalter i dag betydelige verdier for staten.

Selskapskontrollen omfattet i 2001 26 heleide og 31 deleide aksjeselskaper, seks statsforetak, to selskaper med begrenset ansvar (BA) og seks særlovselskaper. En del av selskapene som staten har interesser i, driver i vesentlig grad næringsrettet virksomhet på et hovedsakelig næringsøkonomisk og forretningsmessig grunnlag. Staten har i slike tilfeller en rolle som markedsaktør gjennom sin eierstyring (herunder avkastningskrav og utbyttepolitikk). På mange områder har imidlertid selskapene også viktige oppgaver knyttet til bredere samfunnsinteresser, sektorpolitikk, m.v. Slike oppgaver kan være tillagt ut fra hensynet til forvaltning av naturressurser, eller til tilgang på viktige fellesgoder som infrastruktur og godt tjenestetilbud (f.eks. innen samferdsels- og kultursektoren). I disse tilfellene vil både forretningsmessige og sektorpolitiske målsettinger være sentrale for selskapene. Her vil staten ved siden av sin eierrolle også kunne opptre som myndighetsutøver, regulator, eller som kjøper av tjenester. Tilknytningsformene for virksomhetene varierer, dels av historiske årsaker, men også ut fra en konkret vurdering av det sektorpolitiske området. I praksis innebærer dette at den årlige politiske styringen på mange områder kan være både sammensatt og krevende, og styringsvirkemidlene vil kunne være både eierstyring, statlige tjenestekjøp betalt med tilskudd, konsesjoner, reguleringer, tilsyn og kontroll.

Den 1. januar 2002 overtok staten ansvaret som eier av spesialisthelsetjenesten, gjennom en omorganisering av virksomhetene i helseforetak. Med en rekke helsepolitiske mål, blant annet om likeverdig tilgang til viktige helsetjenester, vil det fortsatt være behov for nasjonal styring av helsetjenesten, men samtidig slik at denne styringen tar hensyn til at virksomhetene har et selvstendig ansvar som egne rettssubjekter. De statlige styringsvirkemidlene vil være en kombinasjon av eierstyring, myndighetsstyring, finansiering, tilsyn og kontroll.

For spesialisthelsetjenesten vedtok Stortinget under behandlingen av den nye loven om helseforetak at Riksrevisjonens kontroll både skal omfatte selskapskontroll og forvaltningsrevisjon.[59] I § 45 helseforetaksloven heter det blant annet:

«Riksrevisjonen kan i den utstrekning den finner det nødvendig, selv foreta undersøkelser i foretaket og selskaper som er heleid av foretak inkludert systematiske undersøkelser av foretakets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.»

Utvalget vil understreke den generelle betydningen av at fristilling av statlig virksomhet ikke i vesentlig grad må svekke Stortingets og Riksrevisjonens kontroll. Selv om nye organer etableres utenfor det ordinære forvaltningsapparatet, reduserer ikke dette betydningen av at viktige samfunnsoppgaver ivaretas. Den overordnete styring og kontroll med viktige statlige oppgaver må fortsatt være en oppgave for Stortinget og dets organer, uavhengig av hvordan de statlige oppgavene organiseres.

Utvalget mener derfor at Riksrevisjonens kontroll med fristilte virksomheter med ansvar for å gjennomføre statlige oppgaver også må omfatte forvaltningsrevisjon, i tillegg til den eierskapskontroll som inngår i den løpende selskapskontrollen. Utvalget er videre av den oppfatning at Stortingets kontrollbehov omfatter alle heleide statlige foretak, enten disse er organisert som statsaksjeselskap, statsforetak eller særlovselskaper, dersom disse er tillagt et samfunnsmessig ansvar i tillegg til sin rent næringsmessige eller forretningsmessig virksomhet. Det er ikke ønskelig at Stortinget involverer seg i forretningsmessige disposisjoner i selskapene, men det er en realitet at viktige tjenesteproduksjoner i samfunnet reelt sett styres gjennom statlige kjøp av tjenester betalt med tilskudd, konsesjoner eller annen regulering i forhold til selskapene. Stortinget må da gis mulighet til å kunne vurdere hvordan heleide statlige foretak ivaretar sine samfunnsoppgaver. Herunder må det kunne kontrollere hvordan tildelte statlige

[58] Jf. Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 17.

[59] Jf. Ot.prp. nr. 66 (2000–2001) og Innst. O. nr. 118 (2001–2002).

ressurser utnyttes (kostnadseffektivitet), hvordan virksomhetene har innrettet seg i forhold til de samfunnsmessige mål som er fastlagt for virksomheten (formålseffektivitet), og det må kunne vurdere eventuelle uønskede fordelingsmessige virkninger av tjenesteproduksjonen (geografisk eller på annen måte).

På denne bakgrunn vil utvalget anbefale at det presiseres at Riksrevisjonens selskapskontroll i forhold til heleide statlige selskaper også må kunne omfatte forvaltningsrevisjon.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Bjørg Selås og Fredrik Sejersted vil i den forbindelse foreslå at det tas inn en ny setning i forslaget til instruks for Riksrevisjonen § 4–1 annet ledd, som presiserer at Riksrevisjonens selskapskontroll i forhold til heleide statlige selskaper også må kunne omfatte forvaltningsrevisjon. Flertallets forslag lyder:

«I kontrollen inngår de undersøkelser som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.»

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad ser det ikke som sin oppgave å utforme forslag til lovtekst, og viser til sin merknad i avsnitt 5.3.1.

5.3.9 Kontroll med statlige utbyggingsprosjekter og investeringer

Offentlige utbyggingsprosjekter og investeringer utgjorde i statsregnskapet for 2000 rundt 40 milliarder kroner. Felles for store investerings- og utbyggingsprosjekter er at hvert enkelt prosjekt har unike risikofaktorer. Alle prosjektene er beheftet med usikkerhet, som kan føre til forsinkelser i prosjektgjennomføringen, økonomiske overskridelser og redusert funksjonalitet. Det kan ofte tilbakeføres til viktige tekniske eller økonomiske forhold, som man ikke har fanget opp i planleggingen. Under gjennomføringen kan det oppstå svikt i styring av prosjektet, slik at man mister kontrollen med fremdrift, kostnadsutvikling og resultater, og slik at man ikke lenger klarer å håndtere endringer som oppstår underveis. Selv om man ikke uten videre kan kopiere fremgangsmåten fra tidligere arbeid, kan bruken av anerkjente prosjektstyringsmodeller i stor grad redusere usikkerheten med hensyn til styring, organisering, kostnadspådrag og fremdrift i det enkelte prosjekt.

Utvalget er av den oppfatning at revisjonen av store investeringer og utbygginger er en viktig oppgave for Riksrevisjonen. Spørsmålet er imidlertid hvilken rolle Riksrevisjonen skal ha.

Utvalget legger til grunn at Riksrevisjonen fortsatt vil gå tungt inn i prosjekter som mislykkes, og fremskaffe informasjon til Stortinget om årsaker og ansvarsforhold. Stortinget har i økende grad satt fokus på å belyse årsaker og ansvarsforhold i prosjekter som feiler, blant annet gjennom bruk av komitehøringer. I utgangspunktet bør Riksrevisjonen tilveiebringe den informasjonen som er nødvendig for Stortingets behandling av slike saker. Det gjelder både prosjekter valgt ut for kontroll gjennom planprosessen i Riksrevisjonen, og eventuelt prosjekter kontrollert etter anmodning fra Stortinget. Det er likevel viktig å merke seg at Riksrevisjonen bare har begrensede muligheter til å følge opp hvert enkelt av det store antall prosjekter som til enhver tid er under gjennomføring. Eksempelvis var det under Forsvarsdepartementet og Samferdselsdepartementet i gang 71 prosjekter i størrelsesorden 500 mill. kroner eller mer i 2000.

Det neste spørsmål blir om Riksrevisjonen bør ha en mer proaktiv rolle. I enkelte land går for eksempel Riksrevisjonen inn med kvalitetskontroll av plangrunnlaget i prosjektet *før* saken sendes til parlamentet for behandling. En slik form for forhåndsrevisjon skaper integritetsproblemer for den etterfølgende ordinære revisjon. Utvalget er også av den oppfatning at en slik ordning vil være uryddig i forhold til de konstitusjonelle ansvarslinjene. Resultatet av forhåndsrevisjonen vil lett kunne bli en del av beslutningsgrunnlaget i prosjektet. Videre har regjeringen selv etablert en ordning med kvalitetssikring av plangrunnlaget i alle større utbyggingsprosjekter over 500 millioner kroner. Generelt er eksternrevisjonens forhåndsrevisjon avviklet i de fleste land. Oppgaven ivaretas ved administrative kontrollordninger med beslutningsgrunnlaget og gjennomføringen av prosjektet.

På den annen side vil nytten av dialog mellom forvaltningen og Riksrevisjonen være størst tidlig i et prosjekts levetid. Ved å gjennomføre revisjon tidlig i prosjektet mot områder der man erfaringsmessig vet at feil og mangler oppstår, vil revisjonen kunne påvirke forløpet av prosjektet på en gunstig måte, og gi administrasjonen mulighet for å korrigere prosjektets videre styring og fremdrift. Revisjoner i en tidlig fase kan omfatte blant annet plangrunnlag, kontrakter og kontraktsforhandlinger, systemer for

oppfølging av fremdriften og ressursbruk og opplegg for å vurdere måloppnåelse i prosjektet. For ikke å skape uklarhet om roller og ansvarsforhold, må det forutsettes at revisjon først utføres når den aktuelle fase er gjennomført. Det vil være uheldig om Riksrevisjonen for eksempel går inn mens kontraktsforhandlingene pågår og kontrakten er under utarbeidelse.

Utvalget ser det som viktig at Riksrevisjonen har en uavhengig rolle i forhold til forvaltningen, og derfor ikke på noen måte må gå inn i beslutningsprosesser. Likevel mener utvalget at det, som hovedregel, vil være viktig at Riksrevisjonens kontroll kommer inn tidlig i gjennomføringsfasen, når det gjennom informasjon fra den årlige regnskapsrevisjon kan reises spørsmål om styringen av prosjektet er tilfredsstillende. Riksrevisjonen kan ved en oppfølging av prosjektet i en tidlig fase blant annet kontrollere om det i planleggingen er tatt hensyn til tidligere erfaringer og kunnskap om svikt og svakheter som er avdekket i revisjon av andre prosjekter. I tillegg til løpende oppfølging av utbyggings- og investeringsprosjekter i regnskapsrevisjonen, mener derfor utvalget at det ut fra en risikovurdering bør kunne være aktuelt også å gjennomføre forvaltningsrevisjon tidlig i gjennomføringsfasen for enkelte store utbyggings- og investeringsprosjekter. Utvalget legger til grunn at det er i samsvar med Riksrevisjonens nåværende praksis, å følge opp noen særlig utvalgte prosjekter ved fortløpende å revidere de gjennomførte faser i slike prosjekter.

5.3.10 Rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen rapporterer i dag til Stortinget gjennom tre typer dokumenter. Dokument nr. 1 oversendes årlig til Stortinget, og inneholder antegnelser og forslag til desisjon av statsregnskapet, regnskapet for administrasjonen av Svalbard, samt saker til orientering. Dokument nr. 2 er en årlig virksomhetsmelding for Riksrevisjonen selv. Dokument nr. 3-serien består i hovedsak av enkeltsaker som rapporteres fortløpende til Stortinget. De fleste av disse er forvaltningsrevisjonsrapporter. I tillegg inneholder denne serien en årlig rapportering om selskapskontrollen, og en status over saker som er desidert til observasjon de siste fem år.

Riksrevisjonen har foreslått at ordningen med tre typer rapporter videreføres, og utvalget har ingen merknader til dette. I forhold til Dokument nr. 1 er det foreslått en del endringer i denne rapportens form og innhold. Blant annet foreslås det at ordningen med særlige antegnelser for statsregnskapet knyttet til statsrådenes konstitusjonelle ansvar endres. Dette er blant annet en konsekvens av at Riksrevisjonen som vist foreslår å overføre desisjonskompetansen for de underliggende regnskapene til Stortinget. Videre er det for det første påpekt at all den kontroll Riksrevisjonen fører i prinsippet kan føre til konstitusjonelt ansvar for statsråden, og for det andre at den dessuten kan føre til parlamentarisk ansvar. På denne bakgrunn fremstår dagens begrepsbruk, knyttet til «konstitusjonelle antegnelser» som foreldet. Utvalget er enig i dette, og vil tilføye at dersom flertallets forslag til ny riksrettsordning vedtas (se avsnitt 7.2.7), vil uttrykket «konstitusjonelt ansvar» ikke lenger ha den samme mening som i dag.

Utvalget har ikke vurdert de øvrige forslag til endringer i Dokument nr. 1 som Riksrevisjonen fremmer, og antar at dette mest naturlig kan tas opp i forbindelse med Stortingets senere behandling av lovforslaget. Det samme gjelder kravene til innholdet i Dokument nr. 2, der Riksrevisjonen foreslår å videreføre dagens praksis.

Videre foreslår Riksrevisjonen å videreføre og instruksfeste den praksis for bruk av Dokument nr. 3-serien, som har dannet seg etter at denne ordningen ble innført i 1994. Utvalget ser dette som hensiktsmessig, og vil understreke betydningen av at Riksrevisjonen fortsatt rapporterer om sentrale forvaltningsrevisjonsundersøkelser m.m. gjennom separate rapporter. Etter utvalgets vurdering er dette både verdifullt for forvaltningen selv, og for Stortingets muligheter til å behandle og følge opp sakene. I de senere år har antallet enkeltrapporter ligget på ca 10 i året. Etter utvalgets oppfatning er det ikke grunn til å angi noe spesielt tak på antallet slike rapporter, og dette må vurderes løpende. Det avgjørende må være at de saker som fortjener særskilt behandling, rapporteres på denne måten. Samtidig er det viktig at antallet enkeltrapporter holdes på et nivå som gjør at både Riksrevisjonen selv og senere Stortinget kan gi dem en forsvarlig behandling.

I sin rapportering til Stortinget forholder Riksrevisjonen seg tradisjonelt til den reviderte etat som sådan, og går ikke inn i vurderinger av enkeltpersoners ansvar. Herunder nevnes de berørte statsråder ikke ved navn, selv om de selvsagt har ansvar for sine etater. Embets- og tjenestemenn navngis heller ikke. Dette er etter utvalgets vurdering en hensiktsmessig praksis, som bidrar til å gjøre revisjonsrapportene mindre kontroversielle, og som gjør det lettere å bruke dem som grunnlag for fremtidig styring og forbedring av forvaltningen. Etter utvalgets vurdering utfører Riksrevisjonen primært styringskontroll, ikke ansvarskontroll, og slik bør det fortsatt

være.[60] Ved at Riksrevisjonen ikke selv eksplisitt går inn på ansvarsvurderinger, blir det også lettere for den å opparbeide seg den tillit i regjering og forvaltning som den er avhengig av. Hvorvidt revisjonsrapportene senere skal brukes som grunnlag for ansvarliggjøring av statsråder, må det være opp til Stortinget å vurdere. Og på samme måte må det primært være opp til regjeringen (og de enkelte statsråder) å vurdere om rapportene avdekker forhold som tilsier at embets- og tjenestemenn bør holdes ansvarlig.

5.3.11 Stortingets oppfølging av Riksrevisjonens rapporter

Formelt sett står Stortinget fritt til å bruke Riksrevisjonens rapporter på den måten det ønsker. Stortinget kan legge rapportene til grunn uten nærmere kommentarer, eller det kan gå videre, med supplerende granskinger eller nye vurderinger. I praksis varierer det i hvilken grad Stortinget følger opp rapportene. I en del saker nøyer Stortinget seg med å ta rapporten til etterretning, eller uten noen videre diskusjon fatte vedtak i samsvar med innstillingen. I andre saker foretar Stortinget en mer aktiv vurdering, med basis i Riksrevisjonens rapport. Og i atter andre saker nøyer ikke Stortinget seg med den rapporten som foreligger fra Riksrevisjonen, men går videre med egne granskinger, for eksempel ved at kontrollkomiteen innkaller til høring.

Det har i parlamentarisk praksis vært en viss uenighet om i hvilken grad Stortinget bør anse seg fritt til å endre Riksrevisjonens forslag til desisjon eller andre vurderinger. Spørsmålet må antakelig i noen grad avhenge av hvilke rapporter det er tale om. Ved ren regnskapsrevisjon bør Stortinget som hovedregel utvise stor varsomhet med å overprøve Riksrevisjonens regnskapsfaglige vurderinger, og slik har det også vært praktisert. Ved selskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon vil rapportene kunne inneholde mer skjønnsmessige og politisk relevante vurderinger, som det kan være naturlig at Stortinget selv etterprøver, eller bruker som utgangspunkt for videre kontroll. Dette vil bero på et politisk skjønn, som utvalget ikke finner grunn til å kommentere nærmere.

Dersom Stortinget går videre med egen gransking på grunnlag av en revisjonsrapport, oppstår spørsmålet om hvilken rolle Riksrevisjonen da skal spille. Etter utvalgets vurdering må utgangspunktet være at når Riksrevisjonen har levert sin rapport, så er saken avsluttet for dens del. Hensynet til Riksrevisjonens selvstendighet og politiske nøytralitet tilsier at den ikke kobles direkte inn i den etterfølgende parlamentariske prosess, som et hjelpeorgan for Stortinget.

På den annen side bør det etter utvalgets oppfatning ikke oppstilles noen formelle skranker mot at Riksrevisjonen under Stortingets senere behandling kan anmodes om å gi supplerende opplysninger, eller bidra med avklaringer, dersom det er punkter i rapporten som er egnet til å reise tvil. Dette vil mest praktisk kunne skje dersom kontrollkomiteen velger å avholde høringer om de spørsmål rapporten reiser. I forslaget til ny instruks § 7–5 foreslås det at Riksrevisjonen skal varsles og ha rett til å være tilstede ved slike høringer. Videre foreslås det at Riksrevisjonens leder kan be om å få være tilstede under komiteens møter om den aktuelle saken. Utvalget er enig i at slike prosedyrer i praksis kan være hensiktsmessige, men finner det ikke naturlig å nedfelle dem i en instruks til Riksrevisjonen. Slik forslaget står, kan det leses som en plikt for kontrollkomiteen til å varsle Riksrevisjonen, og til å gi den adgang til høringer og møter. Dersom en slik plikt først skal oppstilles, vil det mer naturlig måtte nedfelles i Stortingets egen forretningsorden. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid ikke behov for en slik formalisering av forholdet mellom kontrollkomiteen og Riksrevisjonen.

Ved kontrollkomiteens behandling av revisjonsrapporter, kan spørsmålet oppstå om den bør ha adgang til Riksrevisjonens grunnlagsmateriale. Formelt sett kan komiteen ikke pålegge Riksrevisjonen å utlevere dette, men i praksis har den ved enkelte anledninger fremmet anmodning om det. I slike tilfelle har Riksrevisjonen vært tilbakeholden med å gi innsyn, og i stedet henvist komiteen til å søke innsyn hos den revidierte etat. Etter utvalgets vurdering vil dette som hovedregel være en hensiktsmessig ordning. Som angitt ovenfor er et viktig argument for at Riksrevisjonen bør ha et omfattende informasjonskrav overfor forvaltningen nettopp at den ikke offentliggjør de opplysninger og dokumenter den innhenter, samt at den er forsiktig med å innta sensitive opplysninger i sine rapporter. Dersom kontrollkomiteen regelmessig skulle kunne kreve tilgang på Riksrevisjonens grunnlagsmateriale, ville dette etter utvalgets oppfatning kunne true grunnlaget for Riksrevisjonens egen informasjonstilgang. Samtidig kan det ikke utelukkes at Stortinget i enkelte særlig vanskelige kontrollsaker kan ha et legitimt behov for tilgang til slikt materiale. I så fall bør spørsmålet om innsyn etter utvalgets oppfatning fremmes som en formell begjæring fra Stortinget i plenum. Utvalget

[60] Se om begrepene ansvarskontroll og styringskontroll ovenfor i avsnitt 3.2

legger til grunn at dette vil være omfattet av Stortingets alminnelige instruksjonsrett overfor Riksrevisjonen, slik denne er angitt ovenfor. Adgangen bør imidlertid bare brukes i ekstraordinære saker, der særlige kontrollbehov tilsier det, og utvalget finner det derfor ikke hensiktsmessig å foreslå dette særskilt lovfestet.

5.3.12 Sammenfatning av utvalgets vurderinger

Som utvalgets gjennomgang vil ha vist, stiller det seg i hovedtrekk positivt til det forslag til ny lov og instruks som Riksrevisjonen har fremlagt. I tråd med sitt mandat har utvalget begrenset seg til en behandling av de mer prinsipielle spørsmål som Riksrevisjonens virksomhet reiser, og da særlig de som er av betydning for Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling og funksjon. Utvalget vil understreke at Riksrevisjonens forslag også reiser en rekke andre spørsmål, som Stortinget vil måtte komme tilbake til som del av en ordinær lovbehandling. Etter utvalgets vurdering er det viktig at Riksrevisjonens virksomhet nå får en fastere forankring i lov og instruks, og utvalget vil derfor oppfordre til en snarlig videre oppfølging og behandling av forslaget.

Utvalgets flertall har videre gjennomgått ordlyden i de forslag til nye bestemmelser i lov og instruks som det har ansett for å være særlig sentrale. På enkelte punkter har utvalgets flertall utformet forslag til endringer eller tilføyelser i forhold til Riksrevisjonens utkast. Disse er inntatt samlet nedenfor i avsnitt 8.4. Andre ganger har flertallet, etter en nærmere gjennomgang eksplisitt gitt sin tilslutning til Riksrevisjonens forslag. Det gjelder blant annet forslaget til ny lov § 4 om Riksrevisjonens informasjonstilgang, og § 7 siste ledd om Stortingets instruksjonsrett overfor Riksrevisjonen. Utvalgets mindretall har ikke sett det som sin oppgave å vurdere eller utforme forslag til lovtekst.

Avslutningsvis vil utvalget bemerke at de problemstillinger det har vurdert ikke har reist spørsmål om bestemmelsen i grl § 75 k, som formelt utgjør den konstitusjonelle hjemmel for Riksrevisjonens virksomhet. Utvalget har derfor heller ikke sett det som sin oppgave å foreta en vurdering av ordlyden i § 75 k på et mer fritt grunnlag. Noe stort praktisk behov for en revisjon av grunnloven er det på dette punktet ikke. Samtidig vil utvalget påpeke at bestemmelsen i § 75 k i realiteten sier svært lite om hva slags institusjon Riksrevisjonen er, og hvilke oppgaver den utfører. Dersom det noen gang skulle bli aktuelt å foreta en mer generell revisjon av grunnlovens tekst, vil det etter utvalgets oppfatning være naturlig å vurdere en modernisering av § 75 k, eventuelt gjennom en egen grunnlovsparagraf, som tydeligere angir Riksrevisjonens konstitusjonelle stilling og hovedoppgaver.

5.4 Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

5.4.1 Generelt om Stortingets bruk av granskingskommisjoner

Stortingsoppnevnte (parlamentariske) granskingskommisjoner er ad hoc-organer som Stortinget oppnevner med sikte på å utrede et tidligere begivenhetsforløp. Formålet kan være å avdekke feil og forsømmelser, og på den måten klarlegge statsrådens ansvar i forhold til Stortinget. Eller det kan være å få sannheten frem i en sak, for å legge grunnlag for forsoning eller reform, uten spørsmål om statsrådens ansvar. I praksis kan det være en glidende overgang mellom formålene, slik at en gransking kan inneholde elementer av begge.

At Stortinget *selv* oppnevner granskingskommisjoner, er et nytt trekk. Det vanlige frem til slutten av 1980-tallet har vært at regjeringen oppnevner granskingskommisjoner, om enn flere ganger etter påtrykk fra Stortinget.[61] Her har det skjedd en markert endring av praksis. I løpet av de siste drøyt femten årene har Stortinget i alt opprettet fire kommisjoner. Den første var Ryssdal-kommisjonen av 1985, som gransket myndighetenes håndtering av Reksten-rederiets problemer på slutten av 1970-tallet og regjeringens informasjon til Stortinget i den forbindelse.[62] Siden fulgte Lund-kommisjonen, som ble oppnevnt i 1994 for å granske de hemmelige tjenestene.[63] I 1997 ble Smith I-kommisjonen oppnevnt for å granske bankene og myndighetenes rolle under bankkrisen i Norge på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet.[64] Det foreløpig siste skudd på stammen var Smith II-kommisjonen, som ble nedsatt i 2000 for å granske Gardermoutbyggingen.[65]

[61] Eksempler på at Stortinget har øvet slikt press er Undersøkelseskommisjonen av 1945, granskingen av Industridepartementet i 1963–64, og granskingen i 1992–93 av Finansdepartementets forhold under Uni Storebrands forsøk på å kjøpe opp Skandia. Et eksempel på at Stortinget formelt har instruert regjeringen om å nedsette en granskingskommisjon er Lilandsaken, jf. Innst. S. nr. 127 (1994–95) og St.tid. 1994–95 s. 3181–3201.

[62] Jf. Dok. nr. 7 (1987–88) og Innst. S. nr. 178 (1989–90).

[63] Jf. Dok. nr. 15 (1995–96) og Innst. S. nr. 240 (1996–97).

[64] Jf. Dok. nr. 17 (1997–98) og Innst. S. nr. 141 (1998–99).

[65] Jf. Dok. nr. 18 (2000–2001) og Innst. S. nr. 256 og 257 (2000–2001).

Utvalget vil peke på at den utviklingen som har funnet sted med hensyn til å gjøre bruk av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner, har skjedd *uten* at Stortinget har foretatt en prinsipiell vurdering av slike kommisjoner. Etter utvalgets oppfatning er det behov for en generell vurdering av dette nye tilskuddet til Stortingets kontrollfunksjon.

Parallelt med utvalgets behandling av de stortingsoppnevnte granskingskommisjoner, har Justisdepartementet tatt initiativ til en utredning av bruken av offentlige granskingskommisjoner. I første rekke gjelder dette regjeringsoppnevnte kommisjoner, men i prinsippet kan også stortingsoppnevnte være omfattet. Det planlagte utvalget skal se på hvilket mandat granskingskommisjoner kan gis, sammensetningen, forholdet til oppnevningsorganet og andre myndigheter, regler om offentlighet og taushetsplikt, hensynet til den granskede, samt hvorvidt granskingskommisjonen bør gis tvangsmyndighet til å kreve informasjon.

Fra utvalgets side har det vært ansett ønskelig å unngå en dobbeltbehandling i forhold til departementets arbeid med offentlige granskingskommisjoner. Utvalget vi derfor ikke ta opp i full bredde alle de spørsmål som hører inn under en mer generell gjennomgang av granskingskommisjoner. Dette gjelder blant annet spørsmål som offentlighet, taushetsplikt, kontradiksjon, m.v. Her står ikke de stortingsoppnevnte kommisjonene i noen særstilling, og kan derfor vurderes på linje med de regjeringsoppnevnte. En slik helhetlig vurdering kan best foretas i tilknytning til det mer generelle arbeidet med offentlige granskingskommisjoner som Justisdepartementet har igangsatt.

Utvalget vil derfor konsentrere seg om spørsmål som særlig gjelder *Stortingets* bruk av granskingskommisjoner, som ledd i en bredere vurdering av dets kontrollfunksjon. Dette er i tråd med mandatet, som i forhold til Stortingets granskingskommisjoner særlig ber om en vurdering av «i hvilke tilfelle slike bør nedsettes, hva slags mandat de bør få, og hvor langt de bør gå i å tilrettelegge sakene for senere behandling av Stortinget», samt spørsmål om kommisjonenes informasjonstilgang. Andre spørsmål som mer generelt gjelder bruken av granskingskommisjoner vil Stortinget kunne komme tilbake til når resultatet av departementets utredning foreligger.

Det har vært vanlig å betegne de granskingskommisjoner som Stortinget selv oppnevner som *parlamentariske* granskingskommisjoner. Denne terminologien er noe misvisende, idet den kan gi forestillinger om at kommisjonen består av parlamentarikere. I motsetning til i en del andre land har det imidlertid i Norge ikke vært noen praksis for at sittende representanter utpekes som medlemmer av en granskingskommisjon, og utvalget antar at dette heller ikke i fremtiden vil være hensiktsmessig. Den beste betegnelsen på slike kommisjoner som det her er tale om, vil derfor være *stortingsoppnevnte* granskingskommisjoner.

5.4.2 Nærmere om nåværende rettstilstand og praksis

Det finnes i dag ingen særskilte regler, verken i lov eller forretningsorden, som regulerer bruken av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. Stortinget har derfor ingen fast mal å forholde seg til når den skal oppnevne slike kommisjoner i den enkelte sak. Generelt må naturligvis prosedyren følge de alminnelige regler som gjelder for Stortingets beslutninger. Skal kommisjonen gis tvangsmyndighet, trengs det lovvedtak, men ellers er det tilstrekkelig med plenarvedtak. Videre står Stortinget fritt med hensyn til når en kommisjon bør nedsettes, og hvilket mandat den skal gis. Her ligger det ingen skranker eller føringer verken i grunnlov, lov eller forretningsorden.

Enkelte generelle lovregler vil få anvendelse på en stortingsoppnevnt kommisjon. Det gjelder i første rekke domstolsloven § 43 andre ledd, som innebærer at en kommisjon kan utløse vitneplikt ved å kreve bevisopptak for domstolene. Men noen hjemmel til selv å pålegge vitneplikt gir ikke denne bestemmelsen. Forvaltningslovens regler om saksbehandling vil imidlertid ikke gjelde for en stortingsoppnevnt granskingskommisjon, siden loven ikke gjelder for Stortingets organer. Tilsvarende vil heller ikke offentlighetsloven få anvendelse (offl. § 1 siste ledd), og heller ikke instruksen om offentlighet for Stortingets egne dokumenter.

De eneste generelle normer som i dag gjelder for granskingskommisjoner følger av et rundskriv fra Justisdepartementet av 1975.[66] Men dette er interne retningslinjer snarere enn bindende regler, og dessuten gjelder de ikke for stortingsoppnevnte kommisjoner. De kommisjoner Stortinget til nå har oppnevnt, har i noen grad fulgt rundskrivet, men har også ansett seg frie til å fravike det der dette har vært ansett hensiktsmessig.

Ved de fire tilfellene der Stortinget har oppnevnt granskingskommisjoner til nå, har dette skjedd ved plenarvedtak. Mandat, sammensetning, prosedyrer, bevilgninger, frister, etc har fremgått av vedtaket.

[66] Jf. Justisdepartementets rundskriv om «Regler for granskingskommisjoner» av 4.03.1975 (G-48/75).

For tre av dem har Stortinget i tillegg funnet det nødvendig å gi en særlov, av hensyn til deres informasjonstilgang. Den første gjaldt Lundkommisjonen, den siste Gardermogranskingen. Innholdsmessig er de to lovene identiske, og gir i hovedsak regler om innhenting av bevis. Bankkrisekommisjonen støtte under sitt arbeid på problemer i forhold til lovfestet taushetsplikt, og dette førte til at Stortinget vedtok en lov som opphevet aktuelle lovbestemmelser om taushetsplikt i forhold til kommisjonen. Denne kommisjonen ble derimot ikke gitt tvangsmyndighet til å innhente bevis. Det fikk de to andre, men i praksis viste det seg ikke nødvendig å gjøre bruk av dette. Tvangskompetansen kan likevel antas å ha medvirket til å sikre kommisjonenes «frivillige» informasjonstilgang.

5.4.3 Når bør Stortinget oppnevne en granskingskommisjon?

Å oppnevne en granskingskommisjon er i seg selv et ekstraordinært tiltak. Dertil kommer at det bare er helt unntaksvis og i spesielle tilfeller at *Stortinget*har gjort dette. Det vanlige har vært at kommisjoner som skal granske forhold i forvaltningen oppnevnes av regjeringen. Slik bør det etter utvalgets mening også være i fremtiden.

Utvalget har vurdert om det bør innføres faste regler for når Stortinget unntaksvis skal kunne nedsette granskingskommisjoner, men har kommet til at dette vanskelig lar seg regulere, og at det her er behov for fleksibilitet. Terskelen bør imidlertid ligge høyt. Og visse føringer for vurderingen lar seg oppstille.

Utgangspunktet er nødvendigvis at Stortinget har et informasjonsbehov i en verserende kontrollsak, som ikke lar seg fylle gjennom tingets ordinære prosedyrer for innhenting av opplysninger og dokumenter. Det vil særlig være aktuelt i store og kompliserte saker, som krever en mer inngående gransking enn det Stortinget selv har kapasitet til å utføre.

Ved vurderingen av behovet for en særskilt granskingskommisjon bør Stortinget legge vekt på at en slik prosess både er meget ressurskrevende og i seg selv vil kunne utgjøre en betydelig belastning for de involverte parter. Kontrollprosessen vil også trekke ut i tid, slik at det tar lang tid før saken kan avsluttes. Som hovedregel bør Stortinget derfor bare oppnevne granskingskommisjoner der dette fremstår som absolutt nødvendig ut fra tungtveiende politiske hensyn, eller for å få avklart, bekreftet eller avvist alvorlige mistanker som har slått rot i offentligheten. Det bør også vurderes nøye i hvilken grad en videre gransking er påkrevd for å skaffe Stortinget de opplysninger som er nødvendige for å få foretatt en forsvarlig parlamentarisk sluttbehandling av saken. I den forbindelse vil utvalget presisere at en sluttvurdering av regjeringens og statsrådenes ansvar kan være fullt mulig uten at alle detaljer fra den interne administrative saksbehandlingen trenger å avdekkes.

Videre bør Stortinget vurdere alternativene til å oppnevne en granskingskommisjon. Et første alternativ er at kontroll- og konstitusjonskomiteen gis i oppdrag å granske saken, eller at det nedsettes en særskilt protokollkomite etter Fo § 14 a, i saker som reiser spørsmål om statsråders konstitusjonelle ansvar. (Det siste gjelder kun dersom dagens prosedyrer for gransking av riksrettsansvar videreføres, se avsnitt 7). Et annet alternativ er at Stortinget anmoder eller instruerer Riksrevisjonen om å granske saken (se avsnitt 5.3.2). Dette vil særlig være nærliggende i saker som naturlig faller innenfor den revisjonsfaglige virksomheten.

Et tredje alternativ er at Stortinget anmoder eller instruerer regjeringen om å nedsette en granskingskommisjon, og i den forbindelse eventuelt legger føringer for kommisjonens sammensetning og mandat. Utvalget legger til grunn at Stortinget her har en vidtgående instruksjonsadgang, og at dette kan være nærliggende i saker som primært gjelder rent administrative og interne forhold i forvaltningen. Derimot er det etter utvalgets vurdering grenser for hvor langt regjeringen bør instrueres om å iverksette gransking av statsrådenes egne ansvarsforhold.

Utvalget vil også påpeke at i de fire tilfellene der Stortinget til nå har funnet det nødvendig å oppnevne granskingskommisjoner, har dette skjedd i saker som helt eller delvis allerede hadde vært gransket av regjeringsoppnevnte kommisjoner eller utvalg, men der stortingsflertallet ikke var fornøyd med resultatet. I slike tilfelle kan det være naturlig at den videre gransking foregår i parlamentarisk regi. Samtidig vil utvalget påpeke at nettopp slike prosesser vil være særlig tidkrevende, og i praksis kunne føre til at interessen for saken svekkes. Stortingsoppnevnte kommisjoner bør verken brukes som virkemiddel for å hale ut behandlingen av en sak ut fra politiske hensyn, eller som virkemiddel for å påføre de involverte parter en særlig belastning.

I enkelte saker fra tidligere praksis kan det gis inntrykk av at regjeringen har vært raskt ute med å oppnevne en granskingskommisjon, i den hensikt å komme en parlamentarisk gransking i forkjøpet. I den grad slike kommisjoner gis et mandat som begrenser granskingens rekkevidde, kan det være grunn for Stortinget til å gripe inn. Et nærliggende

alternativ vil da være at Stortinget anmoder eller instruerer regjeringen om å utvide mandatet, slik det i praksis også har vært gjort. Dette vil generelt være en mer effektiv og rasjonell fremgangsmåte enn at Stortinget avventer resultatet før det selv nedsetter en ny kommisjon.

5.4.4 Kommisjonens sammensetning

Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner er eksterne kontrollorganer, som oppnevnes av, men ikke fra, Stortinget. Utvalget vil understreke betydningen av at det oppnevnes personer som er uavhengige, som har den nødvendige integritet, og som ikke har vært involvert i de begivenheter som granskes. Kravet til uavhengighet gjelder i forhold til regjering og forvaltning, men også overfor Stortinget som oppdragsgiver.

Dette kravet til uavhengighet er imidlertid ikke det eneste hensynet når en kommisjonen skal utnevnes. For det første må man sikre seg personer med de nødvendige faglige kvalifikasjoner. Der hvor fagmiljøene er små og tett forbundet med hverandre, vil det noen ganger kunne by på problemer å finne personer som både er kvalifisert og samtidig har tilstrekkelig distanse til saken. I praksis har dette blant annet vært løst ved å hente inn ekspertise fra utlandet. Men det er ellers viktig at det ikke anlegges så strenge krav til uavhengighet at dette ekskluderer personer med særlig erfaring og innsikt i de spørsmål som saken reiser.

For det andre kan det i noen saker ikke bare være behov for innsikt, men også for representativitet. Der hvor enkeltgrupperinger i samfunnet har sterke interesser i den gransking som iverksettes, kan det i noen grad være ønskelig å trekke inn representanter for de berørte grupper. Samtidig vil dette lett kunne komme i konflikt med hensynet til uavhengighet og tilliten til upartisk gransking. Utgangspunktet ved utnevnelsen bør derfor være uavhengighet og fagkunnskap. Men ved sammensetningen må det også tas hensyn til behovet for å få en allsidig vurdering av saken, som vil kunne fremstå som legitim av de berørte parter og i opinionen.

Gransking er i mange henseender en juridisk preget oppgave. Et faktum skal klarlegges ut fra forhåndsfastsatte kriterier for hva som er relevant. I mange tilfeller må dessuten en granskingskommisjon foreta rent juridiske vurderinger, f.eks. av om forvaltningen har gått utover sin kompetanse, eller om statsråden har overtrådt ansvarlighetsloven. I slike tilfelle bør kommisjonens sammensetning gjenspeile behovet for høyt kvalifisert juridisk ekspertise.

5.4.5 Undersøkelsestemaet – mandatutformingen

Det primære siktemål med å nedsette granskingskommisjoner har til nå vært å få en fremstilling av *faktum*, i saker der dette er så omfattende og komplisert at Stortinget selv ikke har kunnet avdekke det på en forsvarlig måte. Slik bør det etter utvalgets mening også være i fremtiden.

I en gransking av faktum, ligger også at kommisjonen nødvendigvis må kunne foreta vurderinger av faktisk karakter – herunder bevisvurderinger av hva som har foregått. Dette er etter utvalgets mening uproblematisk, og det er nettopp ved slike vurderinger Stortinget vil kunne ha behov for assistanse. Noen generelle beviskrav for denne vurderingen lar seg vanskelig formulere, og vil måtte avhenge av alvorligheten i de mistanker som kommisjonen skal undersøke. Der det er berettiget tvil om faktum, bør kommisjonen presisere dette. Men for øvrig ligger den beste garanti mot forhastede konklusjoner i at de involverte parter gis en kontradiktorisk adgang til å uttale seg under prosessen, og at deres syn om nødvendig kommer til uttrykk i rapporten.

Et vanskeligere og til tider omstridt spørsmål har vært om granskingskommisjoner i mandatet skal bes om, eller gis adgang til, å foreta vurderinger av de involverte parters *ansvar* (kritikkverdighet), og uttale seg om dette. Spørsmålet kommer særlig på spissen i forhold til statsråders parlamentariske og konstitusjonelle ansvar. Praksis har her variert noe, men generelt har Stortinget vært forsiktig med å be om slike vurderinger, og begrenset mandatet til en fremstilling av faktiske forhold. Dette har likevel ikke alltid hindret kommisjonene i å foreta ansvarsvurderinger, slik det særlig kommer til uttrykk i rapporten fra granskingen av Gardermosaken.

Det grunnleggende argument mot å la kommisjoner foreta vurderinger av statsrådenes ansvar, har vært at dette er forhold som i siste omgang bare kan vurderes av Stortinget selv (eller Riksretten), og som i noen grad må skje ut fra en innsikt i politiske forhold som ikke-politiske fagpersoner mangler. Videre har det vært uttrykt frykt for at slike eksterne vurderinger kan legge uheldige føringer på Stortingets endelige vurdering, selv om dette i praksis til nå neppe kan sies å ha skjedd. Og endelig kan hensynet til de som berøres av granskingen tilsi at kommisjonen bør være forsiktig med å trekke klare konklusjoner om deres kritikkverdighet. En granskingskommisjon er ingen domstol, og bør heller ikke opptre som det.

På den annen side kan innvendes at Stortinget ofte vil kunne ha behov for assistanse til å vurdere kri-

tikkverdigheten av de forhold som avdekkes. Det gjelder for det første vurderinger av hva som egentlig utgjør feil og mangler, og om de skjønnsmessige krav som må settes til en profesjonell og forsvarlig forvaltning er oppfylt. For det andre gjelder det ikke minst rettslige vurderinger av om statsrådene eller forvaltningsorganene har brutt loven, eller andre regler basert på sedvanerett eller bindende instruks. Slike legalitetsvurderinger vil det ofte være vanskelig for Stortinget selv å foreta, og her kan det være et særlig behov for bistand.

Hvor langt bør så Stortinget ved utformingen av mandatet gå i å anmode en ekstern granskingskommisjon om å foreta ansvarsvurderinger? Utvalget vil presisere at dette er en vanskelig problemstilling, der det ikke er noe klart fasitsvar. Konstitusjonelt er det ingen formelle skranker mot at Stortinget ber om bistand til å foreta ansvarsvurderinger, som uansett bare vil være rådgivende i forhold til tingets egen sluttbehandling av saken. I hvilken grad dette *bør* gjøres, må i siste omgang bero på en helhetsvurdering i den enkelte sak, og utvalget vil derfor nøye seg med å påpeke visse hensyn som da kan være retningsgivende.

I forhold til statsrådenes *parlamentariske (politiske) ansvar*, ligger det i definisjonen av dette at det bare kan realiseres av Stortinget selv. På den annen side vil faglig basert kritikk fra en nøytral kommisjon bestående av eksterne eksperter reelt sett kunne være vel så belastende for en statsråd som partipolitisk kritikk på Stortinget. Generelt ser utvalget ikke avgjørende argumenter imot at en kommisjon bør kunne uttale seg om kritikkverdigheten av statsråders handlinger, så lenge dette skjer på et faglig grunnlag, og ut fra allment aksepterte krav til forsvarlig embetsførsel. Terskelen bør imidlertid ligge relativt høyt, og kommisjonen må alltid ha ta hensyn til de politiske hensyn og rammer som statsrådene arbeider innenfor. Under ingen omstendighet bør slik kritikk være basert på rent politisk uenighet i de saker det gjelder.

I forhold til statsrådenes *konstitusjonelle (rettslige) ansvar* er utgangspunktet at dette i siste omgang bare kan vurderes av Riksretten, men at det også må vurderes av Stortinget (Odelstinget) i forbindelse med spørsmålet om tiltale skal reises. Kriteriene for slikt ansvar er rettslige, men enkelte av ansvarsreglene krever også innsikt i politisk praksis. Det gjelder ikke minst spørsmålet om regjering og statsråder har oppfylt sin opplysningsplikt overfor Stortinget, som i praksis har vært det vanligste grunnlaget i de saker der riksrettsansvar mot statsråder har vært aktuelt.

I to av de fire sakene der Stortinget har nedsatt granskingskommisjoner, har dette skjedd som ledd i en allerede verserende gransking av statsråders riksrettsansvar, der mandatet kun ba om en utredning av «de faktiske opplysninger som kan ha betydning for vurderingen av om ansvarlighetsloven er brutt» (Rekstensaken og Gardermosaken). Samtidig viser disse sakene hvor vanskelig det er å foreta en ren faktavurdering. Hvilket faktum som er relevant avhenger av de rettslige kriteriene som skal legges til grunn, og i begge sakene fant kommisjonen det nødvendig (på noe ulikt vis) å gi en fremstilling av hovedinnholdet i den aktuelle ansvarsnormen (opplysningsplikten). Dette må etter utvalgets oppfatning være legitimt. I praksis vil Stortinget kunne ha et behov for slik rettslig bistand, og selv om det kan gjelde regler som fungerer innenfor en politisk kontekst, reiser ikke dette utfordringer som er større enn det trenede jurister er vant til å takle i saker fra andre særskilte fagområder.

Det som gjenstår, er spørsmålet om en granskingskommisjon bør gis adgang til å sammenholde faktum og juss (subsumsjon), og uttale seg om dette. For riksrettsansvaret gjelder det både den objektive vurdering av om regelen er brutt, og vurderingen av om de subjektive straffbarhetsvilkår er oppfylt. Som hovedregel mener utvalget at Stortinget ikke bør be granskingskommisjoner om å foreta slike vurderinger, som lett vil kunne få karakter av en «fellende dom». Dersom kommisjonen mener at vilkårene for straff klart foreligger, bør den normalt nøye seg med å antyde dette, på en måte som legger til rette for de organer som senere eventuelt skal vurdere tiltale. Og dersom spørsmålet om straffeansvar fremstår som tvilsomt, er det særlig viktig at kommisjonen nøyer seg med å redegjøre for dette, på en måte som ikke konkluderer altfor bastant.

I forhold til statsrådenes straffeansvar, vil utvalget vise til at *flertallet* i avsnitt 7.2.7 vil foreslå en omfattende reform av dagens riksrettsordning, som vil innebære at spørsmålet om tiltale overlates til den ordinære påtalemyndigheten (for enkelte typer saker kun etter begjæring fra Stortinget). Dersom denne reformen vedtas, vil det være viktig at granskingskommisjoner ikke gis et mandat som foregriper påtalemyndighetens senere vurdering.

I forhold til *embetsverkets ansvar* antar utvalget at en granskingskommisjon bør kunne vurdere og uttale seg om kritikkverdige forhold, så lenge dette kun fremstilles som en institusjonelt rettet kritikk mot det aktuelle forvaltningsorgan. I forhold til den enkelte embets- og tjenestemanns personlige ansvar bør granskingskommisjoner oppnevnt av Stortinget fungere innenfor de rammer som ellers bør gjelde

for parlamentarisk kontroll (se avsnitt 3.5). Det innebærer at de som hovedregel ikke bør gis i oppdrag å vurdere navngitte embets- og tjenestemenns personlige ansvar.

Sammenfattet er utvalgets syn at Stortinget generelt bør utvise varsomhet med å be granskingskommisjoner om å foreta klare ansvarsvurderinger, og at dette bare bør skje i den grad Stortinget har behov for slik bistand, ved sin senere oppfølging av rapporten. Men for øvrig må dette bero på en helhetsvurdering i den enkelte sak. Det viktigste er at Stortinget er bevisst på problemstillingen når det eventuelt skal nedsette en kommisjon, og at mandatet utformes på en slik måte at det klart fremgår hva Stortinget ønsker.

5.4.6 Kommisjonens informasjonstilgang

Det ligger i en granskingskommisjons karakter at den vil ha et særskilt behov for å innhente informasjon, gjennom dokumentinnsyn og muntlige forklaringer. Behovet vil kunne variere noe, men vil alltid være betydelig. Lund-kommisjonen innhentet 501 forklaringer, mens antallet i Gardermosaken var 153 og under bankkrisegranskingen 37. Dertil kom i alle sakene gjennomgang av et stort dokumentmateriale, som i betydelig grad var av intern eller taushetsbelagt karakter.

Utvalget vil presisere betydningen av at stortingsoppnevnte granskingskommisjoner får tilgang til all informasjon som er nødvendig for å oppfylle sitt mandat, så langt granskingsformålet rekker. Hva som i den forbindelse er nødvendig, kan bare vurderes av kommisjonen selv, ikke av dem som skal kontrolleres.

I dag er det to måter Stortinget kan sikre granskingskommisjoners informasjonstilgang på. Den ene er å instruere regjeringen om å samarbeide, og gi ut de nødvendige dokumenter og opplysninger. Den andre er å gi en særlov for granskingen. De to virkemidlene kan kombineres, slik det har vært gjort i tre av de fire sakene til nå.

Utvalget legger til grunn at Stortinget har en vid kompetanse til å instruere regjeringen om å utlevere informasjon til en stortingsoppnevnt granskingskommisjon. Dette følger av den ulovfestede instruksjonsretten. Siden det gjelder etterfølgende kontroll, vil de såkalte prerogativene ikke sette skranke for instruksjonsadgangen. Derimot kan instruks ikke brukes til å sette lov eller forskrift til side. Og instruksen vil være rettet til regjeringen og de enkelte statsrådene, ikke direkte til den underliggende forvaltning. Det er med andre ord tale om instrukser som pålegger regjeringen å instruere embetsverket om å samarbeide med kommisjonen, og gi ut nødvendig informasjon. Stortingets instruks kan her ikke gå lenger enn regjeringens egen instruksjonsrett overfor embetsverket.

For opplysninger underlagt lovfestet *taushetsplikt*, kan det være et spørsmål hvor langt Stortingets instruksjonsrett rekker. Ved tvil vil det enkleste være at dette reguleres ved særlov. Men generelt antar utvalget at Stortinget som hovedregel kan instruere regjeringen om å gi kommisjonen adgang til taushetsbelagt informasjon, slik det i praksis også har vært gjort. Det vil i hvert fall gjelde taushetsplikt satt av hensyn til offentlige interesser, enten den er pålagt ved lov eller instruks. Utvalget vil minne om at Stortinget selv kan avgjøre om kommisjonen skal anses klarert og autorisert til å håndtere gradert materiale. Dette ble gjort med Lund-kommisjonen, men vil også være mulig i forhold til den nye sikkerhetsloven. Videre antar utvalget at unntaket fra alminnelig taushetsplikt ved «revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen» etter forvaltningsloven § 13 b nr 4 også kan komme til anvendelse på stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. En forutsetning må da være at kommisjonens medlemmer selv er pålagt taushetsplikt, i den utstrekning det ikke strider mot kontrollens formål. Utvalget antar at Stortinget kan pålegge slik taushetsplikt gjennom mandatet.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås vil vise til at et annet spørsmål er hvor langt Stortinget kan instruere regjeringen om å utlevere *interne* dokumenter fra forvaltningen til en granskingskommisjon. *Flertallet* vil anta at det er en vid adgang til å gjøre dette. Slike instrukser har også vært gitt i praksis. Ved to tilfelle ble det gjort unntak for «regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter». *Flertallet* vil påpeke at et slikt unntak konstitusjonelt sett neppe var nødvendig, og at det lå innenfor Stortingets instruksjonsrett å pålegge utlevering også av slike dokumenter (inkludert R-notater m.v.). En annen sak er spørsmålet om dette *bør* gjøres. I de to aktuelle tilfellene (bankkrisesaken og Gardermosaken) var Stortingets vurdering at det ikke ønsket å pålegge regjeringen en slik utleveringsplikt. Samtidig sto det kommisjonene fritt å be om (frivillig) utlevering, og dette ble også gjort. Hvorvidt regjeringen for fremtiden skal pålegges eller ikke pålegges å utlevere strengt interne arbeidsdokumenter, kan best vurderes av Stortinget i den enkelte sak, avhengig av kontrollens formål og karakter.

Utvalgets *mindretall*, medlemmene Odd Holten

og Inge Lønning, viser til sin særmerknad i avsnitt 4.3, hvor det fremgår at det er konstitusjonelle begrensninger i Stortingets rett til å kreve innsyn i regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter. Som en konsekvens av dette kan Stortinget heller ikke ha kompetanse til å instruere regjeringen om å utlevere slike dokumenter til en stortingsoppnevnt granskingskommisjon.

Utvalget vil videre vise til at dersom en granskingskommisjon skal kunne tvangsinnkalle personer til å avgi muntlig forklaring, er det nødvendig med *særskilt lovhjemmel*. Det samme gjelder dersom kommisjonen skal kunne kreve utlevert dokumenter fra andre enn de som er underlagt regjeringens instruksjonsrett. Og endelig er lovhjemmel nødvendig dersom private skal kunne utlevere opplysninger eller dokumenter som de er pålagt taushetsplikt for.

Til nå har dette vært regulert ved særskilte lover, for tre av de fire kommisjonene Stortinget har oppnevnt. Utvalget vil presisere at behovet for lovhjemmel alltid bør vurderes når Stortinget utformer mandatet, slik at man unngår de problemer som oppsto under bankkrisegranskingen, der den nødvendige lovhjemmel først kom på plass sent i prosessen. Etter utvalgets oppfatning kan de lovene som ble gitt for Lund-kommisjonen og Gardermogranskingen være en hensiktsmessig standard også for fremtiden.

Noen *generell* lov for stortingsoppnevnte granskingskommisjoners krav på informasjon har utvalget ikke funnet det hensiktsmessig å foreslå. Ved den utredning av offentlige granskingskommisjoner som Justisdepartementet har initiert, antar utvalget at spørsmålet om kompetanse til å kreve dokumenter og forklaringer vil måtte stå sentralt. Dersom dette ender i en generell lov, er én mulighet at den gis direkte anvendelse på stortingsoppnevnte kommisjoner. En annen mulighet er at Stortinget i den enkelte sak fortsatt tar stilling til spørsmålet, og ved særlov angir om kommisjonen skal ha den samme kompetanse som andre granskingskommisjoner, eventuelt videre eller snevrere.

5.4.7 Kommisjonens rapport og Stortingets oppfølging

En rapport fra en stortingsoppnevnt granskingskommisjon vil normalt være å anse som et direkte innspill til Stortingets egen kontroll, i større grad enn rapportene fra de faste eksterne kontrollorganene. Normalt vil saken ha vært behandlet av Stortinget før kommisjonen nedsettes, og hensikten med rapporten er å gi et grunnlag for Stortingets videre oppfølgning.

Generelt bør derfor rapporten utformes med tanke på at den skal gi representantene et godt grunnlag for den videre parlamentariske behandlingen av saken. Det som er av relevans for saken bør fremgå av selve rapporten, og ikke av vedlegg eller lignende. Normalt vil Stortinget ha liten mulighet til å etter- eller overprøve de faktiske opplysninger kommisjonen gir. Det samme gjelder rent faglige vurderinger. Derimot kan det godt forekomme at Stortinget har andre vurderinger av hva som er (eller ikke er) politisk kritikkverdig. Dette er selvsagt legitimt.

Når det er regjeringen som nedsetter granskingskommisjoner, rapporterer kommisjonen til regjeringen. I saker av politisk interesse, har det vanlige vært at rapporten deretter oversendes Stortinget, som vedlegg til en stortingsmelding. I mer kontroversielle saker har denne meldingen i noen grad fungert som et forsvarsskrift, der regjeringen direkte eller indirekte har søkt å imøtegå kritikk reist av kommisjonen. For stortingsoppnevnte granskingskommisjoner blir dette annerledes, siden de rapporterer direkte tilbake til Stortinget. Etter at rapporten er avgitt, har regjering og forvaltning ingen formell plass i den videre prosessen, og liten mulighet til å forsvare seg, annet enn gjennom statsrådenes eventuelle innlegg under den endelige plenumsdebatt.

Etter utvalgets oppfatning kan dette være uheldig, særlig i saker der kommisjonen konkluderer med å rette kritikk mot statsråder eller forvaltningsorganer. Som hovedregel bør rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner derfor oversendes regjeringen til skriftlig uttalelse, med slik frist at denne kan inngå i komiteens vurdering og innstilling. Unntak fra slik oversendelse bør bare skje der det åpenbart ikke vil ha noen hensikt, eller der andre særlige hensyn taler imot.

På samme måte mener utvalget at dersom det i en granskingsrapport fremkommer kritikk mot tidligere statsråder, eller andre navngitte personer, bør disse i forbindelse med Stortingets oppfølgning gis anledning til å imøtegå dette. I praksis kan det tenkes gjort på flere måter (skriftlig, ved komitehøring, etc), og utvalget finner ikke grunn til å foreslå noen formelle prosedyrer for dette.

Andre generelle regler eller retningslinjer for den parlamentariske oppfølgingen er det etter utvalgets mening vanskelig å oppstille. Dette vil bero på sakens karakter. I noen saker vil kommisjonens rapport kunne legges direkte til grunn, mens det i andre kan være behov for videre parlamentarisk gransking; gjennom komitehøringer, innhenting av ytterligere dokumenter, etc. Et praktisk spørsmål kan da være om den komite som behandler saken skal ha tilgang

til granskingskommisjonens bakgrunnsmateriale. Men heller ikke dette lar seg besvare generelt. I noen saker kan det være uproblematisk. I andre saker kan materialet inneholde informasjon som setter skranke mot komiteinnsyn, eller som i hvert fall tilsier stor varsomhet. Dette vil måtte vurderes i den enkelte sak.

5.4.8 Regulering av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

Utvalget vil som nevnt ikke foreslå noe detaljert regelverk for stortingsoppnevnte granskingskommisjoner, og viser til at de fleste spørsmål som det kan være behov for å regulere er slike som er felles for alle granskinger, og som vil bli utredet av det utvalg Justisdepartementet har nedsatt. Dersom utredningen resulterer i et lovforslag, kan det ut fra forslaget vurderes om (og eventuelt i hvilken grad) loven bør gis direkte anvendelse for stortingsoppnevnte kommisjoner. Ettersom Stortinget selv er lovgiver, vil det uansett også kunne ta stilling til dette i forbindelse med den enkelte kommisjon. Dette anser utvalget som uproblematisk, siden stortingsoppnevnte kommisjoner fortsatt bare bør være aktuelt helt unntaksvis, i saker av ekstraordinær karakter.

Utvalget har imidlertid kommet til at det vil foreslå en bestemmelse i Stortingets forretningsorden om bruk av granskingskommisjoner. Hensikten er for det første å fastsette noen generelle prinsipper for bruk av slike kommisjoner. For det andre har bruk av granskingskommisjoner nå blitt et såpass etablert parlamentarisk virkemiddel at dette bør komme til uttrykk i tingets forretningsorden. En slik bestemmelse kan naturlig plasseres i forretningsordenen som en ny § 14 b, men også andre plasseringer er mulige. Utvalgets forslag er inntatt i avsnitt 8.3, med enkelte utfyllende merknader i avsnitt 9.3.

6. ENKELTE SÆRSKILTE KONTROLLOMRÅDER

6.1 Kontroll med delegert lovgivningsmyndighet

Helt siden 1950-tallet har det vært et spørsmål hvordan Stortinget skal beholde en viss innflytelse på de mange områder der det har delegert myndighet til regjeringen til å gi forskrifter. I etterkrigstiden har bruken av slik fullmaktslovgivning vært stadig stigende, og antallet forskrifter er i dag mange ganger høyere enn antallet lover. I en moderne reguleringsstat er Stortinget avhengig av å kunne delegere lovgivningsmyndighet til forvaltningen, men samtidig kan det prinsipielt sett være et problem at så mye av lovgivningen i samfunnet utformes uten folkevalgt medvirkning. Da Torkel Opsahl i 1965 skrev sin avhandling om «Delegasjon av Stortingets myndighet», som rettslig sett åpnet for en friere bruk av fullmaktslovgivning, avsluttet han med å påpeke de behov dette reiser for parlamentarisk innflytelse og kontroll. Andre har anført det samme, men konkrete tiltak har det vært færre av.

I prinsippet kan Stortingets sikres innflytelse over delegert lovgivning på to måter. Enten ved at Stortinget (eller vedkommende fagkomité) konsulteres før forskriften vedtas. Eller ved at Stortinget i etterhånd kontrollerer om regjeringen har holdt seg innenfor sine formelle fullmakter, respektert Stortingets bindende og ikke-bindende forutsetninger, og ellers har utvist et forsvarlig skjønn. I praksis finner vi eksempler på både konsultasjons- og kontrollordninger, men uten at man har bygget ut et generelt og dekkende system.

Ved vedtakelsen av en lov som gir regjeringen forskriftskompetanse, kan Stortinget fastslå at forskriftene skal forelegges Stortinget til *forhåndskonsultasjon*, før de vedtas. Den tidligere prisloven fra 1950 hadde en slik bestemmelse, men utvalget kjenner ikke til klare eksempler på dette i dag. På enkeltområder kan det imidlertid være politiske forventinger om at regjeringen drøfter vedtakelsen av nye forskrifter med Stortinget, og slik konsultasjon skjer da også fra tid til annen. Det er også eksempler på at manglende konsultasjon i slike saker har utløst etterfølgende kontroll og kritikk. Men det gjelder saker der det har vært klart uttalte forventninger om parlamentarisk konsultasjon – og det skjer bare på et lite fåtall områder, som gjerne er politisk særlig sensitive.[67]

I en del parlamenter eksisterer det faste prosedyrer for regelmessig løpende konsultasjon med alle forskrifter m.v. som gis av den utøvende makt, enten før de vedtas, eller før de kan tre i kraft. Slik er det for eksempel i det britiske parlamentet, der dette skjer i egne «Standing Committees on Statutory Instruments». Utvalget har vurdert om et lignende system bør innføres i Norge, men finner ikke å ville foreslå dette. For det første er det ut fra praksis vanskelig å påvise noe klart behov eller interesse for dette. For det andre vil en konsultasjonsordning nødvendigvis måtte bli meget arbeidskrevende for Stortinget. Arbeidet vil være detaljpreget og politisk lite interessant, og lett kunne undergrave fordelene ved delegasjon. Videre ville konsultasjon kunne føre til uklare ansvarsforhold dersom det i ettertid skulle vise seg at forskriften likevel manglet hjemmel, eller av andre årsaker kunne kritiseres.

Dertil kommer at Stortinget som nevnt står fritt til å etablere formelle eller uformelle konsultasjonsordninger i forhold til enkeltlover, dersom de gir forskriftsfullmakter av særlig politisk interesse. Noe behov for en generell parlamentarisk konsultasjonsordning er det derfor etter utvalgets oppfatning ikke.

Alternativet er at Stortinget fører *etterfølgende kontroll* med regjeringens forskrifter. En slik kontroll står Stortinget fritt til å føre, og det har i praksis også gjort det, i enkeltsaker der man har hatt noe å utsette på en spesiell forskrift. Gjennom protokollene fra statsråd informeres Stortinget om de nye forskrifter som vedtas av Kongen i statsråd, og kan ta dem opp til vurdering dersom det ønsker. I praksis har slik kontroll også skjedd etter klage, eller etter initiativ fra representantene.

Spørsmålet er om forskriftskontroll er så viktig at det bør skje i mer *systematiske* former, som en fast og dekkende kontrollrutine med hvordan regjeringen

[67] For eksempel i forhold utlendingsloven av 24.06.1988, der både forarbeider og praksis tilsier at Stortinget forventer å bli konsultert før det gis nye forskrifter.

utøver sin lovgivningskompetanse. Dette har fra tid til annen vært hevdet. Spørsmålet om regelmessig forskriftskontroll ble fremhevet da Ingvaldsen-utvalget i 1969 fikk i oppdrag å utrede Stortingets kontroll, og er i rapporten fra 1972 angitt som en særlig utfordring. I 1977 understreket utenriks- og konstitusjonskomiteen enstemmig at «en systematisk overvåkning av forvaltningens utforming av forskrifter» var et «meget viktig» område for parlamentarisk kontroll.[68] Verken Ingvaldsen-utvalget eller komiteen hadde imidlertid forslag til prosedyrer, og i praksis ble uttalelsene ikke fulgt opp.

I 1996 ble problemstillingen tatt opp av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ikke foreslo nye formelle reformer, men som ga uttrykk for at den for fremtiden ville bruke statsrådsprotokollene som grunnlag for en mer systematisk kontroll med regjeringens forskrifter.[69] Det første året var vurderingstemaet angitt å være om forskriftene hadde formell hjemmel, samt «i hvilken grad Regjeringen har fulgt opp klare retningslinjer fra Stortinget», og dette ble brukt (av opposisjonen) til å påpeke enkelte forhold ved et par forskrifter. Allerede året etter var vurderingstemaet innskrenket til en rent «formell kontroll» av om forskriftene hadde korrekt hjemmel, og slik har det vært praktisert siden. Denne rutinemessige kontrollen fremstår som summarisk, og har svært sjelden vært brukt av komiteen til å ta opp enkeltforskrifter til mer kritisk etterprøving.

Utvalget har vurdert om det bør innføres mer reelle og systematiske rutiner for parlamentarisk kontroll med regjeringens og forvaltningens forskrifter, men har kommet til at det ikke vil foreslå dette. For det første tyder praksis på at det verken er noe stort praktisk behov, eller noen særlig politisk interesse for dette. For det andre ville en slik kontrollordning måtte være meget arbeidskrevende, dersom den først skulle være reell. Skulle det være realitet i kontrollen, måtte det derfor skje enten ved en utbygging av Stortingets administrasjon, eller ved etablering av et nytt eksternt parlamentarisk kontrollorgan. I politisk interessante enkeltsaker vil forskrifter fanges opp av de kontrollrutiner som allerede finnes. Og annen kontroll med forskrifter kan best foregå på andre måter – gjennom domstolene, ombudsmannsordningene, og ikke minst gjennom de høringsregler for forskrifter som er nedfelt i forvaltningsloven § 37.

Videre er utvalget kritisk til den «formelle» forskriftskontroll som kontrollkomiteen i dag rutinemessig utfører. For det første er det i dårlig samsvar med hvordan kontrollkomiteen kan og bør operere at den begrenser seg til en rent «formell» kontroll med forskriftenes hjemmelsgrunnlag. Dette er en type legalitetskontroll som heller bør overlates til domstolene. En summarisk godkjenning av forskriftenes hjemmelsgrunnlag, slik komiteen i dag gjør det, kan sogar virke uheldig, og gi et misvisende inntrykk av at det faktisk er foretatt en reell parlamentarisk etterprøving. Dersom komiteen først skal etterprøve en forskrift, vil det etter utvalgets mening være mer naturlig at den heller vurderer om forskriftens materielle innhold er i samsvar med Stortingets forutsetninger, regjeringens løfter, og andre politiske signaler. For det andre er utvalget generelt skeptisk til at representanter selv skal utføre denne typen rutinepreget gransking, som åpenbart er av liten politisk interesse, og som sjelden eller aldri gir resultater. I den grad kontrollkomiteen rutinemessig skal granske forskrifter, bør dette dessuten skje i et nærmere samspill med de berørte fagkomiteer.

Utvalget vil understreke at dets skepsis kun retter seg mot en systematisk komitekontroll med alle de forskrifter som vedtas av Kongen i statsråd. I *enkeltsaker* kan forskriftskontroll både være hensiktsmessig og påkrevd, dersom det oppstår mistanke om at det er gitt forskrifter som ikke er i tråd med lovgivers intensjoner, eller andre klart uttalte parlamentariske forutsetninger. En slik kontroll faller naturlig innenfor komiteens kontrolloppgaver, og bør for øvrig ikke bare kunne omfatte forskrifter gitt av Kongen i statsråd, men også slike som er vedtatt på lavere nivå i forvaltningen. Slike saker kan imidlertid best tas opp på bakgrunn av komiteens initiativrett.

Ettersom kontrollkomiteens nåværende praksis for forskriftskontroll ikke er nedfelt i forretningsordenen, men kun fremgår av interne rutiner, finner utvalget ikke grunn til å foreslå noen formelle endringer her. Utvalget vil heller ikke fremme konkrete forslag om hvordan forskriftskontrollen for fremtiden bør utføres, og antar at kontrollkomiteen selv står nærmest til å vurdere dette. En slik vurdering bør skje løpende, ut fra komitemedlemmenes kapasitet og behov, og den bør ta hensyn til de forhold som utvalget har påpekt ovenfor.

6.2 Kontroll med etterlevelsen av Stortingets instrukser og forutsetninger

6.2.1 Forhåndsinstrukser og etterfølgende kontroll

En problemstilling som utvalget etter mandatet er bedt om å utrede særskilt er «betydningen for etterkontrollen av Stortingets forhåndsinstrukser til regjeringen, og implikasjonene når det gjelder an-

[68] Jf. Innst. S. nr. 277 (1976–77) s. 5.
[69] Jf. Innst. S. nr. 296 (1995–96).

svarsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen». Dette er en både prinsipielt og praktisk problemstilling, særlig i lys av at antallet årlige instrukser fra Stortinget til regjeringen i de senere år har steget kraftig. For det første reiser den grunnleggende spørsmål om ansvarsfordeling mellom Storting og regjering, som ikke bare berører kontrollfunksjonen, men også Stortingets (og regjeringens) styringsfunksjon. Videre reiser den to mer konkrete spørsmål i forhold til kontrollen. Det ene er i hvilken grad slike instrukser setter *skranke* for Stortingets muligheter til senere å kontrollere regjeringen, og holde den ansvarlig. Det andre er i hvilken grad instrukser kan og bør brukes som *grunnlag* for senere parlamentarisk kontroll, for å etterprøve om instruksene er etterlevd.

Med «forhåndsinstrukser» forstår utvalget formelle stortingsvedtak, truffet ved votering i plenum, der Stortinget pålegger regjeringen å gjøre noe (eller ikke gjøre noe), i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre. Det omfatter ikke vedtak som det etter grunnloven er opp til Stortinget å treffe (lovvedtak, budsjettvedtak, samtykkevedtak, etc). Snarere er det vedtak som sier noe om hvordan regjeringen skal utøve den kompetansen den er gitt, enten direkte etter grunnloven eller i kraft av tidligere delegasjon fra Stortinget. Instruksene kan være av generell karakter, men ofte gjelder de enkeltsaker, der Stortinget ønsker å legge mer eller mindre faste føringer på det endelige resultat.

Stortingets instruksjonsrett er ikke nedfelt i grunnloven, men følger av konstitusjonell sedvanerett. Stortinget har lenge ansett seg ha en slik kompetanse. Det som ofte har vært diskutert, i praksis og teori, er instruksjonsrettens rekkevidde. Her er anført at det særlig må gjelde to begrensninger. Den ene er i forhold til regjeringens «prerogativer» etter grunnloven. Den andre er i forhold til lov. Stortinget kan instruere regjeringen om hvordan den skal utøve skjønnsmessig kompetanse, men slike instrukser (truffet ved plenarvedtak) kan ikke gå foran formell lov. Den nærmere rekkevidden av disse unntakene er i noen grad omstridt. Begge reiser omfattende og til dels kompliserte problemstillinger, som primært gjelder Stortingets styringsfunksjon, og derfor faller noe på siden av mandatet. Dertil kommer at dette er relativt grundig utredet i teori og praksis.[70] Utvalget vil derfor bare komme inn på dette i den grad det har betydning for kontrollfunksjonen.

I utvalgets definisjon av «instruks» ligger at det dreier seg om rettslig bindende pålegg til regjeringen, der brudd kan føre til konstitusjonelt ansvar for statsrådene.[71] Dette må i prinsippet sees i motsetning til uttalte parlamentariske forutsetninger som ikke har kommet til uttrykk gjennom et formelt plenarvedtak (politiske signaler). Slike forutsetninger kan fremgå f.eks. i saker som oversendes regjeringen uten realitetsvotering, eller gjennom komitemerknader. Der det er vedtatt et bindende pålegg, vil det ikke sjelden kunne oppstå tolkningstvil om hvor langt dette rekker, herunder om vedtaket kun pålegger regjeringen prosessuelle plikter, for eksempel til å utrede en sak og presentere den for Stortinget, eller om det også legger materielle føringer på resultatet. Et eget spørsmål i den forbindelse er i hvilken grad uttalte forutsetninger i merknadene også må anses som en del av det bindende vedtaket.

Dette spørsmålet om hvor langt et pålegg til regjeringen rettslig sett rekker, er prinsipielt viktig, men kommer relativt sjelden på spissen i praksis, siden klart uttalte forutsetninger ofte oppleves som like politisk bindende av aktørene som selve det rettslige pålegget. I forhold til Stortingets etterfølgende kontroll er det klart at den både omfatter brudd på formelle instrukser og brudd på Stortingets klart uttalte forutsetninger. I de få sakene der det kan være spørsmål om å holde statsråden konstitusjonelt straffeansvarlig for brudd, vil spørsmålet imidlertid få betydning.

En stor del av instruksene fra Stortinget til regjeringen faller innenfor det som i dag gjerne betegnes som Stortingets «anmodningsvedtak», som nesten unntaksvis innledes med ordene «Stortinget ber regjeringen ...».[72] Formelle instrukser kan imidlertid også forekomme som andre typer vedtak, for eksempel gjennom behandlingen av stortingsmeldinger.

Den viktigste grunnen til at Stortingets instruksjonsrett i dag fremstår som en aktuell konstitusjonell og politisk problemstilling er veksten i antallet slike vedtak i de senere år. Dette er særlig tydelig i forhold til anmodningsvedtakene. Går man 20–30 år tilbake i tid, lå antallet på 0–4 i året, og så sent som på slutten av 1980-tallet var det fremdeles beskjedent. På 1990-tallet endret dette seg dramatisk, og veksten er fortsatt stor. I 1999–2000 traff Stortinget i plenum

[70] Se særlig Stavang «Storting og regjering. Om instruksar frå Stortinget til regjeringa» (1999).

[71] Dette straffeansvaret følger i dag av ansvarlighetsloven § 8 bokstav b, som setter straff for den statsråd som bevirker eller medvirker til «at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning». Utvalgets flertall har nedenfor i avsnitt 7.2.7 foreslått at ansvarlighetsloven oppheves, som ledd i en bredere reform av riksrettsordningen, men foreslår samtidig at straffeansvaret for instruksbrudd videreføres gjennom en ny bestemmelse i straffeloven.

[72] Jf. Innst. S. nr. 168 (1998–99).

127 anmodningsvedtak, og i 2000–2001 var antallet oppe i 183. Det tilsvarer mer enn ett vedtak for hver dag Stortinget er samlet.

6.2.2 Instrukser og anmodninger som skranke mot etterfølgende kontroll

Grunnlovens ansvarsfordeling bygger på at Stortinget treffer generelle vedtak (lov, budsjett, etc), og at det så er opp til regjering og forvaltning å følge opp disse, etterfulgt av parlamentarisk kontroll. Når Stortinget vedtar instrukser om hvordan regjeringen skal utøve sin kompetanse, kan dette føre til at ansvarsforholdene utviskes, på en måte som stenger for senere kontroll. Så lenge instruksene etterleves, kan ikke Stortinget bebreide regjeringen dersom noe går galt. Hyppig bruk av instruksjonsretten i enkeltsaker kan på den måten føre til ansvarspulverisering.

Utvalget vil påpeke dette problemet, men vil ikke tillegge det avgjørende betydning. Sammenlignet med alle de saker regjeringen fortsatt behandler på eget ansvar, er antallet instrukser i enkeltsaker relativt sett fremdeles lavt, og noen generell trussel mot kontrollfunksjonen er det derfor ikke tale om. Så lenge instruksene er klare, er det også klart at Stortinget har overtatt ansvaret for saken.

Etter utvalgets vurdering er problemet med klare ansvarslinjer større i saker der Stortinget ikke griper formelt inn, men der det i stedet foregår uformelle og lukkete *konsultasjoner og samtaler* mellom regjeringen og opposisjonen, før regjeringen treffer sine vedtak. Muligheten for dette er riktignok begrenset gjennom regelen i Fo. § 20 fjerde ledd, som stenger for konsultasjon i komite, annet enn i saker Stortinget allerede har til behandling. Men samtidig foregår det en løpende uformell forhåndskontakt i mange saker mellom regjeringen og ett eller flere av opposisjonspartiene. Utvalget er ikke negativt innstilt til slike samtaler, som er en naturlig del av de politiske beslutningsprosessene. Men det vil advare mot at konsultasjoner gjennomføres på en måte som innskrenker regjeringens reelle ansvar for sine vedtak. Noen videre formalisering av slike konsultasjonsprosedyrer bør etter utvalgets vurdering ikke finne sted, i hvert fall ikke uten at man tenker grundig gjennom de begrensinger det vil legge på Stortingets senere muligheter til å føre kontroll, og til å holde statsrådene ansvarlige.

6.2.3 Instrukser og anmodninger som grunnlag for senere kontroll

Når Stortinget har vedtatt en instruks til regjeringen, har det interesse av hvordan den følges opp. Dette er en naturlig del av Stortingets kontroll, på linje med kontrollen med andre typer stortingsvedtak, og den går langt tilbake. Frem til 1972 var kontrollen med oppfølgingen av Stortingets «Anmodninger til regjeringen» en fast del av protokollkomiteens gjennomgang av statsrådsprotokollene, og dette ble videreført i fagkomiteene etter 1972, og av kontrollkomiteen etter 1981, som en fast kontroll med «regjeringens svar på realitetsanmodninger fra Stortinget». I 1984 ble ordningen opphevet. Begrunnelsen var blant annet at Stortinget på den tiden vedtok «meget få realitetsanmodninger til Regjeringen (fra 0 til 4 pr. år)».[73] Videre ble det anført at Stortinget også traff andre typer vedtak, og at det kunne være «tilfeldig om et vedtak blir formulert som en anmodning eller på en annen måte». I stedet ble det senere etablert en ordning med kontroll over forslag oversendt regjeringen uten realitetsvotering, på bakgrunn av en årlig melding fra regjeringen om dette. Da antallet årlige anmodningsvedtak på 1990-tallet begynte å øke kraftig, sto man derfor med en kontrollprosedyre for forslag oversendt uten votering, men uten noen systematisk kontroll med vedtak som det var votert over.

Dette ble rettet opp med en reform i 1999, som førte til bestemmelsen i Fo. § 12 nr. 8 bokstav e, som pålegger regjeringen å oversende en årlig melding «om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse».[74] Meldingen er ment å skulle gi en forholdsvis kortfattet redegjørelse for hva regjeringen har gjort, eller har tenkt å gjøre, for å følge opp de enkelte vedtak. Gjennomgang av denne meldingen inngår nå i kontrollkomiteens faste oppgaver, og skjer rutinemessig en gang i året, som St. meld. nr. 4. Ordningen har vært praktisert i for kort tid til at det har rukket å dannes seg noen fast praksis for hvor omfattende kontroll dette vil være, og etter hvilke kriterier. Den første meldingen resulterte i en kort innstilling, der komiteen knyttet noen mindre merknader til to av vedtakene.[75] Den andre meldingen ble behandlet våren 2002, og førte til en mer omfattende og reell etterprøving av hvordan regjering og forvaltning hadde fulgt opp Stortingets vedtak.[76]

Utvalget er i utgangspunktet positivt til den kontrollrutine med anmodningsvedtak m.v. som er nedfelt i § 12 nr 8 bokstav e, og vil ikke foreslå noen

[73] Jf. Innst. S. nr. 98 (1984–85) s. 28.
[74] Jf. Innst. S. nr. 168 (1998–99).
[75] Jf. Innst. S. nr. 156 (2000–2001).
[76] Jf. Innst. S. nr. 170 (2001–2002).

substansielle endringer i denne. I denne omgang nøyer utvalget seg med å påpeke muligheten for at de respektive fagkomiteer behandler oppfølgingen av anmodningsvedtakene, og legger til grunn at dette best kan vurderes etter at man har fått noe større erfaring med den nåværende ordning. Utvalget viser videre til at kontrollkomiteen har uttalt at regjeringens merknader til vedtakene skal oversendes de berørte fagkomiteene til uttalelse før innstilling avgis, og er enig i dette. Dersom det skal være realitet i denne kontrollen, er det av avgjørende betydning at fagkomiteene kobles inn, og utvalget vil understreke betydningen av et godt samspill mellom kontrollkomiteen og fagkomiteene på dette området. Utvalget vil også peke på muligheten for at fagkomiteene kan pålegges i større grad å behandle oppfølgningen av de instrukser som gjelder deres respektive områder.

Utvalgets oppfatning er altså at det bør føres en løpende kontroll med etterlevelsen av Stortingets vedtak – når slike vedtak først er fattet. I hvilket omfang (og form) Stortinget bør fatte slike vedtak er et annet spørsmål. Her har de to første meldingene etter den nye kontrollprosedyren vist at det treffes svært mange vedtak, at antallet er stigende, at vedtakene til dels er av svært detaljpreget karakter, og at de ofte er uklare i sitt innhold. Dette reiser spørsmål som utvalget vil komme tilbake til nedenfor.

Utvalget vil også presisere at den faste kontrollen med anmodningsvedtak mv. ikke må skje til fortrengsel for etterprøving av om regjering og forvaltning har etterlevd andre parlamentariske vedtak og klart uttalte forutsetninger. I praksis bruker Stortinget ulike virkemidler for å styre regjeringen, herunder flertallsmerknader i komiteinnstillingene. Selv om slike merknader i seg selv ikke er rettslig bindende, er de et legitimt og fleksibelt styringsverktøy, som kan pålegge regjeringen mer eller mindre klare politiske forpliktelser. I den grad de etterleves, vil dette også minske behovet for formelle vedtak. En skjønnsmessig etterprøving av dette har alltid inngått som en naturlig del av Stortingets kontroll, og dette bør etter utvalgets oppfatning fortsette.[77] Slik kontroll skjer imidlertid best i enkeltsaker, uten at det er behov for noen faste rutiner.

6.2.4 Behovet for en avklaring av Stortingets instruksjonsmyndighet

Hovedregelen om Stortingets instruksjonsmyndighet er sikker konstitusjonell sedvanerett. Stortinget har truffet slike vedtak siden slutten av 1800-tallet, om enn tidligere ikke så mange hvert år. Under et parlamentarisk styresett er det ikke unaturlig at Stortinget i kraft av sin konstitusjonelle og politiske stilling har kompetanse til å instruere regjeringen.[78] Sentrale politiske samfunnsspørsmål bør i prinsippet kunne avgjøres av den folkevalgte forsamling, og der dette ikke er saker som omfattes av Stortingets egen vedtakskompetanse etter grunnloven (lov, budsjett, etc), må Stortinget kunne instruere regjeringen om hvordan den skal utøve sin kompetanse – innenfor de skranker som grunnlov og lov setter.

Utvalget er på denne bakgrunn ikke negativt til at Stortinget har en instruksjonsmyndighet. Utvalget antar videre at rekkevidden av denne kompetansen er relativt vid. Som påvist i praksis og teori utgjør ikke grunnlovens tradisjonelle prerogativer noen generell og absolutt skranke mot instrukser, og her vil det bero på en nærmere tolkning av den enkelte prerogativbestemmelse hvor langt den setter begrensninger. Videre antar utvalget at instruksjonsmyndigheten ikke uten videre er avskåret ved at Stortinget ved lov har tildelt regjering og forvaltning kompetanse. Så lenge det dreier seg om skjønnsmessig kompetanse, må Stortinget fremdeles kunne instruere regjeringen om hvordan denne skal utøves, så vel generelt som i enkeltsaker. Derimot kan Stortinget ikke gi instrukser som vil stride mot lovens regler. Dette følger av at lovvedtak har høyere trinnhøyde enn plenarvedtak.

Derimot vil utvalget påpeke andre motargumenter, som mer går på hvordan Stortinget bør *bruke* sin instruksjonsmyndighet, og som her tilsier varsomhet.

For det første kan bruk av instrukser som vist føre til uklare ansvarsforhold mellom Storting og regjering, og dermed begrense Stortingets mulighet til senere å kontrollere og ansvarliggjøre regjering og statsråder. Det gjelder i den enkelte sak, der Stortinget har overtatt styringen gjennom å gi en instruks. Men det gjelder også som et mer generelt problem, dersom antallet instrukser blir stort. Omfattende bruk av instruksjonsretten kan også svekke regjeringens autoritet og handlekraft.

For det andre er det regjeringen som er leder for forvaltningen, og som dermed har det apparat som er nødvendig for å utrede og behandle forvaltningssaker på en forsvarlig måte. Gjennom kontradiktorisk saksbehandling etter forvaltningsloven får forvalt-

[77] Se også avsnitt 5.3.5 om hvordan et sentralt kontrollkriterium for Riksrevisjonen lenge har vært om regjeringen og forvaltningen etterlever «Stortingets vedtak og forutsetninger».

[78] Noen automatisk følge av parlamentarismen er det likevel ikke. I Danmark er det antatt at Folketinget *ikke* har noen generell instruksjonsrett overfor regjeringen (selv om det har det på enkeltområder).

ningen det grunnlag som er nødvendig for å treffe de best mulige vedtak, og gjennom sin virksomhet oppbarbeider de enkelte etater erfaring og spesialkompetanse på sine felt. Stortinget selv mangler slik utredningskapasitet og ekspertise, og det har ingen prosedyrer for «saksbehandling» som tilfredsstiller alminnelige forvaltningskrav. I motsetning til forvaltningen tar Stortinget typisk også bare opp løsrevne enkeltsaker, og vil derfor mangle grunnlaget for å kunne behandle like saker likt. I den grad Stortinget gjennom instruks avgjør enkeltsaker vil det være en fare for vilkårlighet, forskjellsbehandling, mangelfull utredning og ansvarspulverisering. Stortingets instruksjonsmyndighet egner seg best for å avklare generelle politiske prioriteringer, i særlig sentrale og prinsipielle saker. Jo mer konkret og individuell saken er, dess større betenkeligheter knytter det seg til bruk av instruksjonsretten.

For det tredje er instruksjonsmyndigheten på mange måter et uklart styringsinstrument. Dette har særlig sammenheng med at det erfaringsmessig kan by på problemer å avklare den nærmere rekkevidden av slike instrukser. Ikke helt sjelden kommer dette opp som et praktisk problem, både i forvaltningen, og ved etterfølgende parlamentarisk kontroll. Noen ganger gir Stortinget dessuten instrukser som forutsetter utgifter, men uten at dette ledsages med de nødvendige bevilgninger. Et annet uklart spørsmål er hvem som er bundet av stortingsinstrukser. Etter utvalgets oppfatning bør instrukser bare være bindende for regjeringen og de enkelte statsråder, og ikke direkte for den underliggende forvaltning. Men her har det i praksis vært usikkerhet. Et tredje spørsmål er om stortingsinstrukser kan påberopes av private rettssubjekter, overfor forvaltningen eller senere for domstolene, som grunnlag for rettigheter og krav. Også her har det i praksis vært usikkerhet, der enkelte har anført at instrukser bør kunne gi direkte grunnlag for individuelle rettigheter.

For det fjerde vil en formell instruks, i likhet med lovvedtak, fortsette å være bindende på ubestemt tid, til den endres eller bortfaller ved et nytt vedtak. Til sammenligning vil uttalte parlamentariske forutsetninger endres eller bortfalle i takt med politiske skift. I prinsippet vil en instruks således kunne dukke opp igjen, som et rettslig påbud, etter i mange år å ha vært bortglemt. Dette kan være betenkelig, for selv om Stortingets har begynt å føre vedtaksregistre, er det likevel svært liten notoritet og publisitet om dets instrukser.

Samlet sett tilsier dette etter utvalgets vurdering at Stortinget bør utvise *varsomhet* med hvordan instruksjonsmyndigheten brukes. Tidligere var det da også tradisjon for slik varsomhet, men i den senere tid må den sies å være forlatt. En gjennomlesning av de 127 anmodningsvedtak som ble fattet i 1999–2000, og de 183 som ble fattet i 2000–2001, er etter utvalgets oppfatning en tankevekker. En del av dem gjelder prinsipielt viktige og politisk betonte spørsmål, der det var naturlig at Stortinget grep inn. En del av dem var rene anmodninger om videre utredning av saker, som Stortinget ønsket å få nærmere belyst. Men det gjenstår likevel en stor kategori, der Stortinget kan hevdes å ha grepet inn med bindende pålegg i enkeltsaker av til dels detaljert og forvaltningspreget karakter, på en måte som reiser spørsmål om dette er hensiktsmessig og forsvarlig.

Utvalget vil understreke at det med dette ikke mener å ta stilling til de enkelte sakene, men kun uttaler seg om den nye instruksbruken som et generelt problem.

Utvalget har på denne bakgrunn vurdert om det skal foreslå å innføre formelle skranker for Stortingets instruksjonsmyndighet, men har kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig. For det første følger instruksjonsmyndigheten av konstitusjonell sedvane, slik at mer vesentlige begrensninger antagelig vil kreve grunnlovsvedtak. For det andre er utvalget tvilende til muligheten for å innskrenke Stortingets kompetanse uten at dette samtidig ville kunne stenge for en legitim og nødvendig bruk av instrukser.

Derimot er det etter utvalgets oppfatning på tide at Stortinget tar stilling til de rettslige tolkningsspørsmål som den ulovfestede hovedregelen om instruksjonsmyndigheten reiser, både med hensyn til hva bindingen går ut på, hvilke virkninger den har, og hvem instruksen kan rettes mot.

På denne bakgrunn er det utvalgets oppfatning at den rettslige virkningen av Stortingets vedtak som hovedregel bør tolkes innskrenkende. Et vedtak bør ikke anses for å pålegge bestemte plikter med mindre det klart og tydelig fremgår av ordlyden og forhistorien at det er ment slik. Usikkerhet ved denne tolkningen bør ramme det flertall som har truffet vedtaket, og som kunne valgt å uttrykke seg klarere. En slik presumpsjon for innskrenkende tolkning følger etter utvalgets oppfatning allerede av gjeldende rett, men fremstår som særlig naturlig og nødvendig på bakgrunn av den eksplosive økningen i antallet vedtak i den senere tid.

Videre er Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet en kompetanseregel som etter utvalgets vurdering kun åpner for å pålegge regjeringen og den enkelte statsråd plikter. I forhold til den underliggende forvaltningen kan Stortinget ikke ha noen direkte instruksjonsmyndighet ved plenarvedtak.

Dette ville stride både mot grunnleggende maktfordeling, mot prinsippet om Kongens og den enkelte statsråds styringsrett overfor embetsverket, og mot prinsippet om at det er statsråden som står ansvarlig overfor Stortinget. Dersom Stortinget ønsker å instruere forvaltningen, må det enten gå veien om lov, eller instruere regjeringen om i sin tur å instruere embetsverket. En annen sak er at embetsverkets lojalitetsplikt overfor statsråden tilsier at det plikter å sørge for at vedkommende ikke ufrivillig bryter påbud som Stortinget har gitt. Men dette er en plikt som embetsverket har overfor sin statsråd, og ikke direkte overfor Stortinget.

Utvalget er videre av den oppfatning at Stortingets instrukser ikke bør ha rettsvirkninger direkte i forhold til private rettssubjekter. Dersom en klar instruks brytes, vil statsråden stå parlamentarisk ansvarlig for dette overfor Stortinget, og vil også kunne pådra seg straffeansvar.[79] Derimot bør et slikt pliktbrudd i seg selv ikke være grunnlag for å gi private rettssubjekter noe rettskrav overfor staten. Herunder bør eventuelle vedtak som statsråden (eller forvaltningen) har truffet i strid med en instruks fortsatt være gyldige, og instruksbruddet bør heller ikke isolert sett kunne gi grunnlag for noe erstatningsansvar.

Dersom innholdet i instruksjonsretten tolkes på den måten som her er angitt, vil dette etter utvalgets vurdering fjerne de viktigste *rettslige* innvendinger som kan reises mot Stortingets nye bruk av instrukser. Når det gjelder den politiske siden av saken, vil utvalget nøye seg med en tilråding om at instruksjonsretten utøves med varsomhet, og forbeholdes saker av særlig politisk eller prinsipiell betydning, der forholdene ligger til rette for at Stortinget bør kunne gripe inn overfor regjeringen i forkant, i stedet for å nøye seg med etterfølgende kontroll.

[79] Statsrådens konstitusjonelle straffeansvar ved brudd på Stortingets bindende vedtak fremgår i dag av ansvarlighetsloven av 1932 § 8 bokstav b, som gir en strafferamme på inntil 5 år. Denne bestemmelsen har til nå ikke vært brukt i praksis. Nedenfor i avsnitt 7.2 har utvalgets flertall foreslått å oppheve ansvarlighetsloven, som ledd i en bredere reform av riksrettsordningen, men samtidig foreslått å innta en ny bestemmelse i straffeloven § 126, som vil ramme statsrådens brudd på Stortingets instrukser. Påtale vil i slike saker etter flertallets forslag være avhengig av begjæring fra Stortinget.

7. ANSVARLIGGJØRING

7.1 Ansvarliggjøring – Stortingets sanksjonsmuligheter

Siste etappe i en kontrollprosess er *reaksjonen*. Den kan være ros og tilslutning, eller nye vedtak i form av lov, budsjett, instruks og løsere politiske signaler. Eller den kan være at de ansvarlige *holdes ansvarlig* for sine feil og forsømmelser, gjennom formelle vedtak eller uformell kritikk. Utvalget skal i det følgende behandle de problemstillinger som slik ansvarliggjøring reiser.

Stortingets ansvarliggjøring av statsrådene skjer på forskjellige måter. De *formelle* reaksjonsmidlene er riksrettstiltale og mistillitsvedtak. Prinsipielt kan disse sies å ligge til grunn for Stortingets kontroll av regjeringen, men i praksis benyttes de svært sjelden. Riksrettstiltale ble sist tatt ut i 1926, og mistillit sist vedtatt i 1963 (selv om det flere ganger har vært reist forslag). I stedet realiseres statsrådenes ansvar løpende gjennom *uformell* parlamentarisk kritikk – i ulike former og av varierende styrke. Ved noen få tilfelle har Stortinget fattet plenarvedtak som uttrykker kritikk (daddelsvotum). Men ellers er det vanlig at kritikk kommer til uttrykk skriftlig i komitemerknader, eller muntlig fra talerstolen. Åpne høringer og andre former for gransking kan i seg selv også fungere som en form for reell ansvarliggjøring. Det samme gjelder forslag om riksrett eller mistillit, selv om de ikke oppnår flertall.

Utvalget vil innledningsvis påpeke at det er den løpende uformelle politiske kritikk – i alle former – som alltid har utgjort den største og praktisk viktigste del av statsrådenes ansvarliggjøring. Med mulig unntak av en kort periode på 1820-tallet har Stortinget aldri ansett seg forpliktet til å reagere formelt mot de feil statsrådene måtte ha begått. De formelle reaksjonene (riksretten siden 1814 og mistillit siden 1884) har alltid fungert som ekstraordinære virkemidler, og det vil de utvilsomt også gjøre i fremtiden, uansett om de revideres eller beholdes i sin nåværende form.

Likevel er det god grunn til å utrede og vurdere de formelle sanksjonsmulighetene, slik mandatet ber om. I hovedtrekk har disse ikke vært endret vesentlig siden innføringen av parlamentarismen på slutten av 1800-tallet. Riksrettsordningen ble riktignok revidert i 1932, men hovedtrekkene ble videreført. Mistillitsinstituttet har gradvis vokst frem som konstitusjonell sedvanerett, uten at det er gjort endringer i grunnlovsteksten. Heller ikke stortingsrepresentantenes mulighet til å kritisere statsråder og regjering fra tingets talestol har vært prinsipielt endret på meget lang tid.

Mens de andre sidene ved Stortingets kontrollvirksomhet har vært revidert og utviklet i de senere år, har det altså ikke skjedd noen endringer på reaksjonssiden. Det er derfor naturlig å spørre hvilke behov og muligheter som i dag foreligger for å reformere sanksjonssystemet. Og en slik problemstilling må naturlig nok i første rekke knytte seg til de formelle reaksjonene – dagens riksrettsordning og mistillitsinstituttet.

Et viktig utgangspunkt for å forstå og vurdere reaksjonssystemet er skillet mellom *ansvar* og *ansvarliggjøring*. Begrepet «ansvar» forstår utvalget som en statisk tilstand, som innebærer at den ansvarlige er utsatt for potensielle reaksjoner. Statsrådenes *ansvarsområde* overfor Stortinget er både det som skjer i statsråd, i regjeringskollegiet ellers, og på det felt av forvaltningen som den enkelte statsråd leder. Dette er et ansvar som statsråden ikke kan fraskrive seg, enten det vedkjennes eller ikke. Ansvarsområdet kan forstås både formelt og reelt. Statsrådens formelle (objektive) ansvarsområde dekker alt det vedkommende i prinsippet har kompetanse til å styre. Det omfatter i første rekke alle forhold i departementet, men gjelder også for ytre etater så langt disse er underlagt statsrådens styrings- og/eller kontrollrett. Statsrådens reelle (subjektive) ansvarsområde omfatter det vedkommende rent faktisk har makt og mulighet til å gjøre noe med. Normalt vil det formelle ansvarsområdet være videre enn det reelle, men også det motsatte kan være tilfelle, dersom en statsråd utøver politisk innflytelse i saker der vedkommende ikke har formell kompetanse. Stortingets kontroll kan og bør dekke både statsrådenes formelle og reelle ansvarsområder. Dette ligger i prinsippet om at makt må utøves under ansvar.

Ansvarliggjøring er betegnelsen på at ansvar rea-

liseres – gjennom reaksjoner. Mens ansvar er statisk og konstant, skjer ansvarliggjøring dynamisk og i enkeltsaker. Etter utvalgets oppfatning er det et sentralt formål med Stortingets kontroll at den ikke bare skal avdekke feil og mangler, men også kunne føre til reell ansvarliggjøring av regjering og statsråder – der dette er berettiget. Med reell ansvarliggjøring menes for det første at ansvarsforholdene i saken må avklares, slik at ansvaret *plasseres*. Skyldes feilen personlige forhold, er det institusjonelle svakheter, eller skyldes den ytre forhold utenfor statsrådens styring? Videre må ansvaret realiseres og markeres. Med *realisering* mener utvalget at alvorligere feil og mangler bør lede til reaksjoner, som er tilpasset sakens alvor. Med *markering* menes at ansvarliggjøringen bør være synlig utad, på en måte som viser borgerne at makthaverne må svare for sine feil, og at de ikke er hevet over kritikk og reaksjoner.

Selv om statsrådenes ansvarsområde er vidt, er det likevel ikke gitt at de kan eller bør *holdes* ansvarlige for alt. For det første er det ikke mulig for Stortinget å kontrollere alt som skjer i regjering og forvaltning. For det andre er det ikke ønskelig. Hensynet til effektiv styring kan etter utvalgets vurdering tilsi at ansvarliggjøring primært knyttes til særlig viktige enkeltsaker, snarere enn til den løpende embetsførsel, og videre at statsrådene tilkjennes en viss «tabbekvote», i betydningen mulighet for å gjøre mindre feil uten alltid å måtte stå til rette for dem. Ansvarliggjøring er dessuten gjerne konfliktskapende, mens det i forholdet mellom Storting og regjering ofte vil være behov for kompromiss og konsensus.

Utover disse generelle merknadene, finner utvalget det vanskelig å gi noen nærmere angivelse av den parlamentariske ansvarliggjøringens ideelle omfang og intensitet.

Utvalget er imidlertid av den oppfatning at dagens reaksjonssystem i det store og hele fungerer tilfredsstillende. En gjennomgang av Stortingets kontrollpraksis viser at dette er et system som stort sett virker, og som faktisk plasserer ansvar. Det er langt mer realitet i kontrollen enn det mangelen på formelle reaksjoner tilsier. Grunnlaget er ikke riksrettstiltale og mistillitsvedtak, men den uformelle kritikk, i alle former og grader, som statsrådene er eksponert for. Dette er kritikk som ofte kan ha alvorlige konsekvenser for den som berøres, og som av de fleste oppleves som en reell belastning. Å være statsråd er en utsatt posisjon. Når det så sjelden er tale om strenge formelle reaksjoner, skyldes ikke dette primært svakheter ved systemet, men snarere at det er svært sjelden at kontrollen avdekker forhold som er så alvorlige at ikke en politisk reaksjon vil være tilstrekkelig til å realisere ansvar. *Utvalgets flertall*, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, mener at det er et klart behov for å utrede Stortingets reaksjonsmidler, og vurdere mulige reformer. Men det må være ut fra et ønske om å gjøre systemet mer hensiktsmessig, treffsikkert og rasjonelt, snarere enn ut fra et ønske om å øke omfanget av ansvarliggjøring i forhold til statsrådene.

Så langt har utvalget drøftet spørsmålet om regjeringens og de enkelte statsråders ansvar. Som vist har Stortingets kontroll også en side mot *forvaltningen* (embetsverket). Her er utvalgets oppfatning at Stortinget gjennom sin kontroll legitimt vil kunne granske og vurdere forhold i forvaltningen, løsrevet fra spørsmålet om statsrådens ansvar. Men dette må da primært skje i et styringsperspektiv, ikke med det formål å ansvarliggjøre embetsverket. Slik ansvarliggjøring er i prinsippet regjeringens oppgave som leder av forvaltningen, og Stortinget bør som hovedregel nøye seg med å påse at oppgaven utføres. I forhold til formelle reaksjoner gir dette seg selv, ettersom Stortinget ikke har slike virkemidler til rådighet overfor embetsverket. Men også uformell kritikk bør i all hovedsak være knyttet enten til statsråden, eller til den etat/institusjon det gjelder. Det vises her til utvalgets vurderinger i avsnitt 3.5 av spørsmålet om parlamentarisk kritikk rettet mot navngitte embets- og tjenestemenn.

7.2 Riksretten

7.2.1 Hovedtrekk ved det nåværende riksrettsansvaret

Riksrettsansvaret (det «konstitusjonelle ansvar») er et særskilt strafferettslig ansvar som gjelder for statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Sammenlignet med annet straffeansvar har det flere særtrekk. Det gjelder for det første *prosedyrene*, som er sterkt politiserte. Etter grunnlovens § 86 er Odelstinget påtalemyndighet, mens domstolen – Riksretten – etter grl. § 87 skal bestå av 10 representanter fra Lagtinget og 5 høyesterettsdommere.[80] Det tunge parlamentariske innslaget i påtalemyndighet og domstol gjør det naturlig å vurdere Riksretten som en del av Stortingets sanksjonsapparat, selv om det formelt må skilles mellom Stortinget som institusjon og Riksretten.

Riksrettsansvaret er for det andre egenartet med hensyn til *ansvarsgrunnlaget*, det vil si kriteriene for

[80] Riksrettens sammensetning og prosedyre er nærmere regulert i riksrettergangsloven av 1932.

straff. Ansvarlighetsloven av 1932 (jf også grl. § 30 tredje ledd) gir særlige straffebestemmelser for de konstitusjonelt ansvarlige, hvor bestemmelsene om statsrådenes ansvar i §§ 8 – 11 er de mest sentrale. Det karakteristiske ved disse er at de dels er vage og dels meget vidtrekkende. Et eksempel på det første er § 10, som helt generelt setter straff for «uforstand eller forsømmelighet» i tjenesten. Eksempel på en svært vidtrekkende ansvarsbestemmelse er § 11, som i første ledd setter straff med inntil ti års fengsel for enhver handling eller unnlatelse som strider mot «rikets lover». Dette omfatter i prinsippet også lovbrudd som ellers ikke er straffesanksjonert, f.eks. brudd på saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

Bakgrunnen for at statsrådene på denne måten er underlagt et langt videre (og vagere) straffeansvar enn noen andre rettssubjekter er primært av historisk karakter, og skyldes blant annet at Stortinget ved vedtakelsen av den første ansvarlighetsloven (av 1828) ønsket hjemmel for å kunne løse konflikter med regjeringen gjennom Riksrett. Sterke reelle hensyn tilsier imidlertid at bestemmelsene tolkes restriktivt, slik at det må foreligge brudd av kvalifisert art før straffansvar utløses.

Riksrettsansvaret gjelder bare for handlinger eller unnlatelser som de konstitusjonelt ansvarlige har begått «som saadanne», jf grl. § 86. For handlinger begått som privatperson hefter de på vanlig måte, for ordinær påtalemyndighet og domstol. Grensen mellom hva som skal behandles for riksrett og for de alminnelige domstoler er ikke på alle punkter helt klar. Ansvarlighetsloven § 1 andre ledd forutsetter at riksretten ikke bare skal håndheve bestemmelsene i ansvarlighetsloven, men også kan være kompetent til å pådømme i henhold til den alminnelige straffelov. Samtidig har Odelstinget i en konkret sak fra 1975 lagt en restriktiv forståelse til grunn for hva som omfattes av uttrykket «som sådanne», og tolket dette slik at det kun omfatter «handlinger i tilknytning til utførelsen av de offentlige gjøremål vedkommende er tillagt og de særlige plikter som følger med embetet eller vervet».[81] Dette må sees som en innskrenkende tolkning av grl. § 86, som innebærer at de aller fleste straffbare forhold en konstitusjonelt ansvarlig person kan tenkes å begå, vil være en sak for ordinær påtale og dom. Det gjelder ikke bare «private» forbrytelser, men også forhold som har tilknytning til hans stilling, uten å være direkte uttrykk for utførelsen av hans konstitusjonelle oppgaver. I den saken Odelstinget behandlet gjaldt det mistanke om misligheter med diettgodtgjørelse, men vurderingen vil etter omstendighetene kunne bli den samme i forhold til andre typer saker.

Uavhengig av vurderingen av behovet for en reform av riksrettsordningen, vil utvalget slutte seg til den tolkning av gjeldende rett som Odelstinget har lagt til grunn, og som støttes av tungtveiende reelle hensyn. For det første er det liten grunn til å stille statsråder, representanter og høyesterettsdommere i noen særstilling i forhold til slike forbrytelser og forseelser som også ordinære tjenestemenn eller privatpersoner kan tenkes å begå. For det andre er det klart at den helt spesielle og politiserte prosess som riksrettsordningen innebærer i første rekke er myntet på og tilpasset til de særlige ansvarsreglene som gjelder for deres virke, og som følger av ansvarlighetsloven.

På sitt område er riksrettens kompetanse eksklusiv. Den alminnelige påtalemyndighet og de ordinære domstoler skal derfor av eget tiltak avvise saker som hører inn under riksretten, og henvise disse til Stortinget (Odelstinget).

Prosedyren ved beslutning om det skal reises riksrettssak må karakteriseres som tungrodd og omstendelig. Det første som skjer er at saken kommer opp på Stortinget. I praksis vil konstitusjonelt ansvar særlig kunne være aktuelt i saker som allerede er under behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Unntaksvis vil spørsmålet kunne komme opp som direkte følge av et privat forslag, eller i en sak som ligger i en av de andre fagkomiteene, men også da vil det normalt være naturlig først å sende den til kontrollkomiteen, til en bredere vurdering av ansvarsforholdene. Dersom spørsmålet om riksrettstiltale skal vurderes videre, må saken så oversendes Odelstinget, som oppnevner en protokollkomite etter Fo. § 14 a. Protokollkomiteen gransker og vurderer saken, begrenset til spørsmålet om riksrettstiltale, og avgir innstilling. Odelstinget står fritt ved vurderingen av om tiltale skal tas ut, og kan unnlate å gjøre dette selv om man antar at vilkårene for konstitusjonelt straffansvar foreligger. Dette skjedde i 1979, i den såkalte Loran C-saken, der Odelstingets flertall kom til at representantene Furre og Gustavsen måtte antas å ha brutt ansvarlighetsloven, men ut fra en politisk vurdering likevel kom til at man ikke ønsket å reise tiltale.[82]

Det er først dersom Odelstinget vedtar å ta ut tiltale at det egentlige riksrettsapparatet settes i gang. Også dette er en omfattende prosess, med utførlige regler for hvordan Riksretten skal nedsettes, for oppnevning av en «aksjonskomite», samt av anklagere

[81] Se Innst. O. nr. 26 (1975–76) s. 4, jf også Ot.tid. 1975–76 s. 81–92.

[82] Jf. Innst. O. nr. 28 (1978–79) og Ot.tid. 1978–79 s. 229–71.

og forsvarere, og for selve rettergangen. Enhver riksrettsprosess vil måtte antas å bli omfattende og tidkrevende, og legge et betydelig beslag på Stortingets og Høyesteretts ressurser.

Mellom 1814 og 1845 ble Riksretten relativt hyppig brukt, i til sammen seks saker. Men de siste drøyt 150 år har den ikke fungert som noen integrert del av Stortingets kontroll. Den ene riksrettssaken i 1883–84 var av ekstraordinær karakter, og kom som følge av forfatningskampen, ikke som resultat av kontroll. Riksrettssaken mot ministeriet Berge i 1926–27 (for brudd på bevilgningsreglene og regjeringens opplysningsplikt) kan sees som et forsøk på å gjenopplive et gammelt kontrollinstrument, som etter manges mening mislyktes. Etter 1927 har det ikke vært tatt ut tiltale, og de sakene der Odelstinget kom nærmest til å gjøre dette gjaldt stortingsrepresentanter, ikke statsråder.

I den senere tid har tanken om riksrettsansvar mot statsråder igjen begynt å dukke opp i parlamentarisk praksis. Mellom 1989 og 2001 voterte Stortinget i til sammen seks saker over forslag som gikk ut på å oversende saken til Odelstinget, til videre vurdering av statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Samtlige av disse var kontrollsaker, og forslagene ble nedstemt med bred margin.[83] To av dem gjaldt sittende statsråder, fire av dem tidligere. Felles for alle sakene var at de helt eller delvis dreide seg mulig brudd på regjeringens opplysningsplikt. I to av dem oppnevnte Stortinget granskingskommisjoner med det mandat å utrede grunnlaget for et eventuelt konstitusjonelt ansvar. Parallelt med enkeltsakene, har det i de senere år vært en økende debatt om Riksrettens rolle, og om muligheten for reform. Høsten 1999 ble et forslag om å revidere riksrettsordningen nedstemt, men en rekke representanter uttrykte samtidig mer generell støtte til behovet for reform.[84] Utvalget ser dette som en viktig del av bakgrunnen for at det særskilt er bedt om å utrede denne problemstillingen.

Utvalget vil påpeke at det synes å være flere grunner til at debatten om reform av Riksretten har kommet på dagsordenen. En viktig grunn er den generelle utviklingen i Stortingets kontrollvirksomhet, som gjør at spørsmål om ansvarliggjøring aktualiseres oftere enn før. En annen grunn kan være at store kontrollsaker gjennomgående tar lenger tid enn tidligere, samtidig som relativt hyppige regjeringsskifter gjør at statsrådene i mellomtiden har gått av, og derfor ikke så lett kan ansvarliggjøres politisk. En tredje grunn kan være et mer generelt ønske i samfunnet om økt åpenhet og ansvarlighet i det politiske liv, som ikke er noe særnorsk fenomen. I en rekke andre land har riksrettsansvar mot ministre i de senere år blitt aktualisert, og dette synes i noen grad også å ha påvirket debatten i Norge. Debatten er også påvirket av at nyere statsrettslig teori har påpekt mer prinsipielle svakheter ved dagens riksrettsordning.

Utvalget er delt i forhold til de argumenter som nærmere taler for og imot en reform av riksrettsordningen, og vil komme tilbake til dette nedenfor.

På bakgrunn av de saker som har vært i de senere år, vil utvalget påpeke at den reelle flaskehalsen for en vurdering av statsrådenes konstitusjonelle ansvar ikke primært har vært den omstendelige rettergangsordningen, men snarere det faktum at saken først må vedtas oversendt Odelstinget for videre gransking. Alle de seks forslagene som det har vært votert over stoppet allerede her, uten at det ble nedsatt noen protokollkomite etter Fo. § 14 a, og dermed uten noen nærmere parlamentarisk vurdering av om vilkårene for straffeansvar forelå. Dette skyldes ikke at det er spesielt tungvint å oppnevne en protokollkomite etter § 14 a (for det er det ikke), men snarere at den politiske terskelen for å treffe et slikt vedtak ligger meget høyt. I praksis vil det å oppnevne en protokollkomite for å granske en statsråd både internt i det politiske miljø og eksternt i offentligheten lett kunne oppfattes som en forhåndsdom. Gjelder det en sittende statsråd, vil det dertil være svært vanskelig for vedkommende å forbli medlem av regjeringen mens granskingen pågår. Dette er forståelige politiske normer, men samtidig setter de en effektiv reell skranke for Stortingets (Odelstingets) muligheter til å få gransket og vurdert påstander og mistanker om konstitusjonelt straffbare forhold.

Ettersom det i praksis er så vanskelig å få oppnevnt en særskilt protokollkomite, kan spørsmålet reises om i hvilken grad Stortingets faste komiteer, og da særlig kontroll- og konstitusjonskomiteen, har anledning til å vurdere og uttale seg om statsrådenes konstitusjonelle ansvar, som ledd i sin ordinære behandling av en kontrollsak. Har de adgang til å gjøre dette, eller er det slik at spørsmålet bare kan vurderes av protokollkomiteen etter Fo § 14 a? Problemstillingen har for så vidt vært aktuell i praksis (senest under kontrollkomiteens behandling av rapporten

[83] De seks tilfellene er (i stikkordsform) Treholt-saken (1989), Reksten-saken (1990), Mossad-saken (1992), Winix-saken (1995), Fatima-saken (2000) og Gardermo-saken (2001). De to første forslagene ble fremsatt av representanter fra SV, de fire siste fra FrP. Ingen av forslagene fikk støtte fra andre partier.

[84] Jf. Innst. S. nr. 20 (1999–2000) og St.tid. 1999–2000 s. 469–79. Forslaget ble fremsatt av representanten Carl I. Hagen, og er senere lagt frem på nytt.

om Gardermosaken våren 2001), men den har ikke prinsipielt vært satt på spissen.[85] Utvalget antar at bestemmelsen i § 14 a neppe kan tolkes slik at den setter noen absolutt formell skranke mot at de faste komiteene i noen grad vurderer spørsmålet om konstitusjonelt ansvar, og uttaler seg om det. På den annen side *bør* dette gjøres med varsomhet. For det første følger det av ordlyden i Fo § 14 a, som uttrykkelig legger denne oppgaven til protokollkomiteen. For det andre vil det i de faste komiteene normalt sitte representanter fra Lagtinget. Det er neppe noen formell skranke mot at de deltar i en forberedende vurdering av riksrettsansvar, men på den annen side vil dette kunne være uheldig, og etter omstendighetene medføre at de senere blir inhabile som dommere i Riksretten. Utvalget vil på denne bakgrunn presisere at slike vurderinger i hovedsak må overlates til Odelstinget og dets organer.

Et beslektet spørsmål er om kontroll- og konstitusjonskomiteen kan oppnevnes direkte som en protokollkomité etter Fo § 14 a. Slik bestemmelsen lyder, synes den å stenge for dette, ettersom en slik komite skal oppnevnes av Odelstinget «blant sine medlemmer». Til nå har kontrollkomiteen også hatt medlemmer fra Lagtinget. Det er imidlertid ingen formelle skranker mot at den i fremtiden kun besettes med representanter fra Odelstinget, eller alternativt at en protokollkomité etter § 14 a settes sammen slik at samtlige odelstingsrepresentanter fra kontrollkomiteen deltar. Dette vil kunne være nærliggende dersom saken tidligere har vært gransket av kontrollkomiteen.

Et tredje beslektet spørsmål er om det kan sies å foreligge noen plikt for Stortinget til å oversende en sak til Odelstinget, dersom det først er forslag om det, og det foreligger en reell og berettiget mistanke om konstitusjonelt ansvar. Dette har vært oppe i praksis, der et bredt flertall konkluderte med at verken § 14 a eller andre regler pålegger noen slik forpliktelse, og at dette beror på et fritt politisk skjønn. Utvalget kan slutte seg til denne vurderingen, men vil påpeke at dersom det først foreligger berettigede mistanker om mer alvorlige straffbare forhold, bør Stortinget som hovedregel oversende saken til Odelstinget, slik at man kan få en reell og åpen vurdering av ansvarsspørsmålet.

Riksrettsansvaret omfatter som tidligere nevnt ikke bare statsrådene, men også stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Det er likevel statsrådenes ansvar som har tiltrukket seg størst oppmerksomhet i debatten til nå, og som prinsipielt er mest sentralt i forhold til Stortingets kontrollvirksomhet. Utvalget vil i sine vurderinger av riksrettsinstitusjonen derfor primært konsentrere seg om dette. I avsnitt 7.2.5 er stortingsrepresentantenes og høyesterettsdommernes riksrettsansvar særskilt vurdert.

7.2.2 Håndhevelsen av ministeransvaret i andre land

Håndhevelsen av ministrenes strafferettslige ansvar er i et komparativt perspektiv først og fremst kjennetegnet ved variasjon og mangfold. Ytterlighetene er på den ene siden en sterkt politisert prosess kombinert med et politisk preget ansvarsgrunnlag, og på den annen side en ordinær prosess basert på vanlige straffebestemmelser. Tendensen i utviklingen er likevel tydelig. Fra et historisk utgangspunkt hvor parlamentene ble gitt en sentral rolle i håndhevelsen av ministrenes ansvar, har stadig flere land nå gått over til en mer eller mindre avpolitisert rettergang basert på alminnelige strafferegler.

Utvalget har sett nærmere på de materielle og prosessuelle reglene om ministeransvar i en del andre land med parlamentarisk styresett. Dette omfatter de andre nordiske land, samt England, Tyskland, Frankrike, Belgia, Nederland, Spania og Italia. Det følgende er en kort oversikt over enkelte hovedtrekk.

Etter den gamle engelske «impeachment-ordning» kunne ministrene dømmes og føres til skafottet på basis av rent skjønnsmessige vurderinger av den handling som anklagen gjaldt. Kongens rådgivere var underlagt et særskilt, og særdeles vidtgående, strafferettslig ansvar. Det er grunn til å anta at den norske grunnlovens § 30 tredje ledd, om ministrenes ansvar for åpenbart landsskadelige handlinger, har vært inspirert av den engelske modell for ansvarliggjøring. I dag er imidlertid et slikt særlig straffansvar for ministre et særsyn i et komparativt perspektiv. Så langt utvalget har brakt i erfaring, er det bare i Norge og i Danmark at man finner spesiallover om ministeransvaret. Og det er bare i Norge at man finner straffebud som angir rene politiske vurderingstemaer av typen «øyensynlig skadelig for riket», «uforstand», «forsømmelighet». I andre land nøyer man seg med den alminnelige straffelovgivning. Karakteristisk i så måte er den franske konstitusjons artikkel 68–1 tredje ledd, som uttrykkelig fastslår at riksretten er bundet av straffbarhetskriteriene og strafferammene fastsatt i loven.

[85] Se dog notat fra Stortingets kontor av 19.11.1987 til (den daværende) kontrollkomiteen, som konkluderer med at dersom kontrollkomiteen ved behandlingen av en sak «finner at spørsmålet om konstitusjonelt ansvar *bør overveies*, må den riktige fremgangsmåte være at komiteen i en innstilling til Stortinget fremmer forslag om at saken oversendes til Odelstinget» (oppr. uthev.).

Organiseringen av prosessen – påtalemyndighet og domstol – i de ulike land kan analyseres ut fra kriteriene «politisk» og «juridisk». «Politisk» er påtalemyndighet og domstol der parlamentet enten er direkte representert, eller alternativt utnevner medlemmene ut fra politisk tilhørighet. «Juridisk» er påtalemyndighet og domstol der det er de ordinære rettshåndhevende myndigheter som står for strafforfølgningen, eller hvor det er opprettet særorganer, hvis medlemmer ikke hentes fra eller utnevnes av parlamentet. Med utgangspunkt i disse generelle kriteriene vil utvalget gjennomgå noen utenlandske modeller, hvor påtale- og domsfunksjonen ses i sammenheng.

Bortsett fra Norge, er det Danmark og Finland som har den mest politiserte rettergangsordning av de landene utvalget har sett nærmere på. Den dansk/finske modell går ut på at *parlamentet avgjør tiltalespørsmålet, mens domstolen – riksretten – settes sammen av et likt antall politiske og juridiske medlemmer*. De politiske medlemmene er imidlertid ikke hentet fra parlamentet, slik ordningen er i Norge. Begrunnelsen er at personer som har tatt stilling til tiltalespørsmålet ikke senere skal være dommere. De politiske medlemmene utnevnes av parlamentet ut fra partipolitisk tilhørighet, og med utgangspunkt i partienes forholdsmessige representasjon i parlamentet.

En annen ordning er *parlamentarisk påtale av embetsforbrytelsene, med pådømmelse til topps i det vanlige domstolssystemet*. Denne modellen finner vi i Sverige, hvor det er Riksdagens Konstitutionsutskott som avgjør om det skal reises tiltale mot en minister. Saken går direkte til Högsta domstolen, som er øverste instans i straffesaker. En tilsvarende modell finnes i Belgia og Nederland, med den forskjell at det er parlamentet i plenum, og ikke en komite, som voterer over tiltalespørsmålet. Også i Spania avgjør parlamentet om det skal reises tiltale mot en minister. Det spanske parlamentets kompetanse er imidlertid begrenset til saker om forræderi og lignende, mens andre straffbare embetshandlinger behandles i det ordinære rettergangssystemet. Det er derfor en særordning med meget begrenset rekkevidde man finner i Spania.

Den nye franske riksrettsordningen av 1992 står i en særstilling. Hovedtrekkene er *et særskilt, men juridisk sammensatt, påtaleorgan, og en egen, sterkt politisert riksrett*. Et uttrykt mål ved reformen var å unngå politiske vurderinger på påtalestadiet, ut fra en underliggende betraktning om at ministrene tidligere de facto hadde nytt rettslig immunitet. Samtidig var det en målsetting å sikre at ubegrunnede anmeldelser ikke ødelegger muligheten for å drive politisk arbeid. Disse overveielsene munnet ut i en særfransk løsning: et eget, men avpolitisert påtaleorgan. Organet består av dommere, som utpekes av forskjellige domstoler, og det opererer uavhengig av parlament og regjering. Et annet særtrekk er at denne påtalemyndigheten har kompetanse utover selve embetsgjerningen, og står for tiltale i alle saker der en minister er involvert (bortsett fra mindre alvorlige forseelser). Domstolen – La Cour de Justice de la Republique – består av femten medlemmer, hvorav seks fra Nasjonalforsamlingen, seks fra Senatet og tre fra la Cour de Cassation, som er landets høyeste domstol i sivile saker og straffesaker. Når det kommer til pådømmelsen er altså de folkevalgte i betydelig majoritet.

Komparativt er også *ordinær rettergang* et utbredt alternativ. Dette innebærer at ministrene hefter i henhold til den alminnelige straffelovgivningen og overfor de ordinære rettshåndhevende myndigheter. Noen immunitet er det ikke tale om, selv om man ikke har en egen riksrettsordning til å håndheve ministrenes strafferettslige ansvar. En slik modell basert på alminnelig rettergang finnes blant annet i England, hvor den gamle impeachment-ordningen er bortfalt ved ikke-bruk. Videre finnes den i Tyskland og Italia, som ikke har noen konstitusjonelle særregler om ministrenes straffansvar. Det samme gjelder etter den nye konstitusjonen i Sør-Afrika. I realiteten er det også ordningen i Spania, ettersom særordningen der er så begrenset.

7.2.3 Behovet for særlige ansvarsbestemmelser

Ved vurderingen av om det er behov for reform av riksrettsordningen, er det ikke nok bare å se på institusjoner og prosedyrer. Utvalget vil påpeke at den politiserte rettergangsordningen også må sees i sammenheng med statsrådenes vide og politiserte straffeansvar etter de særlige bestemmelsene i ansvarlighetsloven. Prosessuell reform kan vanskelig drøftes løsrevet fra spørsmålet om reform av ansvarsgrunnlaget. På denne bakgrunn vil utvalget først ta stilling til om det er grunn til å videreføre dagens ordning med en egen ansvarlighetslov, som etablerer et særskilt vidt straffeansvar. Utvalget vil minne om at dette komparativt sett er en særordning, og at man i de aller fleste andre land nøyer seg med å la ministre være omfattet av det straffeansvar som følger av alminnelig strafferett.

Problemstillingen i det følgende er om ansvarlighetsloven av 1932 bør oppheves i sin helhet. I bekreftende fall kan man nøye seg med det straffansvar

som vil følge av den alminnelige straffeloven, og som innebærer at statsrådenes embetsførsel kun rammes av de strafferegler som generelt gjelder for forbrytelser og forseelser utført «i den offentlige Tjeneste» etter strl. kapitlene 11 og 33. Men man kan også i ett eller begge av disse kapitlene ta inn én eller flere særlige bestemmelser om statsråder, hvis et mer vidtrekkende eller spesifisert straffansvar anses påkrevet.

Under enhver omstendighet vil en opphevelse av ansvarlighetsloven innebære en betydelig innskrenkning av det straffansvar som statsrådene i dag formelt (men knapt nok reelt) er underlagt. Derimot innebærer dette *ikke* noen form for immunitet, og heller ikke at statsrådene vil være ansvarsfrie under utøvelsen av sin embetsgjerning. De alminnelige bestemmelsene i straffeloven om underslag, korrupsjon, grov uforstand i tjenesten osv., vil fremdeles komme til anvendelse også i forhold til statsrådene, som vil være ansvarlige på lik linje med alle andre embets- og tjenestemenn i forvaltningen.

Utvalgets flertall, alle unntatt Inge Lønning, viser til at det nedenfor vil foreslå omfattende institusjonelle og prosessuelle endringer i riksrettsordningen, og legger til grunn at det i den forbindelse også vil være naturlig å oppheve dagens ansvarlighetslov, og begrense statsrådenes særskilte lovbestemte ansvar.

Ved denne vurderingen har *flertallet* generelt lagt vekt på at behovet for et særskilt vidtrekkende straffansvar for statsrådene langt på vei forsvant allerede med parlamentarismens gjennombrudd. Som nevnt var en opprinnelig grunn til at ansvaret ble gjort så vidt, at Stortinget ønsket å ha mulighet til å løse politiske konflikter med den utøvende makt gjennom bruk av rettslige midler.[86] I et parlamentarisk styresett kan imidlertid Stortingets flertall løse alle potensielle konflikter med regjeringen gjennom politiske virkemidler. Hensynet til Stortingets stilling overfor regjeringen er derfor ikke lenger noe selvstendig argument for å opprettholde en egen ansvarlighetslov.

Videre bygger *flertallet* sin vurdering på en nærmere gjennomgang av de enkelte bestemmelsene i ansvarlighetslovens kapittel 2, som pålegger statsråder særskilt straffeansvar, utover det som følger av henvisningene til alminnelig strafferett.

Den første av disse bestemmelsene er § 8 bokstav a til c, som gjelder unnlatelse av å innhente stortingsbeslutning, brudd på stortingsinstruks, samt brudd på plikten til å forelegge Stortinget bestemte opplysninger. Paragrafen er en referansebestemmelse, som ikke hjemler egne plikter, men kun viser til plikter som følger av annet rettsgrunnlag. *Flertallet* erkjenner at det i grovere tilfeller kan være behov for å sanksjonere brudd på disse pliktene med straff, og vil vise til forslaget til ny strl. § 126 nedenfor. *Flertallet* vil også vise til at slike overtredelser kan vurderes etter de generelle bestemmelser i straffeloven, mest nærliggende etter strl. § 325 om grov uforstand i tjenesten. I denne forbindelse vil *flertallet* peke på at manglende oppfølging av stortingsinstrukser i praksis aldri har blitt behandlet som et spørsmål om riksrett, men har funnet sin løsning gjennom parlamentariske virkemidler.

Bestemmelsen i § 9 har ofte vært utlagt slik at den gjelder regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Som vist i avsnitt 4.4.2 er dette neppe korrekt. Det § 9 er ment å regulere er kun statsrådenes opplysningsplikt overfor sine kolleger, ved behandling av saker i statsråd. Bestemmelsen har en historisk begrunnelse, og *flertallet* vil anta at det i dag ikke er noe behov for en straffehjemmel for å beskytte informasjonsflyten under møtene i statsråd.

Etter ansvarlighetsloven § 10 straffes enhver uforsvarlig anvendelse av statens midler, samt generell uforstand og forsømmelighet i tjenesten. Etter *flertallets* vurdering hører denne typen vage og vide rettslige standarder ikke hjemme i en moderne strafferettspleie. Terskelen for straff ligger etter ordlyden altfor lavt, og de aller fleste saker som vil kunne rammes, er slike som mest naturlig kan løses på politisk plan. Også her vil en generell regel om grov uforstand i tjenesten fange opp det som fortjener strafferettslig reaksjon.

Bestemmelsen i § 11 første ledd inneholder to regler. For det første setter den straff med inntil 10 års fengsel for alle slags brudd på lov eller grunnlov (herunder sedvanerett) statsråden som medlem av regjeringen bevirker eller medvirker til. *Flertallet* antar at det ikke er behov for en generell straffetrussel for alle slags lovbrudd, og at statsråden bør stå strafferettslig ansvarlig i samme utstrekning og på samme måte som andre embets- og tjenestemenn. For det andre er det straff for handlinger eller unnlatelser som er åpenbart skadelige for riket, jf også grl. § 30 tredje ledd. Igjen er dette en formulering som er så vid og vag at den etter *flertallets* mening ikke bør være grunnlag for et strafferettslig ansvar, og som derfor bør strykes. Dette innebærer at det også bør gjøres en endring i grl § 30 tredje ledd. *Flertallet* vil komme tilbake til dette nedenfor.

Bestemmelsen i § 11 annet ledd setter straff med inntil 10 års fengsel hvis regjeringen unnlater å inn-

[86] Se Innstilling fra Specialkomiteen av 1927 s. 24–27.

kalle Stortinget i en situasjon hvor Kongen dør og tronarvingen fortsatt er umyndig. Etter *flertallets* vurdering er det vanskelig å se at det skulle være behov for en slik spesialbestemmelse i dag.

I § 14 vises det til strl § 121 om straff for brudd på taushetsplikt. Dette er en naturlig regel, men etter *flertallets* oppfatning er den overflødig, ettersom statsrådene også uten en slik uttrykkelig henvisning vil være strafferettslig ansvarlige for brudd på taushetsplikt etter bestemmelsen i strl § 121.

Ettersom *flertallet* foreslår å oppheve de særlige bestemmelsene om straffansvar i ansvarlighetsloven, er det naturlig å presisere at dette i seg selv ikke innebærer noen endring i de plikter som regjeringen og statsrådene har overfor Stortinget etter andre regler, basert på grunnlov, lov, instruks og sedvanerett. Straffebestemmelsene i ansvarlighetsloven oppstiller som vist ikke i seg selv slike plikter, men refererer kun til dem, som hjemmel for straffeansvar. Det at straffeansvaret innskrenkes betyr ikke at slike plikter bortfaller, og innebærer derfor ikke noen vesentlig endring i det konstitusjonelle forholdet mellom Storting og regjering. Derimot kan pliktene i noen grad sies å endre karakter, i den forstand at de ikke lenger i samme utstrekning er sanksjonert med straff. Som hovedregel vil grovere brudd imidlertid fanges opp enten av strl § 325 eller av andre straffebud.

Dersom ansvarlighetsloven oppheves, reiser dette spørsmålet om det er behov for å endre eller ta inn nye bestemmelser i den alminnelige straffeloven av 1902, særskilt tilpasset statsrådenes stilling og plikter. *Flertallet* antar dette kan være hensiktsmessig, og vil komme tilbake til det i avsnitt 7.2.7.

Etter ansvarlighetsloven § 3 kan Riksretten i stedet for eller som tillegg til annen straff også idømme «tap av offentlig tjeneste». For statsråder innebærer det at de må gå av som statsråder, og tre ut av regjeringen. Dersom den strafferettslige forfølgelsen overlates til de ordinære domstolene (se nedenfor) vil det etter *flertallets* mening være betenkelig ut fra maktfordelingshensyn å gi domstolene kompetanse til å avsette statsråder. Det er derfor ikke foreslått noen regel om at domstolene kan idømme statsråder embetstap. Etter *flertallets* vurdering er det heller ikke noe behov for dette. En statsråd som tiltales eller dømmes for et strafferettslig forhold må antas å trekke seg frivillig, og dersom det ikke skjer, vil Stortinget kunne felle vedkommende ved mistillit.

Dersom ansvarlighetsloven oppheves, forutsetter dette også en endring av grunnloven § 30 tredje ledd, som forutsetter et riksrettsansvar for statsrådene for beslutninger truffet av Kongen i statsråd. *Flertallet* har kommet til at det er nødvendig med visse mindre endringer her, og kommer tilbake til det i avsnitt 7.2.7.

Utvalgets mindretall, medlemmet Inge Lønning, ønsker ikke å foreta endringer i dagens regler om et særskilt strafferettslig ansvar som gjelder for statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, kfr. dette medlems merknad under 7.2.4. Dette medlem ser derfor ikke noe behov for å fjerne – eller foreta endringer i – ansvarlighetsloven av 1932.

7.2.4 Behovet for en politisert rettergangsordning

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, har kommet til at de hensyn som tradisjonelt har vært anført for ordningen med en politisert riksrettsprosess i dag har begrenset vekt, mens det på den annen side er tungtveiende hensyn som taler imot en slik ordning.

Flertallet vil innledningsvis påpeke at Riksretten historisk sett ble etablert for å gi de folkevalgte et maktmiddel overfor den utøvende makt. Under det opprinnelige maktfordelingssystemet var riksrettsdom den eneste mulighet Stortinget hadde til å bli kvitt en statsråd eller regjering som Kongen holdt fast ved. I et parlamentarisk styresett finner utskiftinger av regjering og statsråder sted på andre og mindre dramatiske måter. Derfor må Riksretten i et parlamentarisk styresett begrunnes på annet vis enn som et maktmiddel for Stortinget overfor regjeringen.

Den vanligste begrunnelsen for riksrettsordningen i dag er å vise til at pådømmelse ved riksrett fordrer særlige kunnskaper om statslivet på øverste nivå, som man ikke kan påregne at ordinære embets- eller legdommere har. *Flertallet* anser ikke denne argumentasjonen for å være overbevisende. Også i forhold til den ordinære strafferetten vil det på en rekke områder kunne være behov for særskilt kunnskap og innsikt, uten at man av den grunn har funnet det nødvendig å opprette særskilte påtaleorganer eller domstoler. 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. *Flertallet* vil også vise til at med de foreslåtte endringer i ansvarsgrunnlaget, vil behovet for særlig politisk sakkyndighet bli betraktelig begrenset.

Når *flertallet* går inn for å avskaffe den nåværende riksrettsordning, er det først og fremst fordi den ikke vil kunne ha den *tillit og troverdighet* som en rettergangsordning i straffesaker bør ha. Viktigst i den forbindelse er at riksrettsinstitusjonen ikke i til-

strekkelig grad ivaretar behovet for en uavhengig og upartisk rettergang. Dels skyldes dette at stortingsrepresentantene tidligere vil kunne ha hatt befatning med den aktuelle saken som skal til pådømmelse, dels at de i egenskap av politikere nødvendigvis vil kunne ha en partipolitisk interesse i sakens utfall. Konsekvensen er at det lett kan sås tvil om hvorvidt tiltalespørsmålet og/eller domsavgjørelsen er fattet på et nøytralt og saklig grunnlag. Denne mistilliten kan slå begge veier, som en mistanke om urettmessig beskyttelse eller om urettmessig forfølgning. *Flertallet* vil understreke at antakelsen om at stortingsrepresentantene ikke vil opptre tilstrekkelig uhildet, *ikke* er basert på en generell mistro til politikere og det politiske systemet. Poenget er snarere at rollene som politiker og dommer er vanskelig å forene. Herunder legger det etablerte partisystem i realiteten sterke føringer på representantens handlefrihet. Dersom en partigruppe i forbindelse med påtalevurderingen i Odelstinget reelt har tatt stilling til saken, vil det være vanskelig for gruppens medlemmer i Lagtinget å se bort fra dette under utøvelsen av sitt dommerverv.

Flertallet vil videre vise til at den nåværende norske riksrettsordningen reiser alvorlige spørsmål i forhold til kravet om avhengig og upartisk rettergang etter artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, som nå også gjelder som norsk lov. *Flertallet* har ikke tatt stilling til om ordningen er i direkte motstrid til Norges traktatforpliktelser på dette området, og anser dette som uklart. Antagelig vil dette kunne bero på hvordan ordningen eventuelt praktiseres. Men de hensyn som ligger bak artikkel 6 – og som også følger av mer generelle rettssikkerhetsbetraktninger – taler uansett sterkt imot en strafferettsprosess som åpner for et betydelig innslag av partipolitiske overveielser ved vurderingen av spørsmål om skyld og straff. I den forbindelse vil *flertallet* videre vise til at det innenfor den nåværende ordning ikke er anledning til å overprøve en riksrettsdom. En slik overprøvingsadgang er en sentral rettssikkerhetsgaranti, og riksrettsprosessen avviker her fra det som ellers gjelder i strafferettspleien.

Videre vil *flertallet* vise til at en riksrettssak er en tung og omstendelig prosess, som vil legge begrensninger på Stortingets øvrige arbeid, og som det har vært hevdet kan påvirke selve beslutningen om å reise tiltale. 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 håndhevelsessystem som fjerner grunnlaget for mistanker om dette.

Endelig vil *flertallet* påpeke at det internasjonalt har vært en klar utvikling bort fra bruken av politiserte prosedyrer for riksrett. Ingen av de andre statsrettslige systemene som utvalget har studert har ordninger som er like politiserte som den norske, og i en rekke land klarer man seg godt med ordninger der spørsmålet om ministrenes straffansvar er overlatt til ordinær påtale og dom.

Samlet sett fremstår dagens riksrettsordning etter dette som en statsrettslig anakronisme, som det etter *flertallets* oppfatning prinsipielt sett er vanskelig å forsvare, og som det praktisk sett er vanskelig å anvende.

Selv om *flertallet* finner at de beste grunner taler for å reformere dagens riksrettsordning, ser *flertallet* likevel et behov for å nyansere vurderingen, og påpeke de argumenter som ut fra et mer pragmatisk og grunnlovskonservativt syn kan tale for å bevare dagens ordning.

Flertallet vil i den forbindelse påpeke at dagens riksrettsordning ikke nødvendigvis er så uhensiktsmessig som det enkelte ganger gis inntrykk av. Den viktigste grunnen til at Riksretten ikke har vært anvendt siden 1926–27 er ikke at den er ubrukelig, men snarere at det i parlamentarisk kontrollpraksis knapt har vært avdekket et eneste tilfelle av at statsråder som ledd i sin embetsførsel har gjort seg skyldige i klart straffbare forhold. Til sammenligning ble den danske riksrettsordningen (som minner om den norske) lenge ansett som foreldet, men da den såkalte Tamil-saken kom opp på 1990-tallet, ble den igjen tatt i bruk, og fungerte etter forholdene tilfredsstillende. Riktignok er den danske modellen noe mindre politisert enn den norske. Men for øvrig er ikke forskjellen mellom Norge og Danmark at vår ordning er mer antikvert, men snarere at det hos oss ennå ikke har forekommet lignende saker. Skulle det skje, antas det at Riksretten igjen vil kunne bli tatt i bruk. I og med en slik sak må gjelde klart straffbare handlinger foretatt i embets medfør, vil den nødvendigvis også kunne ha politiske dimensjoner som tilsier at en politisert prosess kan fungere. Det kan også nevnes at Den europeiske menneskerettighetskommisjonen ikke fant noe å utsette på den danske håndteringen av Tamil-saken. I og med at den danske ordning er mindre «politisert» enn den norske (se avsnitt 7.2.2), kan det imidlertid ikke trekkes sikre slutninger om den norske riksrettsordningen ut fra denne avgjørelsen.

Flertallet vil også vise til den snevre tolkning Odelstinget har anlagt av uttrykket «som saadanne» i grl. § 86, og som innebærer at praktisk talt alle de ordinære straffbare forhold en statsråd måtte gjøre seg skyldig i vil være en sak for vanlig påtale og

dom. Det kan derfor vanskelig hevdes at Riksretten fungerer som en særskilt immunitetsordning for statsrådene, sammenlignet med alminnelige borgeres straffeansvar.

Flertallet vil videre peke på at selv om dagens riksrettsordning fremstår som en klar statsrettslig anakronisme, er det en kjent sak at grunnloven inneholder flere slike. Det tradisjonelle grunnlovskonservative syn har vært at slike likevel kan få stå, så lenge de ikke gjør noen klar skade. Behovet for en reform av Riksretten vil være klarere dersom Stortinget skulle realisere de forslag som har vært fremme om en generell revisjon og oppdatering av grunnlovens tekst. På den annen side er det et tankekors at dagens riksrettsordning vanskelig vil kunne forsvares selv under en moderat generell grunnlovsrevisjon, og at det antagelig ville vært utenkelig å etablere en slik ordning dersom man i dag skulle utformet en ny grunnlovstekst på fritt grunnlag.

Etter å ha vurdert disse motargumentene, har *flertallet* likevel kommet til at de hensyn som tilsier reform må veie tyngre. For det første vil den foreslåtte reform ut fra rettsikkerhetsmessige og andre prinsipielle betraktninger utvilsomt gi en bedre og mer forsvarlig ordning. For det andre vil den skape et klarere skille mellom hva som er juss, og hva som er (og bør forbli) politikk. For det tredje vil den, dersom det først skulle oppstå en reell sak om straffeansvar, innebære mer operative og mindre tungrodde prosedyrer. Og endelig er dette en reform som naturlig inngår i utvalgets vurdering av Stortingets kontrollvirksomhet, og som ikke trenger å avvente en eventuell (og usikker) fremtidig generell revisjon av grunnloven.

På denne bakgrunn har *flertallet* kommet til at dagens politiserte riksrettsordning bør oppheves. Det som deretter gjenstår, er å utrede de aktuelle alternativene, og velge den modellen som samlet sett fremstår som mest hensiktsmessig. Dette er gjort nedenfor i avsnitt 7.2.7. Medlemmene Harald Hove og Jorunn Ringstad vil likevel vise til sitt forslag i avsnitt 7.2.7 som i noen grad ivaretar elementer om politisk kunnskap fra dagens riksrettsordning.

Utvalgets mindretall,medlemmet Inge Lønning, er enig med flertallet i at dagens riksrettsordning fremstår som en statsrettslig anakronisme, men er samtidig enig i påpekningen av at grunnloven inneholder flere slike. Det forhold at det er lite sannsynlig at man i dag ville ha vedtatt en riksrettsordning etter dagens grunnlovsregler, er ikke i seg selv et argument for å foreslå vidtgående endringer. Det avgjørende må etter dette medlems oppfatning være om det kan påvises at dagens riksrettsordning har hatt klare skadevirkninger gjennom politisk misbruk, eller at det er grunn til å tro at det ikke er blitt reagert i tilfeller der riksrettspåtale ville ha vært riktig og nødvendig. Dette medlem vil i den forbindelse få vise til at det i parlamentarisk kontrollpraksis knapt har vært avdekket noe tilfelle hvor statsråder som ledd i sin embetsførsel har gjort seg skyldige i klare straffbare forhold. Dette medlem ser derfor ingen tungtveiende grunner til å endre dagens grunnlovsbestemmelser om Riksretten.

7.2.5 Særlig om stortingsrepresentantenes og høyesterettsdommernes riksrettsansvar

I de aller fleste land som har særskilte riksrettsordninger, er disse kun rettet inn mot ministrene (eller presidenten). Komparativt sett er det et særtrekk ved den norske ordningen at også stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere står konstitusjonelt ansvarlige, for handlinger begått «som saadanne». Dette ansvaret har til nå ikke vært realisert. Samtlige av de riksrettssaker som har vært gjennomført siden 1814 har rettet seg mot statsråder. Ved et par tilfelle har riksrettstiltale mot representanter vært vurdert, men ikke gjennomført. Tiltale mot høyesterettsdommere har aldri vært seriøst vurdert av Odelstinget, og ville også kunne reise tungtveiende motforestillinger.

I likhet med statsrådene, står stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere konstitusjonelt ansvarlige for alminnelige straffbare forhold begått i embets medfør. I tillegg har ansvarlighetsloven enkelte særlige bestemmelser om deres ansvar. Stortingsrepresentantene kan etter § 12 straffes med bøter for brudd på møteplikten, og mer generelt for brudd på Stortingets forretningsorden. Lovens § 13 setter straff for brudd på deres opplysningsplikt overfor Stortinget, og § 14 for brudd på taushetsplikt. Høyesterettsdommere kan etter § 16 straffes for brudd på plikten etter grl. § 46 til å innkalle Stortinget, og etter § 17 bokstav a til c for brudd på plikter knyttet til selve dommergjerningen. Etter § 18 gjelder § 17 tilsvarende for medlemmer av Riksretten.

Utvalgets flertall, alle unntatt Inge Lønning, antar at det ikke er behov for et særskilt straffeansvar for stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, og viser her til gjennomgangen av statsrådenes ansvar ovenfor. Dersom en representant skulle bryte sin møteplikt, eller Stortingets forretningsorden, er det mer naturlig at dette følges opp med de disiplinærbeføyelser som er hjemlet Fo. § 42 enn gjennom strafferettslig tiltale for Riksrett etter dagens § 12.

Den opplysningsplikt for representantene som ansvarlighetsloven § 13 i dag viser til, er av uklar rekkevidde, og tilsier etter *flertallets* vurdering ikke noe strafferettslig ansvar. Derimot bør brudd på representantenes taushetsplikt fortsatt kunne straffes. Men dette kan ivaretas gjennom en mindre endring i straffelovens § 121, slik at behovet for bestemmelsen i ansvl. § 14 bortfaller. Forslag til slik en endring er utformet nedenfor (se avsnitt 7.2.7).

Flertallet vil understreke at dette ikke innebærer noen endring av betydning i forhold til representantenes nåværende ansvar og plikter. I den grad de skulle gjøre seg skyldige i ordinært straffbare handlinger, vil de fortsatt stå ansvarlige for dette på vanlig måte. Den praktisk mest aktuelle av de særskilte straffereglene, for brudd på taushetsplikt, er som nevnt foreslått videreført. Og de to andre særreglene, etter gjeldende §§ 12 og 13, har det i praksis aldri vært aktuelt å bruke. Plikten til å rette seg etter forretningsordenen består selvsagt også, selv om den særskilte straffehjemmelen oppheves.

I forhold til høyesterettsdommeres straffeansvar, vil *flertallet* vise til at de er underlagt de vanlige regler som gjelder forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste etter straffeloven kapitlene 11 og 33, og at særlig §§ 110 og 114 har egne regler om dommeres straffeansvar. Disse er såpass vidtrekkende at det ikke kan sies å være behov for spesialregelen i ansvl. § 16, eller den vide og vage regelen i § 17.

Flertallet vil på denne bakgrunn foreslå at særreglene om stortingsrepresentanters og høyesterettsdommeres straffansvar bortfaller, som ledd i en opphevelse av ansvarlighetsloven. De vil da fortsatt stå ansvarlige etter de alminnelige reglene i straffeloven, i den grad disse rammer handlinger utført i embets medfør. Det som da gjenstår, er spørsmålet om det er behov for en særskilt rettergangsordning – det vil si riksrett – for disse to kategoriene.

Etter *flertallets* vurdering er det ikke det. Generelt vises det til at man i de aller fleste land klarer seg utmerket uten særskilte rettergangsregler for parlamentarikere og høyesterettsdommere. I forhold til stortingsrepresentanter har det vært hevdet at dagens riksrettsansvar også har en positiv funksjon som en immunitetsordning, men dette er en vurdering *flertallet* ikke kan dele. Det vises til gjennomgangen av dette i avsnitt 7.5. I forhold til høyesterettsdommere har det vært hevdet at dagens riksrettsansvar bidrar til å sikre en uavhengig pådømmelse av straffbare forhold de som sådanne måtte gjøre seg skyldige i. *Flertallet* er ikke enig i dette, og legger til grunn at de alminnelige reglene om inhabilitet vil være tilstrekkelig til å sikre en forsvarlig rettergang dersom en høyesterettsdommer skulle bli tiltalt for et straffbart forhold. I den forbindelse vises det til at slike dommere i dag ikke står i noen særstilling dersom de er part i en sivil rettssak, eller er tiltalt for straffbare forhold utenfor embetsgjerningen.

Mindretallet, medlemmet Inge Lønning, henviser til sine bemerkninger under 7.2.4, som har gyldighet også når det gjelder stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.

7.2.6 Ulike modeller for håndhevelse av konstitusjonelt ansvar

Som det fremgår av den komparative oversikten ovenfor, finnes det flere ulike modeller å velge mellom dersom man ønsker å reformere den nåværende riksrettsordningen. Før utvalget tar stilling til hvilken modell som er mest hensiktsmessig, vil det kort skissere de alternativer som synes å være mest aktuelle.

1. Dersom man ønsker å beholde hovedtrekkene ved dagens politiserte ordning, er det nærliggende å vurdere en reform som går i retning av den danske og finske modell. Denne modellen tar utgangspunkt i at det er ønskelig med politisk innflytelse både over påtale og dom. Det politiske innslaget i domstolen er imidlertid noe modifisert i forhold til den norske Riksretten. For det første er retten sammensatt av et likt antall legdommere og ordinære dommere. For det andre skal legdommerne riktignok utpekes av partiene som er representert i parlamentet, men de skal ikke være sittende representanter. Parlamentet (i plenum) står i et slikt system for påtalen. Omsatt til norske forhold innebærer modellen at Stortinget i plenum avgjør påtalespørsmålet. Pådømmelsen skjer i Riksretten, der medlemmene består av et likt antall høyesterettsdommere og politisk utpekte legdommere.

En slik modifisering av dagens ordning vil kreve enkelte mindre endringer i grunnloven §§ 86 og 87, samt endringer i riksrettergangsloven av 1932. Hovedtrekkene ved riksrettsinstitusjonen vil imidlertid bestå som i dag. Fordelene ved modellen i forhold til dagens ordning er først og fremst at den reduserer faren for at det tas utenforliggende hensyn ved pådømmelsen, siden personer som ikke er aktive stortingspolitikere kan antas å ville ha større distanse til saken. En slik reform vil også fjerne behovet for en særskilt protokollkomite etter Fo § 14 a, slik at saken kan forberedes av kontroll- og konstitusjonskomiteen som ledd i dens generelle kontrollfunksjon. Dette vil kunne være rasjonelt og hensiktsmessig. Det kan for øvrig nevnes at en slik reform vil fjerne

en av de viktigste grunnene til at Stortinget fortsatt er organisert som et tokammersystem, og åpne for en revurdering av dette, dersom det av andre grunner anses hensiktsmessig. (I Danmark var det var opphevelsen av tokammersystemet som førte til at Rigsrettens sammensetning ble endret). En slik moderat reform vil fortsatt bygge på en grunntanke om at skyld og straff for statsråder i første rekke bør være et politisk anliggende.

2. I en mellomstilling står den ordning man blant annet finner i Sverige, Belgia og Nederland. Modellen består av en parlamentarisk påtalemyndighet – enten parlamentet i plenum eller den faste kontrollkomiteen – og pådømmelse ved øverste instans i det ordinære domstolssystemet. Med andre ord politisert påtale og ordinær dom. I Norge vil dette innebære at påtalemyndigheten utøves enten av kontroll- og konstitusjonskomiteen eller av Stortinget i plenum, mens Høyesterett står for pådømmelsen.

Det er hensynet til å sikre en nøytral og saklig pådømmelse av straffesaken som kan begrunne at man lar saken gå for en ordinær domstol. Samtidig har man med denne modellen ikke fratatt nasjonalforsamlingen herredømmet over den rettslige kontrollen med ministrenes embetsførsel. Dette kan begrunnes på flere måter. For det første kan det ses som betenkelig at den alminnelige påtalemyndigheten innleder etterforskning om forhold som er til vurdering i parlamentet, eller som parlamentet ikke ønsker påtalt. For det andre kan argumentet være at den alminnelige påtalemyndighet ikke anses for å ha den nødvendige uavhengighet i forhold til regjeringen.

En løsning etter disse linjer vil kreve betydelige endringer både i grunnloven og lovverket ellers. Viktigst er at man ikke lenger får en riksrett, bare en særordning for påtalespørsmålet. En slik institusjonell endring gjør det også naturlig å vurdere de bestemmelsene i ansvarlighetsloven som angir vage og politiserte vurderingstemaer, og som det vil være lite naturlig at en ordinær domstol skal håndheve.

Ingen av utvalgets medlemmer har funnet å ville foreslå en reform etter denne modellen.

3. Den tredje ordningen som utvalget vil trekke frem er ordinær rettergang basert på alminnelig straffelovgivning. Som vist er dette blant annet modellen i Storbritannia, Italia og Tyskland. En slik reform vil kreve betydelige endringer i dagens regelverk. De institusjonelle bestemmelsene i grl. §§ 86 og 87 samt riksrettergangsloven må oppheves, og det samme gjelder de særlige ansvarsbestemmelsene i grl. § 30 tredje ledd og i ansvarlighetsloven. En avpolitisert modell utelukker ikke særlige strafferegler for ministrene. Men ved vurderingen av behovet for slike regler, og ved deres utforming, må man ta i betraktning at de skal håndheves av ordinær påtalemyndighet og domstol. Det vises for øvrig til flertallets merknader nedenfor.

I tilknytning til omtalen av den avpolitiserte modell, kan også nevnes den modell for håndheving av det konstitusjonelle ansvaret som er foreslått av representanten Carl I. Hagen i Dokument nr. 12 (1999–2000) nr. 3. Forslaget går i korte trekk ut på at Riksretten ikke lenger skal dømme i «første og siste» instans, men bare i siste instans. En konsekvens av forslaget er at Odelstinget ikke lenger skal fungere som påtalemyndighet, bortsett fra der hvor saken skal påankes av påtalemyndigheten fra tingretten og inn til Riksretten. I så fall er det Odelstinget som skal avgjøre ankespørsmålet. For øvrig er det den alminnelige påtalemyndighet som avgjør om tiltale skal reises. Modellen innebærer at det er de alminnelige rettshåndhevende myndigheter som i første omgang skal stå for realiseringen av statsrådenes konstitusjonelle ansvar, men med adgang til politisert anke. Hensikten er å effektivisere håndhevelsen av de eksisterende bestemmelser i ansvarlighetsloven.

7.2.7 Utvalgets forslag

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, har ovenfor konkludert med at det under et moderne parlamentarisk styresett ikke er behov for en egen riksrettsordning, og at det heller ikke er behov for et så omfattende straffansvar som det ansvarlighetsloven i dag oppstiller. *Flertallet* vil derfor gå inn for en avpolitisert modell, der de nåværende konstitusjonelt ansvarlige personer for fremtiden skal hefte etter den alminnelige straffelovgivningen overfor de ordinære rettshåndhevende myndigheter.

Flertallet vil understreke at en slik avskaffelse av dagens riksrettsordning ikke innebærer noen form for strafferettslig immunitet for dem det gjelder. For straffbare handlinger begått i embets medfør vil statsrådene, stortingsrepresentantene og høyesterettsdommerne fortsatt stå til ansvar, men på vanlig måte, på linje med alle andre private rettssubjekter.

På denne bakgrunn vil *flertallet* for det første foreslå at bestemmelsene i grl §§ 86 og 87 oppheves i sin helhet.

For det andre vil *flertallet* foreslå at bestemmelsen i grl § 30 tredje ledd endres. Det antas å være tilstrekkelig å fjerne siste del av annen setning, som henviser til statsrådenes riksrettsansvar. Første setning, og første del av annen setning kan fortsatt be-

stå. Det vil innebære at statsrådene fortsatt har en plikt til å protestere dersom det treffes beslutning av Kongen i statsråd som vil stride mot «Statsformen eller Rigets Love, eller øiensynligen er skadelig for Riget», og at de har plikt til å kreve dette nedfelt i protokollen. Gjør de ikke det, vil de fortsatt være å anse som medansvarlige for beslutningen – politisk og (eventuelt) rettslig. Men hvorvidt dette er tilstrekkelig til å utløse straffeansvar, vil avhenge av om beslutningen er av en slik karakter at den er straffbar i henhold til alminnelig strafferett. Bestemmelsen i § 30 tredje ledd blir etter dette kun en regel om medvirkning, ikke en hjemmel for straff.

For det tredje vil *flertallet* foreslå at ansvarlighetsloven av 5. februar 1932 nr 1 og riksrettergangsloven av 5. februar 1932 nr 2 oppheves i sin helhet.

Etter *flertallets* vurdering vil det innenfor den ordning som foreslås ikke være behov for egne straffeprosessuelle regler for saker som gjelder statsråder, stortingsrepresentanter eller høyesterettsdommere. Det antas at de alminnelige reglene i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr 25 kan anvendes på vanlig måte, og vises til at dette allerede i dag gjelder for straffbare handlinger som slike personer måtte begå utenom embetsgjerningen. Dette innebærer også at eventuelle straffesaker vil begynne på vanlig måte i første instans (tingretten), og følge normal ankebehandling. *Flertallet* har vurdert alternativene, som er å la sakene enten gå rett til Høyesterett, eller la Høyesterett være første ankeinstans, men har kommet til at dette ikke er nødvendig, og at det vil kreve relativt omfattende og kompliserende særregler.

Et *mindretall*, medlemmene Harald Hove og Jorunn Ringstad, mener at det fortsatt er behov for visse særordninger for behandlingen av straffesaker med tiltale etter straffeloven § 126. Det aktuelle straffebud retter seg mot medlemmer av regjeringen, og gjelder handlinger utført overfor Stortinget. Dette forhold kan lett medføre vurderinger som vanskelig helt ut kan løsrives fra politiske forhold, og det knyttet så vel til de objektive som subjektive straffbarhetsvilkårene. *Mindretallet* mener derfor at det er riktig å sammensette retten slik at den vil ha en politisk kompetanse. Det er imidlertid ikke fornuftig å la dette komme til uttrykk ved at aktive medlemmer av Stortinget skal være medlemmer i domstolen. *Mindretallet* vil foreslå en ordning som har fellestrekk med ordningen i Danmark. Forslaget går derfor ut på at Stortinget ved inngangen til hver periode velger et lekdommerutvalg til å gjøre tjeneste ved behandlingen av saker etter strl. § 126. Det vil selvfølgelig stå Stortinget fritt til å velge hvem man vil, men det må være nærliggende å velge personer som har vært stortingsrepresentanter, eller andre med kyndighet i stortingsforhold.

Mindretallet er enig i at sakene kan starte i tingretten, men med lekdommere fra det særlige utvalg. Dernest bør anke føre til at saken går direkte til Høyesterett, som da skal kunne prøve alle sider av saken. De aktuelle straffebud er knyttet til handlinger medlemmer av en statsmakt, regjeringen, foretar overfor en annen, Stortinget. Det vil da være riktig at slike saker kan bringes inn for Høyesterett til prøving av alle sider av saken. Høyesterett bør også ha en særlig sammensetning bestående av fem høyesterettsdommere og ti lekdommere fra det særlige utvalg. Det kan også være riktig at det gis en særregel om hvilke høyesterettsdommere som skal delta, og at dette da skal være justitiarius og dessuten de fire eldste dommere. Saksbehandling og kompetanse kan knyttes til reglene for lagmannsrettsbehandling av anker over saker som ikke føres for jury, og utvelgelsen av lekdommere kan knyttes til reglene om innkalling og utskyting av jurymedlemmer. Det særlige lekdommerutvalg kan formålstjenlig bestå av 30 medlemmer, og da like mange kvinner som menn.

*Utvalgets flertall,*alle unntatt medlemmet Inge Lønning, vil anta at det fremdeles i noen grad kan være behov for enkelte særregler om statsrådenes materielle straffeansvar, tilpasset deres særskilte plikter og stilling. Slike regler kan da naturlig nedfelles i den alminnelige straffeloven, i kapitlene 11 og 33 og forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste. Flertallet vil påpeke at en statsråd formelt sett allerede i dag må antas å være omfattet av uttrykket «offentlig Tjenestemand» i straffeloven, samt de alternative formuleringene i §§ 121 og 325. Dette kan likevel med fordel presiseres i loven.

De strafferegler som følger av straffeloven kapittel 11 (§§ 110–125) om *forbrytelser* i offentlig tjeneste er relativt spesifiserte, og dekker blant annet ulike former for økonomisk utroskap (korrupsjon m.m.), samt brudd på taushetsplikt (§ 121). De to bestemmelsene i kapittel 33 om *forseelser* er mer generelt utformet. Det gjelder særlig § 325 som blant annet setter bøtestraff for den «Embeds- eller Bestillingsmand» som «viser Grov Uforstand i Tjenesten», eller som «foretager nogen handling, der paa grund af hans Stilling er ham forbudt». Det må antas at denne generalklausulen i § 325 i prinsippet vil kunne fange opp alle grovere brudd på de særskilte plikter som statsrådene er pålagt etter grunnlov, lov, instruks og konstitusjonell sedvanerett. På den annen side er § 325 lite egnet som den eneste straffehjemmelen for brudd på konstitusjonelle plikter, bå-

de fordi den er så vag og generell, og derfor i praksis har vist seg vanskelig å anvende, og fordi brudd kun anses som en forseelse.

For grove brudd på enkelte særskilt sentrale konstitusjonelle plikter, vil *flertallet* derfor foreslå en egen straffebestemmelse i lovens kapittel 11 om forbrytelser i offentlig tjeneste, nedfelt i en ny § 126 (som i dag står ledig).

For det første må det gjelde plikten for en statsråd til å gå av dersom vedkommende, eller regjeringen som helhet, får et mistillitsvedtak mot seg i Stortinget. Plikten følger av konstitusjonell sedvanerett, og utvalget har ansett det utenfor sitt mandat å foreslå den grunnlovsfestet (se avsnitt 7.3.2). Derimot er det behov for en straffehjemmel, for å sanksjonere brudd. Etter dagens ansvarlighetslov er dette forutsatt å følge av § 11 om brudd på «Grunnloven», men dersom den oppheves er det behov for en ny hjemmel, som med fordel kan gjøres mer presis. En statsråd (eller regjering) som bryter plikten til å gå av vil ha gjort seg skyldig i statskupp, og strafferammen bør derfor være vid, slik at den åpner for streng straff dersom forholdene tilsier det. Det nevnes at slike handlinger også vil kunne rammes av bestemmelsene i straffeloven kapitel 9 om forbrytelser mot statsforfatningen.

Et *mindretall*, medlemmene Harald Hove og Hanne Marthe Narud, vil uttale at i og med at utvalget har som hovedoppgave å vurdere ulike kontrollspørsmål er det naturlig at det har behandlet mistillitsvedtak, og ikke spørsmålet om det kan foreligge andre situasjoner der det også foreligger plikt for en regjering til å søke avskjed. Disse medlemmer vil påpeke at de aller fleste regjeringsavganger som er knyttet til vedtak truffet av Stortinget har sin bakgrunn i at Regjeringen har tapt en votering etter å ha stilt kabinettspørsmål. Det vises videre til at det i en rekke sammenhenger er gitt uttrykk for at også tapte kabinettsspørsmål utløser plikt til å innlevere sin avskjedssøknad. Det vil etter disse medlemmers oppfatning være naturlig at spørsmålet om en regjerings plikt til å søke avskjed i forbindelse med kabinettspørsmål, vurderes i den videre behandling av utvalgets innstilling.

*Utvalgets flertall,*alle unntatt medlemmet Inge Lønning, vil for det andre påpeke at det bør være et særskilt straffansvar for brudd på plikter som statsrådene etter grunnlov eller konstitusjonell sedvanerett har overfor Stortinget, og som skal sikre Stortingets beslutningsfunksjon. Grovere brudd på slike plikter vil kunne ha alvorlige konsekvenser for Stortingets mulighet til å oppfylle sine grunnlovsfestede oppgaver, og bør derfor være straffesanksjonert. Dette bør omfatte brudd på regjeringens alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget, som i dag følger av konstitusjonell sedvanerett, men som utvalget har foreslått å grunnlovsfeste (se avsnitt 4.4). Videre bør det omfatte grove brudd på pliktene til å fremlegge visse saker for Stortinget til vedtak eller samtykke, samt grove brudd ved etterlevelsen av de vedtak Stortinget treffer.

Flertallet har nedenfor utformet forslag til en ny § 126 i straffeloven, i samsvar med dette. Se avsnitt 8.2, med enkelte merknader i avsnitt 9.2. Forslaget dekker bare grovere brudd på statsrådenes konstitusjonelle plikter *overfor Stortinget*. *Flertallet* har ikke funnet grunn til å utforme noen mer vage og generelle krav til statsrådenes embetsførsel, og antar at grovere brudd på de plikter og rammer som statsrådene er bundet av i tilstrekkelig grad er dekket gjennom de alminnelige reglene i straffeloven kapitlene 11 og 33, og viser særlig til de generelt utformete bestemmelsene i §§ 324 og 325.

Anvendelse av straffelovens regler om forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste på statsråder reiser spørsmål om det bør settes særlige krav til *påtalen*. I forhold til de alminnelige reglene i kapittel 11 antar *flertallet* at dette bør kunne vurderes av den alminnelige påtalemyndigheten på vanlig måte, på eget initiativ eller etter anmeldelse. Spørsmålet kommer i en annen stilling i forhold til brudd på plikter *overfor Stortinget*. For det første vil dette typisk gjelde forhold som ligger i kjerneområdet for Stortingets egen kontroll med regjering og statsråder, der Stortinget står nærmest til å vurdere alvorligheten av eventuelle brudd, og der parlamentariske (politiske) reaksjoner kan være mer nærliggende enn straff. Dersom den ordinære påtalemyndigheten på eget initiativ skal kunne ta opp slike saker, vil det kunne virke forstyrrende inn på Stortinget gransking og vurdering. For det andre vil slike saker – om forholdet mellom regjering og Storting – ofte kreve vurderinger av mer politisk karakter, som Stortinget selv står nærmest til å foreta.

Flertallet vil på denne bakgrunn foreslå at påtale i enkelte tilfelle skal gjøres avhengig av begjæring fra Stortinget. Dette tilsvarer det krav om påtalebegjæring fra fornærmede som man finner i deler av den ordinære straffelovgivningen. På denne måten sikrer man at saker som gjelder statsrådenes konstitusjonelle plikter overfor Stortinget i første omgang fremdeles vil være underlagt parlamentarisk kontroll, og at denne kontrollen vil kunne foregå uforstyrret av parallell etterforskning, med parlamentarisk ansvar som alternativ til straffeansvar. Dette vil kunne skje i kontroll- og konstitusjonskomiteen,

som så eventuelt innstiller på at Stortinget oversender saken til påtalemyndigheten, med begjæring om at det tas ut tiltale. Normalt vil det være hensiktsmessig at begjæring først fremsettes etter at saken har vært gransket og behandlet i kontrollkomiteen, men *flertallet* finner ikke grunn til å oppstille dette som noe formelt krav. Slike saker vil også kunne behandles på annet vis, innenfor de rammer Stortingets forretningsorden setter.

Et annet *flertall*, leder Ranveig Frøiland, Odd Holten Harald Hove, Jorunn Ringstad, og Bjørg Selås, mener at begjæring av påtale må vedtas med vanlig flertall, i tråd med hovedregelen om hvordan vedtak fattes i Stortinget. Spørsmålet om tiltale etter den foreslåtte strl. § 126 er av en så alvorlig karakter at det bør være et flertall i Stortinget som stiller seg bak en begjæring av påtalen. Slike saker gjelder statsrådens mulige brudd på konstitusjonelle plikter overfor *Stortinget*, ikke overfor et *mindretall i Stortinget*.

Et mindretall, medlemmene Carl I. Hagen, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, og Fredrik Sejersted, vil påpeke at i den grad påtale gjøres avhengig av begjæring fra Stortinget, vil det alltid kunne være en fare for at partipolitiske overveininger kan overskygge for vurderingen av statsrådens straffansvar, slik at dette i praksis vil fungere som en form for immunitet for statsrådene. Dette vil særlig kunne være tilfelle dersom regjeringen har støtte fra et flertall på Stortinget. Det vises her til utvalgets generelle vurdering av behovet for mindretallsrettigheter ved kontroll i avsnitt 3.6. Dette mindretallet vil derfor fremholde at kompetansen til å begjære påtale må kunne utøves av et *kvalifisert mindretall* av Stortingets medlemmer. Etter en nærmere vurdering har dette mindretall valgt å sette terskelen til 1/3 av representantene. Dette tilsvarer det krav til kvalifisert mindretall som utvalgets flertall har foreslått også på andre områder av Stortingets kontrollvirksomhet. Forskjellen er at de andre forslagene er knyttet til 1/3 av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen, mens det her er tale om 1/3 av Stortingets medlemmer i plenum. Det følger imidlertid av de andre forslagene at 1/3 av medlemmene i kontrollkomiteen vil kunne initiere en sak om straffeansvar, med innstilling til plenum om dette. Det presiseres at mindretallsrettigheten kun gjelder spørsmålet om det skal avgis begjæring om påtale. Hvorvidt påtale faktisk tas ut, vil avhenge av påtalemyndighetens videre vurdering.

Utvalgets flertall,alle unntatt medlemmet Inge Lønning, har på denne bakgrunn utformet utkast til regler om påtalespørsmålet i forslaget til en ny § 126 i straffeloven, samt i forslaget til en ny § 325 a, som vil gjelde for straff etter bestemmelsene i lovens kapitel 33. Det vises til forslagene i avsnitt 8.2.

Flertallets forslag vil innebære at den alminnelige påtalemyndigheten får en utvidet rolle ved etterforskning og påtalevurdering av statsrådenes embetsførsel. Det gjelder for det første etter de bestemmelser i straffeloven der påtalemyndigheten nå vil kunne ta opp en sak på eget initiativ, eller etter anmeldelse. For det andre gjelder det i de saker som krever begjæring fra Stortinget, men som deretter vil måtte følges opp med ordinær etterforskning og vurdering. *Flertallet* ser at det kan reises prinsipielle innvendinger mot en slik ordning, siden regjeringen etter straffeprosessloven § 56 er øverste leder av påtalemyndigheten, og formelt kan instruere Riksadvokaten. På den annen side kan instruksjonsmyndigheten kun utøves av Kongen i statsråd, ved kgl. resolusjon, som er underlagt parlamentarisk kontroll gjennom protokollene. Videre setter uskrevne prinsipper om påtalemyndighetens uavhengighet i realiteten en meget høy terskel for politisk inngripen. På denne bakgrunn antar *flertallet* at faren for urettmessige instrukser er liten, og finner derfor ikke grunn til å foreslå noen særskilte regler om dette.

I den ekstreme situasjon som vil oppstå hvis en regjering eller statsråd nekter å fratre etter et mistillitsvotum, er det er nærliggende å tenke seg at regjeringen i forlengelsen vil benytte sin instruksjonsrett i enkeltsaker overfor Riksadvokaten til å forhindre strafforfølgning etter den foreslåtte strl. § 126 andre avsnitt. For å unngå at regjeringen legger hindringer i veien for rettmessig strafforfølgning, vil *flertallet* foreslå at regjeringens instruksjonsadgang avskjæres i slike saker. Når det gjelder de øvrige bestemmelser i tredje og fjerde ledd, kan man under normale forhold gå ut fra at regjeringen ikke legger seg opp i tiltalespørsmålet. Men prinsipielt bør ikke regjeringen ha påtalemyndighet i saker som direkte angår den selv. *Flertallet* forslår derfor å avskjære regjeringens instruksjonsadgang i alle saker etter strl. § 126. Det foreslås at dette reguleres i en ny strpl. § 56 andre avsnitt, tredje punktum.

Brudd på lov- eller instruksfestet *taushetsplikt* er straffbart etter strl § 121, der dette følger av «tjeneste eller arbeid for statlig eller kommunalt organ». *Flertallet* legger til grunn at bestemmelsen etter dagens ordlyd også rammer statsråder. Det er derfor ikke nødvendig å presisere dette. Videre er det her ikke hensiktsmessig med noe krav om påtalebegjæring fra Stortinget.

Derimot er det tvilsomt om § 121 i dag rammer *stortingsrepresentanter*, dersom disse bryter sin

taushetsplikt etter Fo § 60. Dersom ansvl. § 14 oppheves, er det derfor etter flertallets vurdering nødvendig med en tilføyelse i § 121, som viderefører regelen om representantens straffansvar. Forslag til en ny bestemmelse i strl § 121 fjerde ledd om dette er inntatt i avsnitt 8.2.

Flertallet har vurdert om de nye reglene om påtalebegjæring som foreslås også bør komme til uttrykk i Stortingets forretningsorden. Ettersom reglene er foreslått gitt direkte forankring i lov, antas det ikke å være behov for det. Dette må kunne revurderes dersom det skulle oppstå uklarhet om hvordan ordningen skal praktiseres internt på Stortinget.

Et mindretall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Rolf Reikvam og Fredrik Sejersted, står bak flertallets forslag, men vil samtidig påpeke at dersom det likevel ikke skulle være tilstrekkelig (kvalifisert) flertall på Stortinget for en så vidt omfattende reform, bør man likevel ikke uten videre slå seg til ro med å videreføre dagens ordning uendret. De klareste svakhetene ved den nåværende modellen for realiseringen av konstitusjonelt ansvar kan avhjelpes ved relativt enkle justeringer. Det vises her til den modell som i avsnitt 7.2.6 er angitt som den første av tre mulige alternativer. Den innebærer for det første en endring av Riksrettens sammensetning etter grl. §§ 86 og 87, slik at halvparten av dommerne skal være fra Høyesterett, og den andre halvparten utpekes av Stortinget, men ikke blant de sittende representanter. For det andre innebærer den at Fo § 14 a om en særskilt protokollkomite oppheves, slik at spørsmål om riksrettstiltale behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, med innstilling til Stortinget i plenum. Dette vil både kunne innebære en betydelig rasjonalisering av prosedyren, redusere de rettssikkerhetsmessige betenkelighetene ved dagens ordning, og gjøre det enklere å få en åpen og reell vurdering av statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Ettersom *dette mindretall* prinsipalt støtter flertallets forslag, vil det ikke fremlegge noen forslag til endringer i grunnlov, lov og forretningsorden etter denne alternative modellen. Det kan imidlertid påpekes at slike endringer rettsteknisk sett vil være relativt enkle å utforme.

Et *annet mindretall*, medlemmet Inge Lønning, henviser til sine bemerkninger under 7.2.4, og vil ikke støtte forslag til endringer i dagens ordning.

7.3 Mistillitsvedtak

7.3.1 Mistillitsvedtak formelt og i praksis

Stortingsflertallets rett til å avsette regjeringen ved mistillitsvedtak er grunnlaget for den parlamentariske statsskikk. Prinsippet slo politisk gjennom etter 1884 og har lenge vært anerkjent som en rettsregel, hjemlet i konstitusjonell sedvanerett.

Mistillitsinstituttet har en dobbelt funksjon. For det første kan det brukes til å avsette regjeringer som på politisk grunnlag ikke har Stortingets tillit. Et slikt mistillitsvedtak ble truffet mot regjeringen Hornsrud i 1928. For det andre kan mistillitsvedtak brukes som en parlamentarisk reaksjon (ansvarliggjøring) mot en regjering eller statsråd som etter flertallets vurdering på grunn av feil eller forsømmelser har vist seg uskikket. Det var på et slikt grunnlag flertallet vedtok mistillit mot regjeringen Gerhardsen i 1963, i Kings Bay-saken. Det er mistillitsinstituttets karakter av *sanksjonsmiddel* som gjør at det faller inn under utvalgets mandat, og må tas med i en bredere vurdering av Stortingets kontrollfunksjon. Samtidig reiser bruk av mistillitsvedtak en rekke spørsmål som faller utenfor utvalgets mandat, og som bare kan vurderes som ledd i en bredere gjennomgang av parlamentarismen som styreform.

I norsk parlamentarisk praksis har mistillit bare blitt vedtatt to ganger, første gang mot regjeringen Hornsrud i 1928, og siste gang mot regjeringen Gerhardsen i 1963. Senere har intet forslag vunnet flertall. Mistillit mot en enkelt statsråd har aldri blitt vedtatt. *Forslag* om mistillit har derimot i perioder forekommet relativt hyppig, og i etterkrigstiden ved et par anledninger også vært nær ved å få flertall. Slike forslag har i praksis fungert som en form for protest og ansvarliggjøring i seg selv, og vil etter forholdene kunne utgjøre en betydelig politisk belastning for de statsråder som rammes.

Selv om mistillitsinstituttet ikke er nedfelt i grunnlovens tekst, er de rettslige hovedtrekkene klare. Mistillit må vedtas av et flertall i Stortinget eller Odelstinget. Vedtaket kan rettes enten mot regjeringen som kollegium eller mot en enkelt statsråd, og det utløser en rettslig plikt til å gå av. Det er ingen formelle krav til begrunnelse, eller til at statsråden må ha gjort noe «galt». I praksis vil mistillitsforslag imidlertid alltid bli forsøkt begrunnet på en måte som kan vinne aksept i offentligheten, eller i de partigrupper forslagstilleren håper å få støtte fra. Selv om mistillitsvedtak i kontrollsaker i prinsippet kan ramme statsråder som ikke har gjort noe galt, anser utvalget det verken som ønskelig eller mulig å foreslå noen formelle skranker som begrenser den frie politiske adgang til å fremsette forslag og treffe vedtak.

I motsetning til en del andre parlamenter, er det på Stortinget ingen faste prosedyrer for hvordan mistillitsvedtak skal fremmes og behandles. Forslag

kan fremsettes som skriftlig privat forslag (Dokument 8), i komiteinnstilling, eller under debattene i plenum. Det vanlige har vært at de straks tas opp til votering. Ved et par tilfelle har forslagene vært oversendt til separat komitebehandling. Dette har av enkelte vært kritisert, men formelt er det adgang til det. Voteringen skjer etter fast praksis ved navneopprop, men dette er ikke noe konstitusjonelt krav.

Videre er det ingen formelle krav til hvordan et forslag skal formuleres for å regnes som et «mistillitsforslag», og det finnes fra praksis flere eksempler på forslag der dette har vært tvilsomt. I prinsippet må svaret bero på en tolkning og totalvurdering, avhengig av ordlyd, begrunnelse, debatt og behandling. I de aller fleste saker vil svaret være klart, og det skyldes at det i praksis har vokst frem visse kutymer. En vanlig måte å uttrykke mistillit er formuleringen «Stortinget beklager». Den klareste formuleringen, som også har vært brukt i noen forslag, er imidlertid at Stortinget rett ut uttaler at regjeringen eller statsråden «ikke har Stortingets tillit».

Det har over tid også utviklet seg enkelte politiske normer av ikke-bindende karakter i tilknytning til mistillitsinstituttet. Viktigst er den såkalte solidaritetsnormen, som tilsier at en regjering normalt (åpent eller underforstått) vil stille seg solidarisk, og gå av dersom en av statsrådene rammes av et mistillitsforslag. Bakgrunnen er dels at det vil være politisk vanskelig for en regjering å bli sittende i en slik situasjon, og dels at regjeringen gjerne ønsker å fremstå som samlet. Normen er ikke ny, og det finnes eksempler helt tilbake til mellomkrigstiden. I praksis innebærer solidaritetsnormen at terskelen for å vedta mistillit mot enkeltstatsråder blir høyere, fordi de som vurderer å stemme for forslaget også må ta regjeringssituasjonen med i betraktningen. Slike forslag har da heller aldri fått flertall. Derimot finnes det eksempler i praksis på at statsråder har gått ut av regjeringen før Stortinget har rukket å behandle spørsmål om mistillit. En slik «antesipert» mistillit fører til at solidaritetsnormen i mindre grad virker begrensende med hensyn til muligheten for å ansvarliggjøre enkeltstatsråder.

7.3.2 Utvalgets vurderinger

Det sentrale spørsmål i forhold til mistillitsinstituttet er om ikke tiden har kommet til å nedfelle det skriftlig, og dermed gi parlamentarismen en klar forankring i grunnlovens tekst. Etter utvalgets vurdering kan det anføres tungtveiende argumenter for en slik reform, som ikke ville innebære noen endring i statsskikken, men bare en synliggjøring av den ene mest sentrale regelen for det konstitusjonelle forhold mellom Storting og regjering. Utvalget har imidlertid kommet til at det ligger utenfor dets mandat å foreslå en slik bestemmelse. Dette kan dessuten best vurderes som ledd i en bredere utredning av dagens parlamentariske system, der eventuelt også andre reformforslag knyttet til regjeringsdannelse, oppløsningsrett m.m. trekkes inn.

På samme måte kan utvalget se de argumenter som taler for en noe fastere regulering av prosedyrene for å fremme forslag og treffe vedtak om mistillit, samt avklare kravene til hvordan et vedtak må formuleres for å kunne regnes som et rettslig bindende vedtak. Men også dette ligger utenfor mandatet, og kan best vurderes som ledd i en bredere utredning. I forhold til dagens rettstilstand, vil utvalget imidlertid presisere at uklare forslag/vedtak som hovedregel må tolkes slik at de ikke utløser noen konstitusjonell plikt til å gå av. Det kan være ulike politiske grunnet til at «mistillitsforslag» ikke alltid formuleres klart. Men dette må, ved berettiget tvil, tolkes i regjeringens eller den berørte statsråds favør. Eventuell usikkerhet bør slå tilbake på dem som fremsetter forslaget, og som kunne ha uttrykt seg klarere.

Dersom statsråden(e) ikke retter seg etter et mistillitsvedtak, men blir sittende, vil dette være et alvorlig brudd på parlamentarismens grunnprinsipp, som etter utvalgets vurdering bør kvalifisere til streng straff. Konstitusjonelt sett er det tale om et statskupp. Dette rammes i dag av ansvarlighetsloven § 11, som har en strafferamme på 10 års fengsel. Utvalget mener at dette straffeansvaret bør videreføres. Ettersom *utvalgets flertall* (alle unntatt medlemmet Inge Lønning) ovenfor i avsnitt 7.2.7 har foreslått å oppheve ansvarlighetsloven, oppstår det derfor behov for en ny straffehjemmel, som etter *flertallets* vurdering bør være mer presis og eksplisitt enn dagens § 11. *Flertallet* viser til sitt forslag til ny bestemmelse i strl § 126, der dette er nedfelt. *Flertallet* vil understreke at dette ikke innebærer noen kodifisering av selve hovedregelen om plikten til å gå av. Den følger av konstitusjonell sedvanerett, og dersom den skal nedfelles skriftlig, bør det skje i grunnloven. Det *flertallet* har foreslått, er kun en hjemmel for å straffesanksjonere pliktbrudd.

Utvalget har merket seg den kritikk som fra enkelte hold har vært rettet mot den såkalte *solidaritetsnormen*. Det har vært hevdet at normen svekker Stortingets muligheter til å rette adekvate reaksjoner mot en statsråd som begår feil og forsømmelser, fordi terskelen for å felle hele regjeringen vil være langt høyere enn for å felle en enkeltstatsråd. Utvalget er av den oppfatning at solidaritetsnormen kan ha gode

grunner for seg dersom det gjelder mistillitsforslag mot en enkelt statsråd for forhold som i virkeligheten knytter seg til regjeringens felles politikk, eller vedtak som er realitetsbehandlet i kollegiet. Derimot er normen vanskeligere å begrunne der hvor mistillitsforslaget knytter seg til den enkelte statsråds individuelle feil eller forsømmelser. En slik solidaritetsnorm kan i praksis vanskeliggjøre en berettiget ansvarliggjøring av enkeltstatsråder. Formelt sett er det imidlertid ikke mulig å gjøre noe med dette. Det at regjeringen erklærer solidaritet med en statsråd som trues av mistillit, innebærer prinsipielt sett at den svarer med å stille kabinettsspørsmål. Og det kan og bør regjeringen gjøre på fritt grunnlag, på enhver sak, etter eget skjønn. Utvalget vil imidlertid påpeke at gode grunner kan tilsi at den politiske tradisjon modifiseres, og at det ut fra hensynet til ansvarliggjøring ideelt sett bør være slik at en regjering ikke nødvendigvis må anse seg forpliktet til å stille seg solidarisk dersom det avdekkes klare og alvorlige feil som kun skyldes én statsråd.

7.4 Andre reaksjoner – kritikk og kritikkvedtak (daddelsvotum)

I praksis har det alltid bare vært et meget lite antall kontrollsaker som har munnet ut i forslag om riksrettstiltale eller mistillit. Dette er ekstraordinære sanksjoner, som bare kan og bør brukes helt unntaksvis. Stortingets viktigste virkemiddel for å ansvarliggjøre regjeringer og statsråder har alltid vært den uformelle parlamentariske kritikk, og slik vil det utvilsomt også være i fremtiden. Parlamentarisk kritikk fremsettes på forskjellige måter – i komiteinnstillinger, under debattene i plenum, eller i andre parlamentariske fora. Dens betydning og effekt avhenger av formulering og begrunnelse, hvem som står bak, hvordan den oppfattes i opinionen, og hvor sterkt statsråden står politisk. I et åpent parlamentarisk system er det en grunnleggende forutsetning at regjering og statsråder er lydhøre og sårbare for parlamentarisk kritikk, og slik fungerer det stort sett også i praksis. Dertil kommer at kritikken ofte ledsages av mer håndfaste tiltak, i form av nye vedtak, instrukser eller politiske signaler.

Selv om slik parlamentarisk kritikk er Stortingets viktigste kontrollreaksjon, er det fra utvalgets perspektiv ikke så mye å si om den. Rettslig sett hviler den på representantens ytringsfrihet, som verken kan eller bør reguleres gjennom formelle prosedyrer. Ved enkelte anledninger har det vært luftet tanker om at Stortinget (i likhet med Riksrevisjonen) burde operere med et fast sett av formuleringer for å uttrykke kritikk i varierende styrkegrad, men dette vil etter utvalgets oppfatning være lite hensiktsmessig.

I den senere tid har det fra enkelte hold vært hevdet at uformell parlamentarisk kritikk ikke er tilstrekkelig til å sikre reell ansvarliggjøring av statsrådene, i saker der mistillit eller riksrettstiltale ikke er aktuelt. Det gjelder særlig der den ansvarlige statsråd har gått av før saken kommer opp, og derfor ikke lenger er like sårbar for parlamentariske reaksjoner. Om dette faktisk er et stort problem kan diskuteres, og her er utvalget som vist ovenfor i noen grad delt i sitt syn. Men uavhengig av denne vurderingen vil utvalget påpeke at det eksisterer en mellomløsning mellom på den ene siden uformell kritikk og på den annen side mistillit/straffeansvar.

Mellomløsningen er at Stortinget i plenum voterer over og treffer et formelt vedtak som uttrykker kritikk mot den ansvarlige regjering eller statsråd, men som ikke innebærer mistillit, eller har andre rettslige konsekvenser. Slike *kritikkvedtak* er historisk sett en gammel reaksjonsform, som går tilbake til tiden før parlamentarismen. Den gang hadde Stortinget valget mellom «adresser» (til Kongen i Stockholm), eller «daddelsvotum» som var et rent kritikkvedtak rettet til regjeringen. Bruken av adresser forsvant med unionen i 1905. Men daddelsvota har Stortinget i noen grad fortsatt med frem til vår tid, selv om den opprinnelige betegnelsen etter hvert gikk i glemmeboken. Det har også vært stadig mindre bevissthet om dette som en separat reaksjonsform.

Etter utvalgets vurdering kan det være grunn til å blåse støv av kritikkvedtaket, og øke bevisstheten blant representantene om hvordan dette kan brukes, som et fleksibelt og følbart alternativ der andre reaksjoner ikke er tilstrekkelige eller tilgjengelige. Et kritikkvedtak kan best sammenlignes med en reprimande, eller en skriftlig irettesettelse etter tjenestemannsloven, og kan for eksempel gå ut på at «statsråd NN har opptrådt kritikkverdig». Gjennom sin form og voteringen i plenum får kritikk*vedtaket* en mer alvorlig og tyngende karakter enn uformell kritikk, samtidig som det ikke får de samme dramatiske konsekvensene som et mistillitsvedtak. Videre kan det anvendes både mot sittende og avgåtte statsråder. Dets preventive og reelt ansvarliggjørende effekt vil selvsagt avhenge av hvor godt kritikken er begrunnet og formulert, og hvor stor støtte den får. Men generelt vil utvalget anta at slike vedtak vil kunne ha en klarere ansvarliggjørende virkning, og markere større alvor i saken, enn vanlig uformell parlamentarisk kritikk.

Utvalget vil imidlertid nøye seg med på denne måten å påpeke mulighetene for bruk av kritikkved-

tak (daddelsvotum) som reaksjonsform. Noen grunn til å institusjonalisere dette gjennom særskilte prosedyrer eller formkrav er det etter utvalgets mening ikke. Tvert imot ser utvalget det som en fordel at graden og formuleringen av kritikk kan utformes på fritt grunnlag, ut fra behovene i den aktuelle sak. Og det er heller ingen grunn til å fravike de ordinære prosedyrene for fremsettelse og behandling av forslag.

Det skal til slutt nevnes at visse *saksforberedende skritt* som Stortinget (eller organer for Stortinget) foretar i en kontrollsak, i seg selv kan ha ansvarliggjørende effekt. Et eksempel er åpne høringer i kontrollsaker, som primært skal sikre at komiteen og Stortinget gis et best mulig beslutningsgrunnlag, men som også har en preventiv og ansvarliggjørende virkning ved at kritikkverdige forhold i forvaltningen eksponeres offentlig. Andre eksempler er kontrollkomiteens bruk av initiativretten, opprettelse av granskingskommisjon, instruks til Riksrevisjonen og nedsettelse av en særskilt protokollkomite etter Fo § 14 a. Det ligger imidlertid en viss fare i å fokusere på sanksjonselementet ved det som i utgangspunktet er saksforberedende handlinger. Dels kan man komme til å forskuttere en vurdering som skal finne sted senere i prosessen. For eksempel skal en kontrollhøring først og fremst *avklare* om det har forekommet feil og forsømmelser, og ikke sanksjonere slike feil. Dels kan man også risikere at de saksforberedende skritt brukes på en gal måte. Eksempelvis vil det ikke være heldig hvis det fester seg et inntrykk av at Odelstinget nedsetter en særskilt protokollkomite som en sanksjon i seg selv, uten at man seriøst vurderer spørsmålet om riksrettstiltale.

7.5 Stortingsrepresentanters immunitet

Parlamentarisk immunitet innebærer at medlemmene av nasjonalforsamlingen ikke kan arresteres, settes under tiltale, eller dømmes for retten uten at nasjonalforsamlingen har gitt samtykke. Regler om parlamentarisk immunitet er vanlig i mange konstitusjoner. Eksempelvis har den danske grunnloven i § 57 første setning en regel om at «Intet medlem af Folketinget kan uden dettes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning».

Slik immunitet gjelder bare i begrenset utstrekning etter den norske grunnloven. Etter grl. § 66 kan stortingsrepresentantene ikke pågripes eller varetektfengsles på sin reise til og fra tinget, og heller ikke mens de befinner seg på tinget.[87] Unntak gjelder der representanten «gribes i offentlige Forbrydelser». Grunnlovens § 66 stenger heller ikke for at en representant i stortingssesjonen settes under tiltale, domfelles og må sone. Det vern bestemmelsen gir, må forstås ut fra forholdene den gang den ble vedtatt. Hensikten var å unngå at Kongen (regjeringen) misbrukte sin stilling som øverste leder av påtalemyndigheten til å hindre de innreisende folkevalgte i å nå frem til hovedstaden og utføre sitt verv. Det er et nokså begrenset vern som gis, og det er dessuten uklart nøyaktig hvor langt det rekker.

I norsk statsrettslig debatt har fraværet av regler om full parlamentarisk immunitet tradisjonelt vært satt i sammenheng med stortingsrepresentantenes riksrettsansvar. Synspunktet har vært at siden Odelstinget – og ikke regjeringen som øverste leder av påtalemyndigheten – har myndighet til å reise tiltale i riksrettssaker, så fungerer dette i praksis som en immunitetsordning for representantene. Det må imidlertid være riktig å si at en slik oppfatning av stortingsrepresentantenes riksrettsansvar beror på en misforståelse, og ikke tar høyde for at det kun omfatter handlinger begått «som saadanne» etter grl. § 86. Et eventuelt misbruk fra regjeringens side vil under dagens system enkelt kunne finne sted ved at det fingeres saker som ikke omfattes av riksrettsansvaret (f.eks. skattesnyteri). I virkeligheten gir derfor ikke riksrettsansvaret representantene noen reell beskyttelse. Spørsmålet om man bør innføre parlamentarisk immunitet bør følgelig diskuteres uavhengig av det nåværende riksrettsansvaret. Og dermed faller det også noe på siden av temaet Stortingets kontroll.

En diskusjon om innføring av regler om parlamentarisk immunitet må nødvendigvis ta utgangspunkt i at *behovet* i et moderne og velfungerende demokrati er bortimot fraværende. Erfaringen fra andre land viser, så langt utvalget har brakt i erfaring, at samtykke fra parlamentet til rettergangsforfølgning er av rent ekspedisjonsmessig art. Bare i helt ekstraordinære situasjoner, hvor offentligheten ikke lenger fungerer som et korrektiv, er det mulig å tenke seg at en regjering går til den desperate handling det vil være å misbruke sin rettergangsmyndighet mot politiske motstandere.

Den omstendighet at misbruk av rettergangsmyndighet neppe vil forekomme under fredelige forhold, er likevel ikke et avgjørende argument mot parlamentarisk immunitet, hvis man kommer til at slik immunitet gir beskyttelse når systemet først settes under press. Etter utvalgets oppfatning kan det imidlertid stilles spørsmål ved hvor god beskyttelse den parlamentariske immunitet gir i slike ekstreme

[87] Paragrafen gir også en utvidet ytringsfrihet for representantene når de ytrer seg fra Stortingets talestol. Det er ikke her grunn til å komme nærmere inn på denne delen av bestemmelsen.

situasjoner. Regler om parlamentarisk immunitet er som nevnt alltid kombinert med en rett for parlamentet til å gi samtykke til rettergang og fengsling. Dette er nødvendig for at man ikke skal være avskåret fra rettergangsforfølgning der hvor denne er legitim (og det er jo det vanlige). Dette innebærer imidlertid også at beskyttelsen avhenger av om et flertall i parlamentet vil holde en beskyttende hånd over den som utsettes for illegitim strafforfølgning. Hvis regjeringen har et flertall bak seg i Stortinget, vil beskyttelsen kunne bli kortvarig. Viktigere er imidlertid at man ikke uten videre kan regne med at immunitetsregler vil bli respektert i slike ekstreme situasjoner.

Etter utvalgets vurdering er § 66 uklar og ut fra et immunitetsperspektiv mangelfull. Utvalget ser imidlertid ikke noe sterkt behov for å innføre mer vidtrekkende regler om parlamentarisk immunitet i Norge, og vil derfor ikke foreslå grunnlovsendring på dette punkt. Dersom grunnloven ved en senere anledning skulle bli underkastet en mer generell revisjon og modernisering, bør en avklaring og eventuell styrking av vernet etter § 66 kunne vurderes.

8. UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER I GRUNNLOV, LOV OG FORRETNINGSORDEN

8.1 Endringer i Grunnloven

Grl § 30 tredje ledd

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår følgende endring:

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

Tatt ut: ...saaledes som siden bestemmes, og kan af Odelsthinget sættes under Tiltale for Rigsretten.

Grl § 75 h

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår at grl. § 75 bokstav f, g, h og i oppheves. De gjenværende bokstavavsnitt i § 75 foreslås deretter endret, slik at bestemmelsen vil lyde:

Det tilkommer Storthinget:

a) at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31 December i det næst paafølgende Aar, medmindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes;
b) at aabne Laan paa Rigets Kredit;
c) at føre Opsyn over Rigets Pengevæsen;
d) at bevilge de til Statsudgifterne fornødne Pengesummer;
e) at bestemme, hvor meget aarlig skal udbetales Kongen til hans Hofstat, og at fastsætte den kongelige Families Apanage, som dog ikke maa bestaa i faste Eiendomme;
f) at udnævne fem Revisorer, der aarligen skulle gjennemse Statens Regnskaber og bekjendtgjøre Extrakter af samme ved Trykken, hvilke Regnskaber derfor skulle tilstilles disse Revisorer inden sex Maaneder efter Udgangen af det Aar, for hvilket Storthingets Bevilgninger ere givne, samt at træffe Bestemmelser angaaende Ordningen af Decisionsmyndigheden overfor Statens Regnskabsbetjente;
g) at udnævne en Person, der ikke er Medlem af Storthinget, til, paa en Maade som er nærmere bestemt i Lov, at have Indseende med den offentlige Forvaltning og alle som virker i dens Tjeneste, for at søge at sikre at der ikke øves Uret mod den enkelte Borger;
h) at naturalisere Fremmede.

Grl § 82 om Stortingets informasjonskrav

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår en ny grl. § 82 om Stortingets informasjonskrav.

Første alternativ:

Stortinget kan kreve fra regjeringen ethvert dokument som angår offentlig virksomhet, og innkalle enhver til å møte for seg i statssaker, med unntak av Kongen. Den innkalte skal besvare de spørsmål som vedtas forelagt.

Regjeringen skal meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Protokollene fra statsråd, og traktater inngått med fremmede makter eller internasjonale organisasjoner, skal fremlegges regelmessig. All informasjon som Statsrådets medlemmer meddeler Stortinget og dets organer, skal være korrekt og dekkende.

Et mindretall, medlemmet Fredrik Sejersted, foreslår at andre ledd, tredje punktum ovenfor (første alternativ) utgår, og erstattes med følgende:

Annet alternativ:

Intet medlem av Statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.

Et annet mindretall, medlemmet Odd Holten, foreslår ny grl. § 82 om regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget:

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

På grunnlovsspråk lyder utvalgets forslag:

Første alternativ:

Storthinget 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 Storthinget 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 Storthinget, eller dets Organer, skal være korrekt og fyldestgjørende.

Andre alternativ:

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

Odd Holtens forslag:

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

Grl § 86

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

Grl § 87

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

8.2 Endringer i lov

Lov av 3. august 1897 nr. 2 om særlige Straffebestemmelser m.v. for Personer, som i Henhold til Grundlovens § 75 h indkaldes til at møde for Storthinget

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår følgende redaksjonelle endring:

Lov av 3. august 1897 nr. 2 om særlige Straffebestemmelser m.v. for Personer, som i Henhold til Grundlovens § 82 indkaldes til at møde for Storthinget

§ 1. Den, som efter i Henhold til Grundlovens § 82 at være indkaldt til at møde for Storthinget, enten undlader at møde eller vægrer sig for, overensstemmende med Storthingets Forretningsorden, at afgive den Forklaring, hvortil han efter nævnte Grundlovsbestemmelse er pligtig, eller at bekræfte Forklaringen med en høitidelig Forsikring etter reglene i domstolloven § 141 bliver, forsaavidt strengere Straffebestemmelser i anden gjældende Lov ikke maatte komme til Anvendelse, at straffe med en Bod.

Straffeloven av 22. mai 1902 nr 10

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår ny strl. § 121 fjerde ledd.

Forslag til ny § 121 fjerde ledd:

Denne bestemmelse rammer også brudd på stortingsrepresentantenes lov- eller instruksfestede taushetsplikt.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår en ny strl. § 126. Herunder fremmer et annet flertall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Harald Hove, Bjørg Selås og Jorunn Ringstad, følgende forslag:

Forslag til ny § 126

Som offentlige tjenestemenn etter bestemmelsene i dette kapitel regnes også Statsrådets medlemmer og statssekretærene.

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.

Den statsråd som forsettlig eller grovt uaktsomt misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget straffes med bøter eller med fengsel i inntil 5 år.

På samme måte straffes den statsråd som forsettlig eller grovt uaktsomt bevirker eller medvirker til at noe som krever beslutning fra Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke, at Stortingets beslutninger ikke blir gjennomført, eller at noe blir foretatt i strid med en klar stortingsbeslutning.

Påtale etter denne bestemmelses tredje og fjerde ledd finner kun sted etter begjæring fra Stortinget.

Et mindretall, medlemmene Carl I. Hagen, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, og Fredrik Sejersted foreslår at flertallets forslag til § 126 femte ledd går ut, og erstattes med:

Påtale etter denne bestemmelses tredje og fjerde ledd finner kun sted etter begjæring fra en tredjedel av Stortingets medlemmer.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår ny strl. § 325 a. Herunder fremmer et annet flertall, medlemmene Ranveig Frøiland, Odd Holten, Harald Hove, Bjørg Selås og Jorunn Ringstad, følgende forslag:

Forslag til ny § 325 a:

Bestemmelsene i dette kapittel gjelder også for Statsrådets medlemmer og statssekretærene, dog slik at statsråder ikke kan idømmes embetstap. Dersom det gjelder brudd på plikter som statsrådene har overfor Stortinget eller dets organer, kan påtale kun finne sted etter begjæring fra Stortinget.

Et mindretall, medlemmene Carl I. Hagen, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam og Fredrik Sejersted, foreslår at flertallets forslag til § 325a andre punktum går ut og erstattes med:

Dersom det gjelder brudd på plikter som statsrådene har overfor Stortinget eller dets organer, kan påtale kun finne sted etter begjæring fra en tredjedel av Stortingets medlemmer.

Ansvarlighetsloven av 5. februar 1932 nr. 1

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at loven oppheves.

Riksrettergangsloven av 5. februar 1932 nr. 2

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at loven oppheves.

Straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår ny strpl. § 56, andre ledd, tredje punktum.

Forslag til ny strpl. § 56, andre ledd, tredje punktum:

Kongen i statsråd kan likevel ikke gi pålegg om saker etter straffeloven § 126.

Utkast til lov om behandlingen av straffesaker etter straffeloven § 126 Et mindretall, medlemmene Harald Hove og Jorunn Ringstad, vil i forbindelse med flertallets forslag til endringer i det nåværende riksrettsansvaret, fremme følgende lovforslag:

§ 1 Ved behandlingen av straffesaker etter straffeloven § 126 gjelder domstolloven og straffeprosessloven så langt disse passer med de unntak som følger av loven her.

§ 2 Ved behandlingen av saker for tingrettene trekkes meddommere fra det utvalg som velges etter loven her § 5.

§ 3 Dom fra tingretten ankes direkte inn for Høyesterett som ved ankeforhandlingen settes med rettens formann og de fire eldste dommere, samt ti meddommere trukket fra det utvalg som velges etter loven her § 5.

Trekking fra meddommerutvalget, innkalling av meddommere og utskyting følger reglene for lagretten.

Høyesterett skal i saker etter loven her prøve alle sider av saken.

§ 4 Behandlingen av saker for Høyesterett følger reglene for lagmannsrettens behandling av ankesaker uten lagrette.

§ 5 Stortinget velger innen utløpet av første kalenderår i hver ny stortingsperiode 15 kvinner og 15 menn til et særskilt meddommerutvalg for tingrettenes og Høyesteretts behandling av saker etter loven her. Medlemmer av Stortinget kan ikke velges. For øvrig gjelder de alminnelige valgbarhetsbetingelser for lekdommere.

§ 6 Loven trer i kraft samtidig med ikrafttreden for ny bestemmelse i straffeloven § 126.

8.3 Endringer i Stortingets forretningsorden m.v.

Fo. § 12 nr. 8

Utvalget fremmer forslag til endringer i Fo. § 12 nr. 8. Herunder fremmer utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås følgende forslag:

Endringer i Fo. § 12 nr. 8 om kontrollkomiteen. Ny tekst er understreket:

Kontroll- og konstitusjonskomiteen: Komiteen skal gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om:

a) 28statsrådets protokoller m.v., jfr. Grunnlovens § 75 bokstav f, herunder regjeringens meldinger om embetsutnevnelser og om utvalg, styrer og råd,
b) regjeringens årlige melding om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse,
c) dokumenter fra Riksrevisjonen, og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet,
d) meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og andre saker om ombudsmannens virksomhet,
e) meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og andre saker om utvalgets virksomhet,
f) rapporter fra stortingsoppnevnte granskningskommisjoner.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjør i det enkelte tilfelle om den skal forelegge utkast til innstilling for vedkommende fagkomité til uttalelse før innstillingen avgis

Videre behandler komiteen grunnlovssaker, bevilgninger til Stortinget og valglovgivning.

Komiteen kan dessuten foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Slik beslutning fattes av en tredjedel av komiteens medlemmer. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger.

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker etter § 21, eller at det innhentes dokumenter fra den ansvarlige statsråd i henhold til § 49 a annet ledd siste setning.

Komiteen fastsetter nærmere regler for sitt sekretariat, herunder om sekretariatets arbeidsoppgaver, og den bruk de enkelte medlemmer kan gjøre av det.

Utvalgets mindretall, leder Ranveig Frøiland, Odd Holten og Inge Lønning, foreslår at flertallets forslag til nytt femte ledd endres til:

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker etter § 21.

Det bemerkes at dersom flertallets forslag til en ny bestemmelse i grl. § 82 om Stortingets informasjonskrav blir vedtatt, vil henvisningen i Fo. § 12 nr. 8 bokstav a måtte endres. Dette er ikke innarbeidet, siden en slik grunnlovsendring uansett vil ta lengre tid enn det som kreves for å endre forretningsordenen.

Fo. § 14 a om den særskilte protokollkomiteen

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

Fo. § 14 b

Utvalget vil fremme følgende forslag:

Ny bestemmelse om stortingsoppnevnte granskingskommisjoner:

Stortinget kan nedsette en granskingskommisjon til å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. Mandatet bør kun åpne for en vurdering av ansvarsforhold i den utstrekning Stortinget har behov for bistand til dette.

Forslag om å nedsette en granskingskommisjon skal behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, eller av en særskilt komite som Stortinget oppnevner etter § 14. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan fremlegge slikt forslag på eget initiativ.

Stortinget fastsetter kommisjonens mandat, og de nærmere prosedyrer for dens arbeid. Det bør presiseres i hvilken grad kommisjonen skal være bundet av de generelle regler og retningslinjer som gjelder for offentlige granskingskommisjoner. Videre bør det vurderes om kommisjonen har behov for lovhjemmel for å sikre nødvendig tilgang til opplysninger og dokumenter.

En stortingsoppnevnt granskingskommisjon skal bestå av personer som har den nødvendige faglige kompetanse og integritet. Kommisjonen utfører sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget.

Granskingskommisjonen rapporterer direkte til Stortinget. Rapporten skal være offentlig, med mindre særlige hensyn tilsier at den helt eller delvis bør være taushetsbelagt. Før Stortinget foretar den endelige vurdering av rapporten, bør denne oversendes regjeringen til skriftlig uttalelse.

Denne bestemmelsen vil kunne plasseres som § 14 a, dersom dagens § 14 a oppheves.

Fo. § 21

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår følgende endring i Fo. § 21 første ledd, tredje punktum:

Høringer skal avholdes og anmodning om å møte til høring skal fremsettes når minst 1/3 av komiteens medlemmer ber om det.

Subsidiært foreslår dette flertall, sammen med det øvrige utvalg, ny Fo. § 21 første ledd, fjerde punktum (nåværende fjerde punktum blir femte punktum):

I saker som angår Stortingets kontroll (kontrollhøringer), skal høringer avholdes og anmodning om å møte til høring fremsettes når minst 1/3 av komiteens medlemmer ber om det.

Fo. §§ 48 og 49

I den utstrekning flertallets forslag til endring av grl. § 75 blir vedtatt, er det også nødvendig å foreta enkelte redaksjonelle endringer i Fo. §§ 48 og 49. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å utforme forslag til dette.

Fo. § 49 a

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår en ny Fo. § 49 a om Stortingets innsynsrett etter grl. § 75 f (evt. forslag til ny § 82). Et annet flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår følgende:

Ny bestemmelse om Stortingets innsynsrett etter grl. § 75 f:

Når Stortinget eller Odelstinget mener det er nødvendig å begjære utlevert dokumenter etter Grunnloven § 75 f, treffes det vedtak om dette. Begjæringen kan gjelde ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltnings besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet. Presidenten i vedkommende ting sørger for at begjæringen blir oversendt til regjeringen, som deretter fremlegger dokumentene snarest mulig.

Dokumenter som må holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet, eller individers personlige forhold, kan bare begjæres utlevert dersom et flertall av de representanter som deltar i voteringen stemmer for. Det samme gjelder for en sittende eller tidligere regjerings strengt interne arbeidsdokumenter (R-notater m.v.). For begjæring om andre taushetsbelagte eller interne dokumenter er det tilstrekkelig at en tredjedel av de representanter som deltar i voteringen stemmer for. Den samme retten til innsyn kan utøves for kontrollformål av en tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf § 12 nr 8.

En representant som ønsker å be om innsyn i regjeringens og forvaltningens dokumenter, kan innlevere sin anmodning skriftlig til Stortingets president gjennom Stortingets kontor. Presidenten oversender anmodningen til det ansvarlige medlem av regjeringen, somsnarest og senest innen tre dager enten skal utlevere dokumentet, eller meddele skriftlig hvorfor det ikke er utlevert innen fristen, og i tilfelle når det vil bli utlevert, eller hvorfor det ikke vil bli utlevert. Regjeringsmedlemmet kan avslå anmodningen i den grad dokumentet er underlagt taushetsrett etter offentlighetsloven, men skal ved sin vurdering legge vekt på representantenes særskilte stilling og informasjonsbehov.

Et mindretall, lederen Ranveig Frøiland, foreslår at flertallets forslag til Fo. § 49 a andre ledd går ut.

Reglement for åpne kontrollhøringer

Utvalget foreslår følgende endring i reglementets § 2 første ledd første punktum:

Forslag til ny § 2 første ledd første punktum:

I henhold til forretningsordenen § 21 kan 1/3 av komiteens medlemmer kreve at det skal avholdes høring i en kontrollsak, og kreve at komiteen innkaller bestemte personer til å møte.

8.4 Forslag til endringer i Riksrevisjonens utkast til ny lov og instruks

Forslag til endringer i utkastet til lov:

§ 7 RIKSREVISJONS OPPGAVER

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås vil foreslå at Riksrevisjonens utkast til § 7 andre ledd erstattes av:

Riksrevisjonen skal med utgangspunkt i kravene til god forvaltningsskikk og generelle faglige standarder gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger, samt kontrollere gjennomføringen av Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, vil i tilknytning til behandlingen av Riksrevisjonens for-

slag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen ikke gå inn i en vurdering av de enkelte lovforslag.

NY § ... RIKSREVISJONENS BEHANDLING AV SIKKERHETSGRADERTE OPPLYSNINGER

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås foreslår en ny § i Riksrevisjonens forslag til ny lov for Riksrevisjonen (vil kunne plasseres flere steder):

Bestemmelsene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskifter gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger, med unntak av §§ 9 c og 10. Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, tar ikke stilling til flertallets forslag og viser til merknaden ovenfor vedrørende lovforslagets § 7.

Forslag til endringer i utkastet til instruks:

§ 3–1 REVISJONENS INNHOLD

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår at første ledd utformes i tråd med Riksrevisjonens forslag, men at bokstav e endres til:

e. regjeringen ved fremleggelse av saker har gitt Stortinget korrekte og dekkende opplysninger, og om saken er utredet slik god forvaltningsskikk krever.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, tar ikke stilling til flertallets forslag og viser til merknaden vedrørende lovforslagets § 7.

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår nytt andre ledd:

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell eller stor økonomisk rekkevidde.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, tar ikke stilling til flertallets forslag og viser til merknaden ovenfor vedrørende lovforslagets § 7.

§ 4–1 KONTROLLENS OMFANG OG INNHOLD

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår nytt andre ledd:

I kontrollen inngår de undersøkelser som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering av den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. I heleide selskaper kan kontrollen også omfatte systematiske undersøkelser av selskapets økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, tar ikke stilling til flertallets forslag og viser til merknaden ovenfor vedrørende lovforslagets § 7.

§ 7–5 STORTINGETS BEHANDLING AV RIKSREVISJONENS SAKER

Utvalgets flertall, medlemmene Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår at forslaget til § 7–5 utgår i sin helhet.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, tar ikke stilling til flertallets forslag og viser til merknaden ovenfor vedrørende lovforslagets § 7.

9. MERKNADER TIL ENKELTE AV DE FORESLÅTTE ENDRINGENE I GRUNNLOV, LOV OG FORRETNINGSORDEN

9.1 Merknader til utvalgets forslag om grunnlovsendring

Merknader til endringer i grl. § 30 tredje ledd

Referansen til riksrettsansvaret foreslås fjernet, slik at bestemmelsen kun fastslår statsrådens medvirkningsansvar for beslutninger fattet i statsråd. Endringen har sammenheng med flertallets forslag om å oppheve dagens riksrettsordning. Det vises ellers til merknadene i avsnitt 7.2.7.

Merknader til flertallets forslag om en ny grl. § 82:

I denne bestemmelsen er reglene om Stortingets informasjonskrav foreslått samlet. Det gjelder Stortingets rett til å få seg forelagt statsrådsprotokollene og andre dokumenter etter § 75 f, retten til å få seg forelagt inngåtte traktater etter § 75 g, retten til å innkalle enhver til å møte for seg etter § 75 h, samt regjeringens opplysningsplikt, som i dag må antas å følge av konstitusjonell sedvanerett. Det vises til kapittel 4 for en nærmere gjennomgang av gjeldende rett på området, samt en begrunnelse for hvorfor flertallet foreslår å samle disse reglene i én bestemmelse i grl. § 82.

Forslaget er ikke ment å innebære noen vesentlig materiell endring i forhold til gjeldende rett, og tidligere praksis og teori vil fortsatt være relevant ved den nærmere tolkningen av § 82. På noen punkter er det i dag imidlertid uklarhet eller uenighet om hvordan reglene skal tolkes, i første rekke knyttet til innsynsretten i «Offentlige» dokumenter etter § 75 f, og rekkevidden av den ulovfestede opplysningsplikten. På disse punktene innebærer forslaget en avklaring, som dels kommer til uttrykk i teksten, og dels i merknadene, her og ovenfor i avsnitt 4.3.1 og 4.4.

De regler som foreslås samlet i § 82 er av ulik karakter, og dette er gjenspeilet i bestemmelsens oppbygning. Første ledd inneholder regler om Stortingets kompetanse til å kreve dokumenter og forklaringer, mens andre ledd direkte pålegger regjeringen (og den enkelte statsråd) plikter.

Første ledd regulerer Stortingets innsyns- og innkallingsrett, som tilligger tinget i plenum, og utløses ved at det treffes formelt vedtak. Kompetansen kan imidlertid tildeles til avdeling eller komite, dersom Stortinget ønsker det. Etter gjeldende rett kan innsyns- og innkallingsrett utøves også av Odelstinget (i plenum). Det har lenge vært antatt å følge av Odelstingets kontrollfunksjon, og er nedfelt i Fo. § 48. Forslaget innebærer ingen endringer i dette. Videre vises det til forslaget til en ny bestemmelse i Fo. § 49 a, som vil medføre en delvis overføring av innsynsrett til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det nye forslaget vil heller ikke innebære noen skranke mot overføring av formell innkallingsrett til komite, dersom Stortinget i fremtiden skulle finne det hensiktsmessig. Utvalget vil imidlertid ikke foreslå en slik reform (se avsnitt 4.2.2).

Videre vil forslaget heller ikke være til hinder for at Stortinget vedtar at kompetanse etter første ledd kan tildeles et kvalifisert mindretall av representantene, og det vises her igjen til forslaget til ny Fo. § 49 a, som i forhold til innsynsretten innebærer en slik delvis overføring av kompetanse til 1/3 av representantene i plenum, samt til 1/3 av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

I forhold til dagens bestemmelse i grl. § 75 f, innebærer forslaget at regelen om Stortingets alminnelige innsynsrett i regjeringens dokumenter skilles ut fra regelen om regjeringens plikt til å fremlegge statsrådsprotokollene. Innsynsretten er presisert slik at den gjelder ethvert dokument som angår offentlig virksomhet. En forutsetning, som det ikke har vært antatt nødvendig å ta inn i teksten, er at det enten gjelder dokumenter som regjeringen har i sin besittelse, eller som det har mulighet til å innhente fra departementene eller fra ytre etater. Tidligere har det vært omstridt hvor langt innsynsretten etter § 75 f gjelder i forhold til regjeringens og forvaltningens interne dokumenter, og her må forslaget sees som en presisering av en tolkning som går ut på at innsynsretten er absolutt, dersom Stortinget først treffer vedtak om dette. I forslaget til ny Fo. § 49 a er det inn-

tatt enkelte særskilte prosedyrer og begrensninger i forhold til visse typer dokumenter. Dette må sees som en regulering som ikke i seg selv følger av grunnloven, men bare har trinnhøyde av plenarvedtak. Når det er satt som et kriterium at dokumentet må gjelde «offentlig virksomhet» er det ment som en motsetning til statsrådenes og embetsverkets rent private dokumenter (private notater, dagbøker, etc). Dette følger av dagens § 75 f, som her foreslås videreført. Dersom Stortinget skal gi seg selv innsyn i slike dokumenter, vil det kreve særskilt lovhjemmel, og dette er ikke foreslått. Dokumentene som gjelder private rettssubjekters forhold vil imidlertid kunne være omfattet, dersom de er innhentet som ledd i offentlig saksbehandling. Bestemmelsen omfatter videre ikke bare dokumenter som angår offentlig myndighetsutøvelse, men også slike som gjelder annen offentlig virksomhet, herunder offentlig forretningsdrift m.v.

Stortingets rett etter grl § 75 h til å innkalle «Enhver til at møde for sig i Statssager» er foreslått videreført uten materielle endringer. Denne kompetansen gjelder ikke bare i forhold til statsrådene, men i forhold til «Enhver», herunder embets- og tjenestemenn og private rettssubjekter. Unntaket for Kongen er videreført, og må sees i sammenheng med at Kongen etter grl § 5 ikke står ansvarlig overfor Stortinget. Derimot er dagens unntak for den kongelige familie ikke foreslått inntatt i teksten, da dette i dag må antas å være uten praktisk betydning. Det legges for øvrig til grunn at den formelle innkallingsretten også i fremtiden vil ha begrenset betydning i praksis, og at Stortinget fortsatt i all hovedsak vil benytte seg av andre (frivillige) prosedyrer for innhenting av muntlige forklaringer.

Presiseringen av at den innkalte ikke bare har plikt til å møte, men også til å avgi forklaring, er en videreføring av gjeldende rett. Det er i forslaget angitt at forklaringsplikten kun utløses når det treffes vedtak, og det betyr at tilleggsspørsmål også må tas opp til votering dersom de skal utløse en bindende forklaringsplikt. Dette vil imidlertid ikke være til hinder for at det ved en innkalling åpnes for frie tilleggsspørsmål fra den enkelte representant, men slike spørsmål vil da ikke utløse formell forklaringsplikt.

Annet avsnitt regulerer regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Denne plikten følger i dag av konstitusjonell sedvanerett, og forslaget må sees som en avklaring og presisering av gjeldende rett. For det nærmere innholdet av bestemmelsen vises det til fremstillingen i avsnitt 4.4.

For det andre regulerer annet ledd regjeringens plikt til å fremlegge protokollene fra statsråd, samt traktater som er inngått, for Stortinget. Dette er særskilte kontrollregler, som opprinnelig hadde stor praktisk betydning, men som lenge har vært av mer beskjeden interesse. Den informasjon Stortinget mottar gjennom statsrådsprotokollene er ikke særlig omfattende, og betydningen av traktatkontrollen i ettertid er liten, sammenlignet med Stortingets krav på å bli forelagt særlig viktige traktater til forhåndssamtykke etter grl. § 26 annet ledd. Utvalget har imidlertid ikke sett noen grunn til å oppheve disse reglene, som unntaksvis fortsatt kan være av betydning. I tråd med gjeldende rett er de formulert som pliktregler, slik at regjeringen må fremlegge dem på eget initiativ, selv om Stortinget ikke har bedt om det. Praksis har vært at dette ikke skjer løpende, men ved at protokoller og traktater samles opp, og oversendes hvert år eller hvert halvår. Dette er foreslått videreført, gjennom kriteriet om at oversendelse skal skje «regelmessig». Dette er imidlertid ikke til hinder for at Stortinget kan be om å få oversendt en protokoll eller en traktat separat, så snart den foreligger, slik det i praksis har forekommet. Formuleringen av plikten til å oversende traktater er noe forenklet i forhold til dagens § 75 g, men dette er ikke ment å innebære noen realitetsendring, og uttrykket «traktat» må tolkes vidt, slik at det omfatter alle former for folkerettslig bindende avtaler som inngås med fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.

Forslaget til ny § 82 i grunnloven er fremmet i to språklige varianter. For det første i «grunnlovsspråk», med sikte på at det skal kunne fremsettes straks, og vedtas etter neste valg. For det andre er det også fremlagt et utkast på normalt bokmål, for det tilfelle at det i stedet først er aktuelt å grunnlovsfeste dette som ledd i en bredere revisjon (herunder eventuelt også språklig) av grunnlovens tekst.

En ny grunnlovsbestemmelse vil kunne suppleres med mer detaljerte prosedyrer i Stortingets forretningsorden. Dette er foreslått i forhold til innsynsretten, gjennom en ny § 49 a, som vil kunne gjelde enten den viser til dagens § 75 f, eller til en ny § 82. For øvrig er det ikke foreslått noen nye supplerende bestemmelser i forretningsordenen. Forslaget til en ny grl. § 82 vil ikke kreve endringer i dagens forretningsorden, med unntak av referansene til § 75 f og h i Fo §§ 48 og 49.

9.2 Merknader til utvalgets forslag om lovendringer

Merknader til endring i lov av 3. august 1897 nr. 2 om særlige Straffebestemmelser m.v. for Personer, som i Henhold til Grundlovens § 75 h indkaldes til at møde for Stortinget

Endringene er en ren språklig tilpassing til flertallets forslag om ny grl. § 82 om Stortingets informasjonskrav, som (m.a.) skal erstatte nåværende grl. § 75 h.

Merknader til endringer i straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10

VEDRØRENDE NY STRL. § 121 FJERDE LEDD:

Bestemmelsen trer isteden for nåværende § 14 i ansvarlighetsloven, som lar strl. § 121 gjelde tilsvarende for stortingsrepresentanter.

VEDRØRENDE NY STRL. § 126:

Bakgrunnen for forslaget til ny strl. § 126 fremgår av avsnitt 7.2.7. Paragrafen er en særskilt ansvarsbestemmelse som gjelder for medlemmer av statsrådet.

I første ledd presiseres at bestemmelsene om offentlige tjenestemenn i straffeloven kapittel 11 også gjelder for statsråder og statssekretærer. Dette må uansett antas å gjelde, men er tatt inn for å fjerne eventuell tvil.

I andre ledd settes det straff med inntil 10 års fengsel for den statsråd som oversitter et mistillitsvotum. Bestemmelsen innebærer ikke en kodifisering av mistillitsinstituttet, men henviser til plikten som følger av konstitusjonell sedvanerett. I praksis har det noen ganger oppstått tvil om hvorvidt et forslag til vedtak er å anse som et mistillitsforslag. Det er lite rimelig at eventuell slik tvil skal komme en statsråd eller regjering til skade, der hvor den velger å tolke vedtaket som ren kritikk og blir sittende. Det er derfor stilt krav om at Stortinget klart har uttalt sin mistillit for at straffebestemmelsen skal komme til anvendelse. Det vises ellers til fremstillingen i avsnitt 7.3, der utvalget har gjort nærmere rede for hvordan man i parlamentarisk praksis har formulert (forslag til) vedtak om mistillit.

Oversittelse av et mistillitsvotum vil etter omstendighetene også kunne rammes av strl. § 98, som setter straff med minst 5 år (og inntil 15 år, jf. strl. § 17 bokstav a) for den som «søker å bevirke eller medvirke til at rikets statsforfatning forandres ved ulovlige midler».

Tredje ledd setter straff med bøter eller fengsel i inntil 5 år for den statsråd som misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Når det gjelder bakgrunnen for forslaget til straffebestemmelse, og det nærmere innholdet i opplysningsplikten, vises det til fremstillingen i avsnitt 4.4, og til merknadene til ny grl. § 82. For å kunne ilegge straff er det et krav om at statsråden har utvist forsett eller grov uaktsomhet. Forsettlig er opplysningssvikten der hvor statsråden vet at opplysningene som gis Stortinget er mangelfulle eller uriktige. Grovt uaktsom er den hvor statsråden er sterkt å bebreide for at Stortinget er forelagt uriktig eller mangelfull informasjon. I vurderingen av hvor klanderverdig statsrådens opptreden er, må det særlig tas hensyn til om opplysningssvikten knytter seg til spesielt sentral og viktig informasjon i den aktuelle saken. Videre vil det som oftest være større grunn til å bebreide den statsråd som ikke har videreformidlet sentral informasjon som vedkommende må ha kjent til, enn den statsråd som ikke har satt seg tilstrekkelig inn i den foreliggende informasjon. Imidlertid kan man heller ikke utelukke grov uaktsomhet i sistnevnte tilfelle. Det vises til fremstillingen i avsnitt 4.4.3 om statsrådens kunnskapsplikt.

Det ligger i kravet om grov uaktsomhet at vanlig (simpel) uaktsomhet ikke er straffbart. Slike tilfeller av opplysningssvikt vil derfor etter forslaget bare kunne sanksjoneres ved bruk av parlamentariske virkemidler.

Fjerde ledd setter i første alternativ straff ved brudd på regjeringens plikt til å fremlegge visse saker for Stortinget til vedtak eller samtykke. I andre og tredje alternativ settes straff ved svikt i etterlevelsen av de vedtak Stortinget treffer. Bestemmelsen er etter sitt innhold en videreføring av någjeldende ansvarlighetslov § 8 bokstav a og b. Imidlertid er skyldkravet endret, slik at det etter forslaget er krav om grov uaktsomhet eller forsett. Første alternativ omfatter i hovedsak lov- og budsjettsaker, samt traktater av særlig viktighet. Andre og tredje alternativ gjelder brudd på Stortingets instrukser til regjeringen. Det vises i den forbindelse til fremstillingen i avsnitt 6.2.

Det er en forutsetning at den beslutning som ikke etterkommes (pålegg) eller brytes (forbud), fremstår som klar for at straffebestemmelsen kommer til anvendelse. Som ved forslag om mistillit (se merknadene ovenfor) er det ikke rimelig at uklarhet her skal komme statsråden til skade under en strafferettslig vurdering av saken.

Femte ledd er en regel om at særskilt påtalebegjæring fra Stortinget er nødvendig for at påtalemyndigheten skal kunne reise tiltale etter strl. § 126. Når det gjelder bakgrunnen for regelen, vises det til

fremstillingen ovenfor i avsnitt 7.2.7. For så vidt gjelder mindretallets forslag til femte ledd, skal en tredjedel beregnes ut fra det totale antallet representanter.

VEDRØRENDE NY STRL. § 325 A:

Paragrafen fastslår i første punktum at straffeloven kap. 33 om forseelser i den offentlige tjeneste også gjelder for statsråder og statssekretærer, hvilket ellers kunne vært tvilsomt. I et parlamentarisk styresett bør det imidlertid være opp til Stortinget å avsette statsråder. Det foreslås derfor at statsråder ikke kan idømmes embetstap.

I andre punktum gis en regel om særskilt påtalebegjæring fra Stortinget. Slik begjæring er nødvendig der overtredelse av bestemmelse i §§ 324 eller 325 gjelder «plikter statsrådene har overfor Stortinget eller dets organer». Bakgrunnen for kravet om påtalebegjæring er den samme som for forslag til strl. § 126 femte ledd, og det vises til merknadene ovenfor og til fremstillingen i avsnitt 7.2.7. Det må avgjøres etter en konkret vurdering hva som ligger i uttrykket «plikter statsrådene har overfor Stortinget eller dets organer». Som utgangspunkt vil det være tale om brudd på plikter av den art som er regulert i strl. § 126, men hvor skyldkravet etter denne bestemmelsen ikke er oppfylt. Det bør understrekes at dette uttrykket ikke sammenfaller med den nåværende avgrensning av riksrettsansvaret («som saadanne»). Kravet om påtalebegjæring etter forslagets andre punktum gjelder ikke embetshandlinger generelt, men utelukkende de av statsrådens plikter som direkte gjelder forholdet mellom regjering og Storting.

Merknader til endringer i straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25

VEDRØRENDE NY STRPL. § 56, ANDRE LEDD, TREDJE PUNKTUM:

Det foreslås at regjeringen ikke skal kunne instruere Riksadvokaten i saker etter strl. § 126. Endringen er begrunnet i at regjeringen ikke bør ha instruksjonsadgang overfor Riksadvokaten i saker som direkte gjelder den selv eller dens forgjenger(e).

Merknader til enkelte av bestemmelsene i mindretallets forslag til ny lov om behandlingen av straffesaker etter strl. § 126

TIL § 1:

Loven gjelder for de saker der straffebudet er knyttet til § 126 i straffeloven.

TIL § 3:

Den aktuelle sakstypen tilsier at den ikke bør gå for en avdeling i Høyesterett. Det er da naturlig å velge at de eldste dommere skal tjenestegjøre. Alternativet kan være at den settes med samtlige dommere, og at partene fikk anledning til å skyte ut dommere, med unntak av rettens formann.

TIL § 5:

Det mest nærliggende vil være å velge tidligere stortingsrepresentanter. Det bør helst ha gått en periode siden de gjorde tjeneste.

9.3 Merknader til utvalgets forslag om endringer i Stortingets forretningsorden

Merknader til endringer i Fo. § 12 nr. 8 om kontroll- og konstitusjonskomiteen

Første ledd bokstav a om statsrådsprotokollene er uendret, mens bokstav b om stortingsinstrukser tilsvarer nåværende bokstav e. Bokstav c om Riksrevisjonen tilsvarer nåværende bokstav b – d, men er forenklet og strammet inn i forhold til de nåværende bestemmelser, uten at noen realitetendringer er tilsiktet. Bokstav d om Sivilombudsmannen tilsvarer nåværende bokstav g. Bokstav e om EOS-utvalget tilsvarer nåværende bokstav h. Bokstav f om granskingskommisjoner er ny, og må ses i sammenheng med at utvalget foreslår en viss formalisering av bruken av stortingsoppnevnte kommisjoner i forslaget til ny § 14 b. Det vises for øvrig til gjennomgangen i avsnitt 5.2.2.

Nåværende bokstav f om klager fra privatpersoner foreslås opphevet. Det vises til merknadene i avsnitt 5.2.2.

Andre og tredje ledd er uforandret. I fjerde ledd videreføres komiteen initiativrett. Første punktum er uforandret. I andre punktum gis en tredjedel av komiteens medlemmer rett til å kreve at komiteen utøver sin myndighet etter første punktum. En tredjedel beregnes ut fra det totale antall medlemmer i komiteen. Det vises ellers til fremstillingen i avsnitt 5.2.3 og 3.6 om begrunnelsen for å gi et mindretall slik kompetanse. Tredje punktum tilsvarer nåværende andre punktum, mens fjerde punktum tilsvarer nåværende tredje punktum.

Femte ledd er ny, og gir en tredjedel av komiteens medlemmer rett til å kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker, og rett til å innhente dokumenter i henhold til Fo. § 49 a andre ledd siste setning. En tredjedel beregnes som for fjerde leddet. Det vises ellers til kommentarene i avsnitt 5.2.4.

Sjette ledd er nytt, og pålegger komiteen å vedta nærmere regler om komiteens sekretariat. Endringen har sammenheng med anbefalingen om å utvide sekretariatet i forhold til i dag. En slik reform vil gjøre det ønskelig med en noe større formalisering av sekretariatets myndighet, og komitemedlemmenes bruk av det. Komiteen selv er den nærmeste til å fastsette slike regler. Det vises ellers til begrunnelsen i avsnitt 5.2.5.

Merknader til ny § 14 b om stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

Første ledd første punktum sier at Stortinget kan nedsette en granskingskommisjon til å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. At Stortinget kan nedsette en granskingskommisjon, følger av tingets alminnelige kompetanse, men er presisert for sammenhengens skyld. Gjennom formuleringen «klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp», er det forsøkt trukket et skille mellom granskingskommisjoner og utredningsutvalg. Mens sistnevnte primært har fokus fremover mot evaluering og reform, er granskingskommisjoner tilbakeskuende, og orientert mot ansvar. Her er det riktignok glidende overganger, men i praksis vil det stort sett være klart om det dreier seg om den ene eller den andre kategorien. Det er for øvrig i nyere tid ingen tradisjon for at Stortinget har oppnevnt utredningsutvalg.

I andre punktum er det gitt en retningslinje til Stortinget om mandatutformingen. Bare der hvor Stortinget etter en nærmere vurdering finner at det har behov for bistand til å vurdere ansvarsforhold, bør mandatet åpne opp for dette. Det vises til fremstillingen i avsnitt 5.4.5.

Andre ledd første punktum gir en regel om behandlingsmåten i Stortinget der hvor det fremmes forslag om å nedsette granskingskommisjon. I andre punktum presiseres at kontroll- og konstitusjonskomiteen, som et ledd i bruk av initiativretten etter Fo § 12 nr. 8 fjerde ledd, kan fremme forslag om å nedsette granskingskommisjon. Det følger av forslag til nytt fjerde og femte ledd i § 12 nr. 8 at en tredjedel av komiteens medlemmer vil kunne fremme slikt forslag. Stortinget fatter deretter beslutningen ved alminnelig flertall.

Tredje ledd er vesentlig av informativ art, og nevner noen særlig viktige spørsmål som Stortinget bør ta stilling til når det i det enkelte tilfelle velger å nedsette en granskingskommisjon. Mandatutformingen med henblikk på ansvarsspørsmål er kommentert ovenfor (første ledd). For øvrig når det gjelder kommisjonens oppgaver, bør mandatet angi undersøkelsestemaet så presist som mulig, samtidig som det er viktig å sørge for at alle relevante aspekter ved den aktuelle sak blir gjenstand for behandling. Når det gjelder prosedyrene, bør Stortinget i mandatet ta stilling til om de generelle retningslinjer som gjelder for offentlige granskingskommisjoner også skal gjelde for den kommisjonen som skal nedsettes, jf. andre punktum. Per i dag må dette sees som en henvisning til Justisdepartementets rundskriv (G//48/75) om retningslinjer for granskingskommisjoner, som formelt ikke gjelder direkte for stortingsoppnevnte kommisjoner, og som på en del punkter antagelig må anses foreldet. Dersom det i fremtiden vedtas nye regler for offentlige granskingskommisjoner (se avsnitt 5.4.1), vil henvisningen i andre punktum tjene som en påminnelse om at Stortinget bør ta stilling til om disse skal få anvendelse i det enkelte tilfelle.

Stortinget bør videre ta stilling til om granskingskommisjonen har behov for lovhjemmel med hensyn til å sikre nødvendig tilgang til informasjon, jf. tredje punktum. Det vises til avsnitt 5.4.6.

I fjerde ledd er det gitt regler om granskingskommisjonens sammensetning og uavhengighet. Første punktum angir hvilke hovedhensyn som bør ligge bak når medlemmene av granskingskommisjonen utnevnes, mens andre punktum fastslår at kommisjonen skal utføre sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Det vises til avsnitt 5.4.4.

I femte ledd er det gitt regler om rapporteringen til Stortinget. Siden Stortinget er oppdragsgiver, rapporterer kommisjonen direkte til Stortinget, jf. første punktum. I andre punktum bestemmes at rapporten skal være offentlig, med mindre særlige hensyn tilsier at den skal holdes hemmelig. Offentlighetsloven gjelder ikke for Stortinget eller dets organer, og Stortinget kan fravike instruksen om offentlighet for Stortingets egne dokumenter ved plenarvedtak. Utover kravet til særlige hensyn som her foreslås, står således Stortinget fritt i sin beslutning om offentliggjøring eller hemmelighold av rapporten. Kravet om særlige hensyn skal imidlertid forstås strengt, slik at det bare er i ekstraordinære tilfeller at Stortinget bør hemmeligholde (hele eller deler av) rapporten. Tredje punktum er en nyskapning i forhold til det som har vært praksis så langt, og innebærer at Stortinget bør oversende rapporten til regjeringen for uttalelse før det foretar en endelig vurdering av rapporten. Regelen er begrunnet i hensynet til kontradiksjon. Det vises til avsnitt 5.4.7.

Merknader til flertallets forslag til en ny § 49 a om Stortingets innsynsrett:

Første ledd må sees som en presisering av det som etter en tolkning allerede i dag følger av grl § 75 f, men vil kunne fungere som en synliggjøring av Stortingets kompetanse.

Annet ledd inneholder tre regler. For de mest sensitive dokumentene gjelder at de bare kan kreves utlevert ved flertallsvedtak. For noe mindre sensitive dokumenter, som likevel ikke er allment tilgjengelige, er innsynsretten tildelt et kvalifisert mindretall på 1/3 av representantene. Og dertil er denne samme kompetansen også tildelt et mindretall på 1/3 av medlemmene i kontrollkomiteen. Dette er særskilt begrunnet i kontrollhensyn, og må sees i sammenheng med de andre forslagene som utvalget fremsetter om særskilte granskingsrettigheter for et mindretall i kontrollkomiteen, nedfelt i Fo. § 12 nr. 8 (initiativrett og høringsrett).

Tredje ledd oppstiller en prosedyre dersom det bare er én enkelt representant som ønsker innsyn. Forslaget må leses på bakgrunn av de rettigheter som en representant (i likhet med alle andre) har etter den alminnelige offentlighetsloven av 1970. Formelt sett gir det ikke representantene noe utvidet innsynskrav, men det oppstiller en prosedyre som i praksis vil kunne lette deres innsynsmuligheter, sammenlignet med vanlige borgere. Prosedyren er utformet etter modell av det som gjelder for fremsettelse av spørsmål til skriftlig besvarelse etter Fo. § 52, og som formelt sett er basert på frivillighet. Ved at kravet om innsyn fremmes gjennom parlamentariske kanaler, og direkte til den ansvarlige statsråd, vil det imidlertid kunne få en særlig tyngde. Videre oppstilles en frist for svar som er strengere enn etter offentlighetsloven, samt en klarere plikt til begrunnelse ved avslag. Siste setning, siste ledd må sees som en generell instruks til regjeringen om hvordan den i forhold til representantene skal utøve det meroffentlighetsskjønn som offl. § 2 tredje ledd gir anvisning på. Ordet «representantene» er satt i flertall, for å markere at det er deres generelle stilling og behov som skal være avgjørende, ikke forhold knyttet til den enkelte representant.

Forslaget til ny § 49 a er utformet ut fra innsynsrettens nåværende plassering i grl § 75 f. Dersom flertallets forslag om en ny felles grunnlovsbestemmelse om Stortingets rett til informasjon blir vedtatt (se avsnitt 4.5), vil dette ikke medføre behov for andre endringer i § 49 a enn selve henvisningen til grunnloven.

Vedlegg 1

Brev av 30. april 2001 fra statsminister Jens Stoltenberg til Stortingets presidentskap

Forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen

1. INNLEDNING

Regjeringen viser til brev fra Stortingets presidentskap datert 8. februar 2001, hvor Regjeringen inviteres til å gi uttalelse til forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Det vises videre til brev datert 9. mars, hvor Stortingets Presidentskap samtykker i at fristen forlenges fra 30. mars til 30. april.

Regjeringen slutter seg til at det utarbeides ny lov og nytt instruksverk for Riksrevisjonen. Dette vil kunne gi en nyttig oppdatering av gjeldende regelverk, og vil på en del områder kunne bidra til klargjøring av Riksrevisjonens oppgaver og arbeidsmåter.

2. KONSTITUSJONELLE OG PRINSIPIELLE UTGANGSPUNKTER

En ny lov om Riksrevisjonen bør etter Regjeringens syn ikke endre gjeldende oppgave- og myndighetsfordeling mellom Stortinget og Regjeringen.

Både etter Grunnloven og dagens lovverk med tilhørende instrukser er Riksrevisjonen et kontrollorgan for Stortinget. Riksrevisjonens oppgave er å legge til rette for Stortingets kontroll med Regjeringen. Dette vil gjelde også etter utkastet. Regjeringens eget behov for interne kontrollrutiner må prinsipielt dekkes på annen måte enn gjennom Riksrevisjonens virksomhet. Riksrevisjonens virksomhet bør derfor holde seg innenfor de samme rammene som Stortinget selv setter for sin kontroll med Regjeringen og forvaltningen ellers. Dette bør etter Regjeringens syn ha konsekvenser for hva Riksrevisjonens kontroll bør gå ut på og hvordan Riksrevisjonen kan innhente opplysninger til bruk i sin kontroll- og revisjonsvirksomhet. I denne sammenheng bør det nevnes at Stortingets rett til innsyn i Regjeringens og departementenes interne saksdokumenter etter parlamentarisk praksis knyttet til Grunnloven § 75 bokstav f er begrenset.

Utgangspunktet ellers når det gjelder forholdet mellom Stortinget og Regjeringen, er at Stortinget forholder seg til statsministeren og statsrådene, og ikke til underordnede i deres embetsverk. Dette utgangspunktet har etter Regjeringens syn konsekvenser for flere spørsmål som det foreliggende utkastet til lovtekst reiser.

Regjeringens behov for å bevare fortrolighet om visse interne forhold i Regjeringen og departementene er en naturlig del av den oppgave- og myndighetsfordeling som i dag foreligger mellom Stortinget og Regjeringen. Etter Regjeringens syn er det viktig at denne balansen ikke forrykkes gjennom forslaget til ny lov om Riksrevisjonen. Regelverket må, på bakgrunn av Riksrevisjonens oppgaver, på en rimelig måte avveie behovet for en effektiv utføring av disse oppgavene på den ene siden og Regjeringens og departementenes særlige behov for fortrolige overveielser på den annen side.

Det primære siktemålet med Riksrevisjonens virksomhet er gjennom revisjon og kontroll å bidra til at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger. Dersom det er behov for å gå grundigere inn i en sak, er den vanlige fremgangsmåte at Stortinget gjennomfører høringer i en stortingskomite, eller at det ved lov oppretter en granskningskommisjon. I sistnevnte tilfelle tar Stortinget stilling til hvilke virkemidler kommisjonen skal ha i den konkrete saken.

Regjeringen vil understreke behovet for at regelverket bør utformes slik at det fremmer tillitsforholdet mellom Riksrevisjonen og forvaltningen.

3. FORVALTNINGSREVISJON

3.1 Innledning

Regjeringen er enig i at forvaltningsrevisjon nå er en av Riksrevisjonens hovedoppgaver, og at dette kommer til uttrykk i lov og forskriftsverk. Det er samtidig viktig at forvaltningsrevisjonen skjer innenfor klare rammer både når det gjelder spørsmålet om hvilke saksforhold som kan være gjenstand for slik kontroll, og hvordan kontrollen gjennomføres. Regjeringen vil i det følgende særlig fremheve tre hovedhensyn som må ivaretas:

3.2 Riksrevisjonens oppgaver må kunne forenes med et krav til klar ansvarsdeling mellom Stortinget og Regjeringen

I lovutkastet § 7 annet ledd heter det:

«Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).»

Regjeringen vil peke på at det i en del tilfeller kan være tvil om hva som er «Stortingets forutsetninger» når det ikke treffes særskilt vedtak. Det er alminnelig antatt at komiteuttalelser eller uttalelser i en stortingsdebatt ikke er rettslig bindende for Regjeringen. Det kan videre bl.a. reises spørsmål om utsagn i en stortingsmelding som vedlegges protokollen, utgjør en slik forutsetning fra Stortingets side. Etter Regjeringens oppfatning må det foreligge klare holdepunkter for å anta at et flertall i Stortinget går inn for en bestemt fortolkning før dette kan sies å være «forutsatt» av Stortinget.

Regjeringen anser det prinsipielt viktig at temaet for forvaltningsrevisjonen er begrenset til å etterprøve om Stortingets vedtak og forutsetninger er oppfylt, slik lovutkastet forutsetter. En finner her grunn til å peke på at instruksutkastet § 3-1 ikke synes å følge opp lovutkastets klare formuleringer tilstrekkelig konsekvent, og vil særlig vise til følgende punkter i paragrafen:

Bokstav b forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere om «forvaltningens ressursbruk og virkemidler er i forhold til målene som er satt på området». Formuleringen «målene som er satt på området» kan etter ordlyden dekke både mål som er satt av Stortinget og mål som er satt av forvaltningen selv. I mange tilfelle setter forvaltningen mer detaljerte og strenge resultatkrav enn det som ligger i stortingsvedtakene og de uttalte forutsetninger for disse. Riksrevisjonens kontroll bør her begrense seg til å gjelde ressursbruk og virkemidler i forhold til de mål Stortinget har satt.

Bokstav c legger opp til at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at «regelverket etterleves». Slik bestemmelsen er formulert, vil den også gjelde regelverk som forvaltningen selv har fastsatt i form av forskrifter eller administrative instrukser m.v., for eksempel økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav. Etter Regjeringens syn bør Riksrevisjonen kunne påpeke manglende etterlevelse av slikt regelverk dersom det samtidig kan påvises at dette har ført til manglende oppfølging av Stortingets vedtak og forutsetninger. Dersom en slik sammenheng ikke kan påvises, bør det ikke være Riksrevisjonens oppgave å kontrollere brudd på regelverket. I motsatt fall går Riksrevisjonen over til også å bli et revisjonsorgan for Regjeringen. Når det gjelder regnskapsrevisjon, ligger det imidlertid i sakens natur at Riksrevisjonen vil måtte basere sin revisjon blant annet på grunnlag av administrativt fastsatt regelverk, jf. instruksutkastet § 2-1, bokstav b.

Bokstav d forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at «forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige». Regjeringen vil peke på at forvaltningen på mange områder har stor frihet i forhold til Stortinget til selv å velge styringsverktøy og virkemidler. Dette er innbakt i Grunnloven § 3 om at den utøvende makt er hos Kongen. I slike tilfelle vil forvaltningens forpliktelser overfor Stortinget være oppfylt når styringsverktøyene og virkemidlene er tilstrekkelige til å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger på en god måte. Regjeringen har ikke noe å bemerke til at Riksrevisjonen kontrollerer hvorvidt virkemidlene er «hensiktsmessige» i så måte. En vurdering av «hensiktsmessigheten» uten en forbindelseslinje tilbake til Stortingets vedtak og forutsetninger bør derimot falle utenfor Riksrevisjonens ansvarsområde.

Bokstav e forutsetter at Riksrevisjonen skal kunne kontrollere at «beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav». Formuleringen «offentlige utredningskrav» kan også omfatte regelverk som er fastsatt av forvaltningen selv, til og med i form av instruks, som utredningsinstruksen. Etter Regjeringens syn bør det avgjørende i forhold til Stortinget være om beslutningsgrunnlaget reelt sett er tilstrekkelig. At det eventuelt kan påvises brudd på for eksempel utredningsinstruksen, bør ikke ha noen betydning dersom beslutningsgrunnlaget er kvalitetssikret på annen måte. Det bør derfor ikke være en oppgave for Riksrevisjonen å kontrollere brudd på administrativt fastsatte utredningskrav i tilfeller der dette ikke reelt sett har svekket beslutningsgrunnlaget. Det vises for øvrig til de synspunkter som er gjort gjeldende ovenfor om kontroll av at regelverk etterleves.

På denne bakgrunn mener Regjeringen at bestemmelsene i instruksutkastet § 3-1 bør omformuleres. Det bør gå tydeligere fram at forvaltningsrevisjonens siktemål utelukkende skal være å klarlegge om Stortingets vedtak og forutsetninger er fulgt opp. Det vises til forslag nedenfor i punkt 3.5.

3.3 Det må stilles strenge krav til Riksrevisjonens nøytralitet og objektivitet

Etter Regjeringens syn er det meget viktig at Riksrevisjonens virksomhet er politisk nøytral og også oppfattes slik. Dette gjelder for all virksomhet Riksrevisjonen driver, ikke bare i tilknytning til forvaltningsrevisjon. Men siden forvaltningsrevisjonen ikke sjelden gjelder saker med stor politisk interesse, er prinsippet særlig viktig her. Regjeringen vil derfor understreke at forvaltningsrevisjon må skje på klart revisjonsfaglig grunnlag og være helt nøytral, både når det gjelder hvilke saker som tas opp og hvordan de gjennomføres. En slutter seg derfor til at dette prinsippet uttrykkelig slås fast i ny lov om Riksrevisjonen, jf. lovutkastet §§ 2 og 8.

Riksrevisjonens virksomhet påvirker forvaltningens handlemønster. Så lenge det skjer som følge av Riksrevisjonens ordinære kontrollvirksomhet, er det en naturlig og riktig konsekvens av virksomheten. Derimot må det unngås at Riksrevisjonen aktivt griper inn i forvaltningens virksomhet på en slik måte at den blir en aktør ved siden av å være kontrollør. Dette vil i så fall skape uklare ansvarsforhold og vanskeliggjøre en etterfølgende revisjon. En vil i denne sammenheng spesielt vise til merknadene til lovutkastet s. 27, der det gis uttrykk for at Riksrevisjonen undertiden bør foreta løpende oppfølging av enkelte store statlige prosjekter. Regjeringen forutsetter at Riksrevisjonen i slike tilfeller vil legge stor vekt på at forvaltningsrevisjonen ikke aktivt påvirker forvaltningens styring av vedkommende prosjekt. På den annen side må det kunne forventes at Riksrevisjonen løpende gjør oppmerksom på forhold som den finner uheldige ut fra en revisjonsmessig synsvinkel, og ikke venter med sin kritikk til prosjektet er gjennomført. Samme krav til aktsomhet vil for øvrig måtte gjelde når Riksrevisjonen gir forvaltningen veiledning i henhold til instruksutkastet § 2-1 annet ledd, eller deltar som observatør i generalforsamlinger m.v. i selskaper som helt eller delvis eies av staten, jf. instruksutkastet § 4-3.

3.4 Forvaltningsrevisjonen bør begrenses til saker av prinsipiell interesse eller stor økonomisk rekkevidde

Forvaltningsrevisjon er ressurskrevende både for Riksrevisjonen og forvaltningen. Riksrevisjonen bør derfor nøye overveie hvilke saker som gjøres til gjenstand for forvaltningsrevisjon. En viser i denne sammenheng til at Ingvaldsen-utvalget i Dok. nr. 7 (1972–73) forutsatte at Riksrevisjonens utvidede oppgaver (forvaltningsrevisjon) ble begrenset til forhold av prinsipiell betydning eller større økonomisk rekkevidde. Dette ble også understreket i en uttalelse av 14. mars 1975 til dokumentet fra Regjeringen til Stortingets presidentskap.

Det er videre et overordnet mål å sikre at minst mulig ressurser brukes til administrasjon og at mest mulig ressurser benyttes til produksjon av tjenester. Dette må også legges til grunn for avveininger omkring behovet for tilsyn, kontroll og rapportering.

Regjeringen vil i tråd med dette understreke at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon bør begrenses til å gjelde forhold av prinsipiell betydning eller større økonomiske rekkevidde. En slik begrensning bør komme til uttrykk i instruksverket, f.eks. i siste ledd i § 3-1. Det vises til forslag nedenfor i punkt 3.5.

3.5 Forslag til endringer i utkast til instruks for Riksrevisjonen

På bakgrunn av det foregående foreslår Regjeringen at § 3-1 i utkastet til instruks for Riksrevisjonen gis følgende ordlyd:

«§ 3–1 Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger av offentlige tiltak e.l. fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om hvordan Stortingets vedtak og forutsetninger følges opp. I den sammenheng kan det bl.a. undersøkes om:

a. forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger
b. forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de målene som Stortinget har satt på området
c. regelverk fastsatt av Stortinget etterleves
d. forvaltningens styringsverktøy, virkemidler og regelverk er effektive og hensiktsmessige for å følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger
e. beslutningsgrunnlaget fra Regjeringen til Stortinget er tilstrekkelig
f. forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser etterleves

Forvaltningsrevisjon bør begrenses til saker av prinsipiell eller stor økonomisk rekkevidde.»

4. SELSKAPSKONTROLL

En del av Regjeringens og departementenes virksomhet består i å ivareta statens eierinteresser i selskaper som helt eller delvis eies av staten. Etter Grunnloven § 19 skal Kongen våke over at statens eiendommer anvendes og bestyres på «den af Storthinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade». Regjeringen er enig i at det fortsatt skal høre under Riksrevisjonen å føre kontroll med også denne del av Regjeringens og departementenes virksomhet. Regjeringen er videre enig i at kontroll og revisjon av selskapene ikke utføres av Riksrevisjonen, men av private revisorer i samsvar med det lovverk som gjelder for selskapet.

Regjeringen vil på denne bakgrunn bemerke om grunnlaget for Riksrevisjonens kontroll med Regjeringen og departementene når det gjelder selskaper som er helt eller delvis i statens eie:

Etter § 2 nr. 4 i gjeldende instruks 27. mai 1977 for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer mv. organisert ved egen lov, skal det etter utløpet av hvert år sendes en beretning fra vedkommende statsråd til Riksrevisjonen om departementets myndighetsutøvelse i saker som gjelder foretaket. Beretningen oversendes senere Stortinget med Riksrevisjonens mulige bemerkninger om resultatet av kontrollen, jf. instruksen § 4. (Tilsvarende bestemmelser er gitt i instrukser for Riksrevisjonens kontroll med statsforetak og Norges Bank, jf. instrukser 30. august 1991 og 10. april 1987.) I utkastet til instruks for Riksrevisjonen § 4-4 bokstav d er denne bestemmelsen videreført og supplert med at Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal inneholde. I brev 29. mars 2000 til alle departementene har Riksrevisjonen utdypet hvilke krav som stilles til innholdet av beretningene.

Regjeringen vil understreke at også Riksrevisjonens selskapskontroll må holde seg innenfor rammen av det Stortinget har vedtatt og forutsatt for Regjeringens og departementenes styring av selskapenes virksomhet innenfor de regler som gjelder for selskapsformen. Hvilke krav Riksrevisjonen kan stille til innholdet av beretningene må avpasses til dette.

Regjeringen vil peke på en prinsipiell side ved gjeldende ordning som foreslås videreført og supplert med særskilt hjemmel for Riksrevisjonen til å gi retningslinjer for innholdet av beretningene: Etter Regjeringens oppfatning synes det mest korrekt at rapporteringen om selskapenes virksomhet skjer direkte til Stortinget og på grunnlag av eventuelle krav Stortinget selv setter til rapporteringen. Det vises til at det i betydelig grad rapporteres om selskapenes virksomhet til Stortinget i meldinger og proposisjoner. Parallell rapportering via Riksrevisjonen og på grunnlag av retningslinjer fastsatt av kontrollorganet kan gi uklare ansvarsforhold når det gjelder styringen av de statlige selskapene. Riksrevisjonens kontroll bør skje på grunnlag av Regjeringens rapporter til Stortinget og annen tilgjengelig informasjon.Regjeringen anbefaler på denne bakgrunn at det vurderes å sløyfe kravet om at det skal avgis egne selskapsberetninger til Riksrevisjonen.

5. OPPLYSNINGSPLIKT OG INNSYNSRETT – UTGANGSPUNKTER

Etter Riksrevisjonens lovutkast til § 4 første ledd kan Riksrevisjonen uten hinder av taushetsplikt kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Etter Regjeringens syn er det viktig å legge til rette for at Riksrevisjonens kontroll- og revisjonsvirksomhet kan drives effektivt. Dette innebærer at Riksrevisjonen som utgangspunkt bør ha rett til å få alle opplysninger i en sak, så langt de er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens revisjons- og kontrolloppgaver.

Regjeringen vil samtidig peke på at det i forhold til Regjeringen og departementene gjør seg gjeldende særlige hensyn.

Etter merknadene til den foreslåtte bestemmelsen skal innsynsretten ikke omfatte regjeringsnotater. Andre interne dokumenter og notater utarbeidet av eller for forvaltningen som ledd i saksforberedelsen vil Riksrevisjonen kunne kreve fremlagt. Riksrevisjonen mener bestemmelsen er en videreføring og klargjøring av den tidligere bestemmelsen i revisjonsloven 1918 § 2.

Regjeringen er ikke enig i at den foreslåtte bestemmelsen i § 4 første ledd på alle punkter er en videreføring av gjeldende rettstilstand. Justisdepartementets lovavdeling har i en uttalelse 11. juli 1980 bl.a. uttalt:

> «Forarbeidene til lovens [lov 8. februar 1918 om statens revisionsvæsen] § 2 annet ledd kan ... tyde på at det har vært meningen å gi Riksrevisjonen en viss adgang til dokumentinnsyn hos forvaltningen. Lovavdelingen antar at det som utgangspunkt vil være en naturlig avgrensning å la innsynsretten omfatte dokumenter i den utstrekning de kan sies å inneholde bevis i relasjon til de spørsmål Riksrevisjonen har til oppgave å kontrollere. Det er neppe grunnlag for

rent generelt å unnta forvaltningens interne dokumenter fra denne innsynsretten. Riksrevisjonens innsynsrett må i en viss utstrekning antas å være mer omfattende enn den som følger av lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen. Det må f eks antas at Riksrevisjonen kunne kreve lagt fram notater som er utarbeidd på bakgrunn av telefonsamtaler, møter m v i anledning anbudsinnbydelser e l. [...] Etter Lovavdelingens mening er det temmelig klart at heller ikke Riksrevisjonen vil kunne kreve fremlagt regjeringsnotater.»

Om adgangen til å gjennomgå internt materiale i forbindelse med forvaltningsrevisjon heter det i brevet:

«Det kan likevel være tvilsomt om Riksrevisjonen for dette formål har adgang til å kreve framlagt notater som inneholder forvaltningens interne overveielser og diskusjoner. Særlige betenkeligheter reiser seg dersom man lar framleggingsplikten i denne henseende også omfatte overveielser av politisk karakter, herunder notater utarbeidd av statsråden og statssekretæren. Langt på veg gjelder dette også når slike notater blir utarbeidd til departementets politiske ledelse. [.] I sin uttalelse om Ingvaldsen-utvalgets utredning synes Regjeringen å ha forutsatt at det framleis i en viss utstrekning skal være mulig å foreta fortrolige overveielser i forvaltningen, jf uttalelsen inntatt i Innst S nr 277 side 28–29. Uttalelsen ble ikke i møtegått under Stortingets behandling av saken. På den annen side synes Riksrevisjonen å forutsette at den har en meget omfattende adgang til forvaltningens dokumenter, arkiver m m.»

Etter det Regjeringen kjenner til, gir ikke uttalelser fra Stortinget selv støtte til den rettsoppfatningen som Riksrevisjonen er talsmann for. Etter Regjeringens vurdering innebærer forslaget til ny § 4 en utvidelse av Riksrevisjonens innsynsrett sammenlignet med dagens rettstilstand.

Etter Regjeringens syn er det et klart behov for å gi nærmere bestemmelser om retten til dokumentinnsyn som beskytter overveielser av fortrolig karakter i Regjeringen og på høyt nivå i departementene i større utstrekning enn det Riksrevisjonens forslag legger opp til.

Behovet for fortrolighet gjør seg særlig sterkt gjeldende ved kommunikasjon mellom Regjeringens medlemmer, samt ved kommunikasjon innen departementets/departementenes politiske ledelse (statsråd, statssekretær, politiske rådgivere). Videre kommuniserer det fast utnevnte embetsverket i betydelig utstrekning med statsråden og departementets politiske ledelse i saker hvor politiske overlegninger står sentralt.

Etter Regjeringens syn vil en rett for Riksrevisjonen til innsyn i slike interne overveielser som finner sted på et forberedende stadium av en sak ha uheldige konsekvenser for Regjeringens arbeidsformer.

Behovet for å bevare fortroligheten om Regjeringens og departementets interne politiske overveielser er anerkjent i parlamentarisk praksis. Et slikt behov har således vært avgjørende for at rekkevidden av statsrådenes alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget har vært ansett som begrenset når det gjelder interne forhold i Regjeringen og departementene. Videre er det lagt til grunn at det gjelder visse begrensninger i Stortingets rett til selv å kreve innsyn i Regjeringens og departementenes interne arbeidsdokumenter.

Behovet for å beskytte fortrolige drøftelser av politisk art er i praksis anerkjent ved at regjeringsnotater, dagsorden til regjeringskonferanser samt referater og protokoller fra slike konferanser ikke er tilgjengelige for den nye regjeringen og politiske ledelsen i departementene etter et regjeringsskifte. Det samme gjelder enkelte andre dokumenter og opplysninger i disse dokumentene som den avgående regjering ikke tar med seg når den går av. Den nye regjeringen får dermed ikke innsyn i den avgåtte regjeringens interne overveielser av politisk karakter. Ordningen er respektert i praksis av alle partier som har sittet i regjering.

6. NÆRMERE OM RETTEN TIL INNSYN I BESTEMTE DOKUMENTER

6.1 R-notater og dokumenter som leder frem til r-notater

Regjeringen legger til grunn at lovforslagets unntak fra innsyn når det gjelder regjeringsnotater også er ment å omfatte dagsorden til og protokoller og referater fra regjeringskonferanser. Dette er dokumenter som etter praksis ikke uten samtykke fra statsministeren kan utleveres til personer utenfor departementene. Etter Regjeringens syn bør et unntak for slike dokumenter komme til uttrykk i lovteksten og ikke bare fremgå av merknadene til bestemmelsen, slik Riksrevisjonen foreslår. For at unntaket for regjeringsnotater skal ha noen realitet, er det også nødvendig at utkast til regjeringsnotater og departementenes merknader til disse utkastene omfattes av unntaket. Det samme gjelder statsrådens håndnotater til bruk i regjeringskonferansen. Alle disse dokumentene er del av en samlet og avgrenset politisk prosess.

Det vises til forslaget til lovtekst i pkt. 10.

6.2 Andre dokumenter som inneholder politiske overveielser

Også andre dokumenter enn de som er nevnt under 6.1, kan inneholde overveielser av politisk karakter. Det kan være departementsledelsens egne politiske overveielser, men det kan også være uttrykk for overveielser som er foretatt av departementets embetsverk i lys av politiske signaler som det har fått fra ledelsen eller på grunnlag av den politiske situasjon mer generelt. Slike overveielser kan være gjort i et internt dokument eller i et dokument utvekslet med et annet departement. Behovet for å beskytte rent politiske overveielser er i prinsippet det samme uten hensyn til om de går frem av f.eks. et regjeringsnotat eller et internt dokument i det enkelte departement. Regjeringen mener derfor at også andre dokumenter enn regjeringsnotater mv. som inneholder interne overveielser, bør unntas fra Riksrevisjonens innsynsrett.

Samtidig vil mange dokumenter som inneholder politiske overveielser, også inneholde ulike faktiske opplysninger, f.eks. om livs- og samfunnsforhold eller rettslige forhold.

Etter Regjeringens syn bør Riksrevisjonen kunne få innsyn i faktiske opplysninger som departementene og Regjeringen har bygd sine avgjørelser på. Dette bør skje ved at Riksrevisjonen får innsyn i deler av dokumentet, eller på annen måte dersom delvis dokumentinnsyn ikke er praktisk mulig.

For å legge til rette for at dokumenter ikke unntas innsyn uten at det er påkrevd, bør Regjeringen eller vedkommende departement vurdere merinnsyn, selv om Riksrevisjonen ikke har krav på innsyn i dokumentet. En bestemmelse av denne karakter vil gjøre at det blir forvaltningen som formelt får det avgjørende ord i spørsmålet om innsyn skal gis i deler av dokumentet som inneholder den politiske ledelsens overveielser av politisk art. Ved sin vurdering må vedkommende departement naturlig nok veie behovet for å bevare fortroligheten nå mot muligheten for at Stortinget, evt. en granskningskommisjon nedsatt av Stortinget, på et senere stadium uansett vil kreve innsyn i dokumentet. Ved vurderingen kan også andre momenter komme inn, for eksempel om standpunktene og overveielsene allerede er kjent, om det i det enkelte tilfelle er et særlig sterkt behov for å gi innsyn, og om det er tale om en avsluttet sak.

En vil for øvrig gjøre oppmerksom på at det vil kunne være problematisk å utøve merinnsyn i interne saksdokumenter fra en avgått regjering. Etter Regjeringens syn vil det ikke være aktuelt å utlevere saksdokumenter fra en avgått regjering uten forutgående kontakt.

Det vises til forslaget til lovtekst i pkt. 10.

6.3 Riksrevisjonens behandling av gradert materiale og Riksrevisjonens tilgang til opplysninger som er mottatt i fortrolighet fra fremmed stat eller organisasjon

Når det gjelder Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgradert materiale, følger det i dag av praksis at Riksrevisjonen selv kan klarere og autorisere personell for behandling av gradert opplysninger. I personellsikkerhetssaker får Riksrevisjonen tilgang til registrene til Politiets overvåkningstjeneste og kan også spørre Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben om råd.

Etter Regjeringens syn er dette en hensiktsmessig ordning. Vi mener likevel at viktigheten av at graderte opplysninger blir forsvarlig sikret, tilsier at ordningen blir formalisert. Lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) med forskrifter skal etter planen tre i kraft 1. juli 2001. I sikkerhetsloven § 2 femte ledd gjøres det unntak fra sikkerhetsloven for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte dokumenter. Sikkerhetsloven med forskrifter vil følgelig ikke regulere Riksrevisjonens behandling av graderte dokumenter uten at det tas inn en uttrykkelig henvisning til sikkerhetsloven i lov om Riksrevisjonen.

Regjeringen forslår derfor at det i en egen bestemmelse tas inn en henvisning til Sikkerhetsloven. Det foreslås videre at Riksrevisjonen kan søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Selv om opplysninger som mottas fra fremmed stat eller organisasjon ikke er sikkerhetsgradert, kan det følge av en avtale eller av avgiverens forutsetninger at opplysningene bare skal kunne anvendes til sitt opprinnelige formål og ikke gjøres tilgjengelig for uvedkommende uten tillatelse fra vedkommende stat eller organisasjon.

Regjeringen ser at Riksrevisjonen i enkelte tilfeller har behov for slike opplysninger, og forutsetter at Riksrevisjonen på tilsvarende måte som ved sikkerhetsgraderte eller taushetsbelagte opplysninger er særlig påpasselig med å hindre at slike opplysninger spres til uvedkommende.

Når Riksrevisjonen avgir rapport til Stortinget, kan det etter omstendighetene være aktuelt å meddele Stortinget sikkerhetsgraderte opplysninger og andre opplysninger underlagt taushetsplikt. Regjeringen går ut fra at utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon vil vurdere nærmere hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre at slike opplysninger ikke blir spredt videre til uvedkommende som følge av Stortingets behandling av saken.

7. ANDRE KILDER TIL SAKENS OPPLYSNING

Riksrevisjonen vil ha en rekke andre kilder til opplysning av en sak enn eksisterende dokumenter som det kreves innsyn i. Mest aktuelt er skriftlige eller muntlige redegjørelser, eller at Riksrevisjonen får direkte tilgang til forvaltningens edb-systemer.

Begrensningene i Riksrevisjonens rett til å kreve dokumentinnsyn fyller et legitimt behov for å bevare fortrolighet om Regjeringens og statsrådenes overveielser av politisk karakter. De samme hensynene gjør seg gjeldende dersom det blir spørsmål om innhenting av informasjon på andre måter enn ved å kreve dokumentinnsyn. Regjeringen vil derfor understreke at de samme innholdsmessige begrensningene som gjelder for retten til dokumentinnsyn, bør gjelde også i forhold til andre kommunikasjonsformer for opplysningene. Dette bør også komme til uttrykk i lovteksten, jf. forslaget i pkt. 10 nedenfor.

Regjeringen vil understreke at statsrådene og andre som avgir forklaring til Riksrevisjonen, har plikt til å gi sanne og dekkende opplysninger, uansett i hvilken form opplysningene gis. En begrensning av plikten til å oppfylle opplysningsplikten i en bestemt form (dokumentinnsynsrett) vil derfor ikke være noen avgjørende hindring for effektiviteten i Riksrevisjonens arbeid.

Regjeringen vil videre fremheve at en viss begrensning i Riksrevisjonens rett til å kreve bestemte dokumenter ikke er til hinder for at Regjeringen eller statsråden oppfyller sin opplysningsplikt i det enkelte tilfellet nettopp ved å velge å utlevere aktuelle dokumenter.

8. FREMGANGSMÅTEN VED INNHENTING AV OPPLYSNINGER

8.1 Innledning

Etter Regjeringens syn er det viktig at Riksrevisjonen under utføring av sin revisjons- og kontrollvirksomhet holder seg til etablerte former for kommunikasjon mellom Stortinget og Regjeringen. Utgangspunktet ellers når det gjelder kommunikasjon mellom Stortinget og departementet er at Stortinget forholder seg til statsråden (evt. Regjeringen), og ikke underordnede i statsrådens embetsverk. Dette må etter Regjeringens syn innebære at også Riksrevisjonen i sin kommunikasjon med departementet må forholde seg til departementets ledelse, med mindre ledelsen selv har godkjent noe annet. Dette prinsipielle utgangspunktet må gjelde både når Riksrevisjonen ber om skriftlige og muntlige redegjørelser, hvor det er ønskelig med fysiske undersøkelser i departementene og hvor det blir spørsmål om tilgang til edb-systemer.

Også ved kontroll og revisjon av øvrige statlige virksomheter er det naturlige utgangspunktet at Riksrevisjonen forholder seg til virksomhetens ledelse.

8.2 Undersøkelser. Tilgang til edb-systemer

Dagens lov gir ikke Riksrevisjonen noen rett til fysiske undersøkelser i departementene. En slik rett ville ha forutsatt en uttrykkelig lovbestemmelse. I sin uttalelse 11. juli 1980 ga Justisdepartementets lovavdeling uttrykk for:

> «Det kan ikke antas at Riksrevisjonen kan kreve *selv å gjennomgå* forvaltningens arkivmateriale og plukke saker av interesse. En slik myndighet, som kan kalles gransking eller eventuelt husundersøkelse (jf. forvaltningsloven § 15), må etter Lovavdelingens mening ha særlig heimel i lov eller stortingsvedtak.»

Lovforslaget (utk. § 4 første ledd sammenholdt med utk. § 6) kan etter sin ordlyd forstås slik at Riksrevisjonen skal få en helt fri adgang til forvaltningens lokaler for å foreta fysiske undersøkelser, for eksempel med sikte på å finne frem dokumenter i arkivene. Regjeringen kan ikke se at det er behov for en generell og ubetinget adgang for Riksrevisjonen til å foreta fysiske undersøkelser i departementene, og at det skal kunne skje akkurat til det tidspunktet og på den måten Riksrevisjonen anser mest hensiktsmessig. Når en aksepterer at det er visse opplysninger Riksrevisjonen ikke skal ha ubetinget rett til å få, vil det allerede av den grunn være mindre heldig at Riksrevisjonen skal ha fri adgang til å foreta undersøkelser i departementenes lokaler, arkiver mv. Også ut over dette innebærer en fri adgang til undersøkelser etter Regjeringens oppfatning et virkemiddel for Riksrevisjonen som ikke står i forhold til det som er formålet med Riksrevisjonens undersøkelser. Riksrevisjonens adgang til departementene må etter Regjeringens syn gjennomføres i samarbeid med vedkommende departement, hvor det legges vekt på å komme frem til praktiske ordninger, og hvor departementet selv må kunne utøve et visst skjønn når det gjelder gjennomføringen av undersøkelsene. Det samme prinsippet bør legges til grunn i samarbeidet mellom Riksrevisjonen og øvrige virksomheter som er gjenstand for kontroll eller revisjon. Regjeringen vil understreke at det er grunnleggende viktig for Riksrevisjonens arbeid at dette kan skje i et tillitsfullt samarbeid mellom Riksrevisjonen og Regjeringen.

Dersom den situasjonen skulle inntreffe at det oppstår spørsmål om departementet på urimelig vis har nektet å samarbeide med Riksrevisjonen, er dette etter Regjeringens syn primært en sak for Stortinget. Det vil i neste omgang være opp til Stortinget å avgjøre om det er grunnlag for å rette kritikk mot statsråden eller Regjeringen, med de følger det måtte få.

De samme synspunktene gjelder i tilfeller hvor Riksrevisjonen ønsker tilgang til forvaltningens edb-systemer.

På denne bakgrunn mener Regjeringen at utkastet til § 4 første ledd og § 6 er for detaljert og absolutt utformet.

Det vises til Regjeringens forslag til lovtekst, jf. pkt. 10.

8.3 Embets- og tjenestemenns forklaringsplikt

Utkastet § 4 annet ledd innebærer at Riksrevisjonen skal ha rett til selv å velge hvordan den vil forholde seg til ansatte embets- og tjenestemenn i departementet.

Etter Regjeringens syn innebærer utgangspunktet om kommunikasjon mellom Stortinget og departementet, jf pkt. 8.1, prinsipielt at det må være opp til statsråden å peke ut hvem som skal redegjøre for forhold i departementet, enten skriftlig eller muntlig.

Det må videre være anledning for departementets ledelse å være til stede dersom vedkommende underordnede embets- eller tjenestemann skal forklare seg muntlig til Riksrevisjonen. Som påpekt av Riksrevisjonen selv (Riksrevisjonens forslag s. 13 annen spalte) kan direkte kontakt med ansatte uten at henvendelsen er kjent for overordnet, åpne for uheldige situasjoner. Dette er spesielt viktig fordi det er statsråden som i siste omgang er ansvarlig overfor Stortinget for det som foregår i departementet. At ledelsen møter sammen med vedkommende embets- eller tjenestemann kan være nødvendig for å få et mer fullstendig bilde av et saksforhold, og vil ikke på samme måte kunne oppnås ved at det i ettertid skjer en skriftlig korrespondanse for å rette opp eventuelle feil eller skjevheter som er kommet frem under muntlige forklaringer.

Som nevnt ovenfor i punkt 8.1 vil det være et naturlig utgangspunkt at Riksrevisjonen forholder seg til virksomhetens ledelse også ved kontroll og revisjon av øvrige statlige virksomheter.

9. LOVTEKNISK GJENNOMGÅELSE

Utkastet til bestemmelser om habilitet, taushetsplikt og offentlighet (utk. §§ 10 til 12) reiser flere spørsmål om nærmere avgrensing og lovteknisk utforming. Idet det vises til Riksrevisjonens utredning pkt. 1.1 (s. 7 annen spalte), bistår Regjeringen gjerne lovteknisk og på annen måte ved ytterligere bearbeiding av lovutkastet på disse og andre punkter.

10. FORSLAG TIL LOVTEKST

§ 4 Riksrevisjonens informasjons- og innsynsrett

Riksrevisjonen kan uten hinder av taushetsplikt kreve de opplysninger og redegjørelser som er nødvendige for å gjennomføre sine revisjons- og kontrolloppgaver. Tilsvarende kan Riksrevisjonen kreve innsyn i forvaltningens dokumenter.

Riksrevisjonen har ikke krav på å gjøre seg kjent med regjeringsnotater, referater fra regjeringskonferanser eller interne dokumenter som leder frem til regjeringsnotater.

Riksrevisjonen har heller ikke krav på å få gjøre seg kjent med dokumenter for Regjeringens eller departementets interne saksforberedelse som gir til kjenne overveielser av politisk karakter i en sak. Departementet skal vurdere om dokumentet likevel kan gjøres helt eller delvis kjent for Riksrevisjonen.

Kan et dokument unntas etter annet og tredje ledd, kan Riksrevisjonen heller ikke kreve opplysninger om overveielser av politisk karakter som dokumentet inneholder.

Retten til informasjon gjelder også overfor statens heleide virksomheter. Regnskapstall og annen aktuell informasjon kan også innhentes direkte fra de tjenesteyterne som staten benytter.

Riksrevisjonen kan kontrollere at tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen overfor andre som er tillagt statlige oppgaver, og kan kreve informasjon fra private som leverer varer eller tjenester til staten tilsvarende det forvaltningen kan avtale med leverandøren.

Riksrevisjonens krav om opplysninger og innsyn etter paragrafen her, skal rettes til ledelsen for vedkommende forvaltningsvirksomhet.

§ 61 Tilrettelegging av forholdene for revisjon og kontroll

Virksomheten plikter å legge til rette for at Riksrevisjonen vederlagsfritt får foreta de undersøkelsene som er nødvendige for utføringen av dens kontroll- og revisjonsvirksomhet.

§ (ny) Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger

Bestemmelsene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste med forskrifter gjelder så langt de passer for Riksrevisjonens behandling av sikkerhetsgraderte opplysninger. Ved utøvelse av forebyggende sikkerhetstjeneste kan Riksrevisjonen søke bistand fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Vedlegg 2

Brev av 29. januar 2002 fra statsminister Kjell Magne Bondevik til utvalget Utkast til ny lov og instruks for Riksrevisjonen

1. INNLEDNING

Regjeringen viser til brev fra Stortingets utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon datert 29. november 2001, der Regjeringen blir bedt om å ta stilling til om den stiller seg bak innholdet i regjeringen Stoltenbergs uttalelse.

Regjeringen vil innledningsvis understreke at Stortingets kontroll med forvaltningen er et grunnleggende element i vår statsskikk, og at Riksrevisjonen er et nødvendig redskap for at Stortinget skal kunne føre slik kontroll. Vi ser det derfor som positivt at det nå er tatt initiativ til en gjennomgang av det samlede regelverket for Riksrevisjonen.

Regjeringen deler i hovedsak de vurderingene regjeringen Stoltenberg har gitt uttrykk for i sin uttalelse av 30. april 2001, herunder alle forslagene til endringer i ordlyden i utkastet til bestemmelser i ny lov og instruks for Riksrevisjonen. Som det fremgår av det følgende legges det opp til en videreføring av dagens praksis når det gjelder forvaltningens opplysningsplikt og Riksrevisjonens innsynsrett, samtidig som det på visse områder innføres en bestemmelse om at departementene skal vurdere merinnsyn. Vi er imidlertid enige med regjeringen Stoltenberg i at det ikke bør skje en utvidelse av forvaltningens opplysningsplikt og Riksrevisjonens innsynsrett sammenlignet med det som gjelder i dag. Vi vil samtidig benytte anledningen til å presisere og utdype enkelte problemstillinger i forhold til de spørsmål som utvalget drøfter.

2. REGNSKAPSREVISJON

I likhet med regjeringen Stoltenberg har denne regjering ingen bemerkninger til den delen av forslaget til ny lov og instruks for Riksrevisjonen som gjelder innholdet i eller gjennomføringen av regnskapsrevisjon. Vi viser i denne forbindelse også til pkt. 4 om opplysningsplikt og innsynsrett nedenfor.

3. FORVALTNINGSREVISJON

Regjeringen er enig i at en viktig del av Riksrevisjonens oppgave bør være å etterprøve om Stortingets vedtak og forutsetninger etterleves. Systematiske undersøkelser av økonomi, måloppnåelse, produktivitet og virkninger i forhold til Stortingets vedtak og forutsetninger har vist seg å være et nyttig virkemiddel i Stortingets kontroll med forvaltningen.

Ettersom forvaltningsrevisjon nå har blitt en mer sentral del av Riksrevisjonens oppgaver, er det viktig å opprettholde et prinsipielt skille mellom målsettinger, regelverk og instrukser som kan utledes fra Stortingets vedtak og forutsetninger og målsettinger eller instrukser fastsatt av forvaltningen selv. For å illustrere betydningen av dette skillet vil vi nevne noen praktiske eksempler:

- I forbindelse med et bevilgningsforslag uttaler Regjeringen at bevilgningen vil gi grunnlag for en saksbehandlingstid på 3 måneder på et bestemt område. Stortinget slutter seg til dette på en slik måte at målet må anses som en bindende forutsetning for budsjettvedtaket. Virksomheten som har ansvaret for saksområdet ønsker likevel å få til en ytterligere forbedring av saksbehandlingstiden, og setter et mål på 2 måneder i sin virksomhetsplan. I en eventuell påfølgende forvaltningsrevisjon må det være Stortingets målsetting på 3 måneder som skal være kriteriet for Riksrevisjonens kontroll.
- Tilsvarende har enkelte politidistrikter satt mål for oppklaringsprosenten i sine virksomhetsplaner. Dersom disse målene ikke nås, kan ikke Riksrevisjonen påtale dette med en ren henvisning til virksomhetsplanen så lenge Stortinget ikke på en bindende måte har forutsatt bestemte mål for politiets oppklaringsprosent. Men Riksrevisjonen kan eventuelt rette kritikk på et annet grunnlag, for eksempel at det er et åpenbart misforhold mellom ressursbruk og resultater.

Blant annet av hensyn til en effektiv ressursutnyttelse anser Regjeringen det viktig at forvaltningen skal kunne sette målsettinger eller retningslinjer som er mer ambisiøse eller detaljerte enn det som er vedtatt eller forutsatt av Stortinget, uten at dette skal bli tema for en eventuell etterfølgende forvaltningsrevisjon. Dersom virksomhetene risikerer kritikk for at slike målsettinger eller retningslinjer ikke blir

fulgt, kan resultatet bli at virksomhetene i stedet lar være å gi slike retningslinjer, eller velge å sette mindre ambisiøse mål for sin egen virksomhet.

4. OPPLYSNINGSPLIKT OG INNSYNSRETT

4.1 Generelt om opplysningsplikt og innsynsrett

Regjeringens utgangspunkt er at Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan skal ha rett til å få alle opplysninger eller dokumenter, så langt de er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens revisjons- og kontrolloppgaver. Regjeringen mener derfor at Riksrevisjonen må få alle de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å gjennomføre Riksrevisjonens regnskapstekniske revisjon, herunder alle regnskapsbilag, kvitteringer, reiseregninger og så videre.

Regjeringen mener også at Riksrevisjonen i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjon skal ha rett til innsyn i samtlige dokumenter utarbeidet i direktorater og ytre etater, også interne dokumenter.

4.2 Spesielle hensyn som gjør seg gjeldende for regjeringen og departementene

Sammenlignet med øvrig forvaltning gjør det seg imidlertid spesielle hensyn gjeldende for regjeringen og departementene. En viktig del av regjeringens ansvar er å sørge for at Stortingets vedtak og forutsetninger blir fulgt opp, jf. også punkt 3 om forvaltningsrevisjon ovenfor. I tillegg til å ha ansvaret for gjennomføringen av Stortingets vedtak har departementene også en sekretariatsfunksjon for regjeringen og statsrådene, med viktige oppgaver innen politikkutformingen. For lovers vedkommende fremgår dette direkte av Grunnloven § 76, som gir regjeringen ved en statsråd forslagsrett. En del av arbeidet i regjeringen og departementene er knyttet til politikkutforming, som arbeidet med odelstingsproposisjoner, stortingsproposisjoner, herunder de årlige statsbudsjettene, og stortingsmeldinger. De løpende forvaltningsoppgaver er i stor grad delegert til direktorater og ytre etater.

I forbindelse med politikkutformingen er det anerkjent et behov for å kunne føre fortrolige drøftelser. Dette har vært avgjørende for at rekkevidden av statsrådenes alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget har vært ansett for begrenset når det gjelder interne forhold i departementene. Ettersom det er Stortinget som er adressaten for Riksrevisjonens rapportering, vil det ikke være naturlig at Riksrevisjonen skal ha anledning til å innhente fortrolige politiske vurderinger fra departementene som den ikke har anledning til å bruke som en del av sin rapportering til Stortinget. Interne dokumenter i departementene om politiske forhold har derfor ikke vært og bør derfor heller ikke være gjenstand for Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. I NOU 1972:38 Om Stortingets kontroll med forvaltningen ble det understreket at det ikke er meningen at Riksrevisjonen skal gripe inn i politiske målsettinger. Dette ble ikke motsagt i den påfølgende stortingsbehandlingen, og bør etter Regjeringens oppfatning fremdeles legges til grunn.

Regjeringen har merket seg at også Riksrevisjonen har anerkjent behovet for å kunne ha fortrolige drøftelser ved å foreslå et særskilt unntak for regjeringsnotater. Vi er imidlertid enig med regjeringen Stoltenberg i at Riksrevisjonen i sitt forslag til ny bestemmelse om innsynsrett og opplysningsplikt foreslår en utvidelse i forhold til gjeldene praksis. I likhet med regjeringen Stoltenberg mener vi at adgangen til å unnta fortrolige dokumenter og opplysninger også har omfattet og bør omfatte enkelte andre interne notater i departementene som inneholder politiske overveielser.

En lovbestemmelse som gir departementene adgang til å unnta dokumenter som inneholder politiske overveielser, kan etter sin art synes å legge en stor grad av skjønn til forvaltningen. Vi mener imidlertid at utgangspunket for vurderingen av hva som er politiske overveielser vil være klart, nemlig hvorvidt et dokument fra en avgått regjering eller politisk ledelse i departementet er av en slik art at det ikke kan vises til en ny politisk ledelse fordi det gir innsyn i den forrige politiske ledelsens overveielser. Interne dokumenter som kan vises til den nye politiske ledelsen, bør også normalt kunne utleveres til Riksrevisjonen.

Dette betyr ikke at Riksrevisjonen aldri skal få innsyn i interne notater utarbeidet under avgåtte regjeringer. Dersom det blir aktuelt å utvise merinnsyn i slike saksdokumenter som inneholder overveielser av politisk karakter, er fremgangsmåten at departementet har forutgående kontakt med den avgåtte politiske ledelse før dokumentet eventuelt frigis.

4.3 Praktiske eksempler på grensedragningen

For å illustrere det som er sagt ovenfor nærmere mener vi at det kan være nyttig å dele de ulike dokumentene inn i tre kategorier.

Den første kategorien er dokumenter som Riksrevisjonen alltid skal ha tilgang til. Som nevnt ovenfor gjelder dette alle dokumenter utarbeidet i direktorater og ytre etater, alle regnskapsbilag, kvitteringer, reiseregninger og lignende i departementene og alle dokumenter utarbeidet i departementene som bare gir tilkjenne faktiske opplysninger.

Den andre kategorien er dokumenter som Riksrevisjonen ikke kan kreve innsyn i, men hvor departementene likevel skal vurdere om dokumentet kan gjøres helt eller delvis kjent for Riksrevisjonen. Her vil vurderingstemaet være om dokumentet er av en slik art at den kan vises til en ny politisk ledelse. Eksempler på dokumenter som det kan være aktuelt å unnta fra innsyn er utkast til stortings- eller odelstingsproposisjoner som avdelingene har forelagt for politisk ledelse i departementene, saksdokumenter til statssekretærutvalg eller notater fra avdelingene utarbeidet i forbindelse med de ulike stadiene i forberedelsen av regjeringens budsjettforslag, som for eksempel avdelingenes forslag til fordeling av kutt i departementenes budsjettrammer som er vedtatt i regjeringen. Vi vil imidlertid understreke at det også for slike dokumenter alltid skal vurderes om det allikevel kan utvises merinnsyn.

Den tredje kategorien er dokumenter som fullt ut skal være unntatt fra innsyn. Denne kategorien omfatter regjeringsnotater (herunder tilhørende dokumenter som dagsorden til regjeringskonferanser, protokoller og referater fra regjeringskonferanser og utkast til regjeringsnotater). I tillegg omfatter denne kategorien håndnotater fra avdelingene utarbeidet til statsrådene til bruk under regjeringskonferansene.

5. VIDERE BEHANDLING AV LOVFORSLAGET

I den grad det er ønskelig, bistår Regjeringen gjerne lovteknisk eller på annen måte i forbindelse med den videre behandlingen av lovforslaget.

Vedlegg 3

Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen

LOV OM RIKSREVISJONEN

§ 1 Riksrevisjonens formål

Riksrevisjonen er Stortingets revisjons- og kontrollorgan.

Riksrevisjonen skal gjennom revisjon og kontroll bidra til at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

§ 2 Riksrevisjonens uavhengighet

Riksrevisjonen skal utføre sine oppgaver uavhengig og selvstendig og bestemmer selv hvordan revisjons- og kontrollarbeidet skal innrettes og organiseres.

§ 3 Riksrevisjonens ledelse

Riksrevisjonen ledes av et kollegium bestående av fem riksrevisorer valgt av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 k. Riksrevisorene og personlige varamedlemmer for disse velges av Stortinget for fire år om gangen med virkning fra 1. januar året etter stortingsvalget. Stortinget velger også leder og nestleder i Kollegiet.

Lederen i Kollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

Lederen må ikke uten samtykke fra Stortinget ha eller påta seg stilling eller verv i offentlig eller privat virksomhet, såfremt dette ikke følger av vervet som riksrevisor.

§ 4 Riksrevisjonens informasjons- og innsynsrett

Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendige for å gjennomføre oppgavene.

Riksrevisjonens rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i virksomheter som er heleide av staten. Regnskapstall og annen aktuell informasjon kan også innhentes direkte fra de tjenesteytere staten benytter.

Riksrevisjonen kan kontrollere at tilskudd eller bidrag av statsmidler til offentlige eller private virksomheter nyttes etter forutsetningene.

Riksrevisjonen har samme rett til innsyn og informasjon som forvaltningen overfor andre som er tillagt statlige oppgaver, og kan kreve informasjon fra private som leverer varer eller tjenester til staten tilsvarende det forvaltningen kan avtale med leverandøren.

§ 5 Riksrevisjonens behandling av personopplysninger

Riksrevisjonen kan innhente og behandle alle typer personopplysninger. Opplysningene skal slettes så snart de ikke lenger har kontrollmessig interesse.

Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra §§ 18, 27, 31 og 33 i lov om behandling av personopplysninger av 14. april 2000 nr. 31.

§ 6 Tilrettelegging av forholdene for revisjon

Virksomheter som er omfattet av Riksrevisjonens revisjon og kontroll, skal legge forholdene til rette slik Riksrevisjonen finner det hensiktsmessig for å foreta de revisjons- og kontrolloppgaver som følger av lov og instruks.

Riksrevisjonen kan foreta revisjon og kontroll på det stedet hvor regnskap og nødvendig materiale finnes, og Riksrevisjonen skal ha tilgang til de IT-systemer som virksomhetene benytter.

Informasjon til Riksrevisjonen skal avgis i den form, på det medium og til det tidspunkt Riksrevisjonen bestemmer, og vederlagsfritt tilrettelegges og sendes til Riksrevisjonen.

§ 7 Riksrevisjonens oppgaver

Riksrevisjonen skal foreta revisjon av statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapsplikti-

ge til staten, herunder forvaltningsbedrifter, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter, statlige fond og andre organer eller virksomheter der dette er fastsatt i særlig lov (regnskapsrevisjon).

Riksrevisjonen skal gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper, banker m.m. (selskapskontroll).

Riksrevisjonen kan etter avtale påta seg revisjons-, kontroll- eller bistandsoppdrag internasjonalt.

Stortinget fastsetter instruks for Riksrevisjonen.

Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å sette igang særlige undersøkelser. Stortinget kan ikke instruere Riksrevisjonen om hvordan eller etter hvilke kriterier revisjons- og kontrollarbeidet skal utføres, jf. § 2.

§ 8 Krav til revisjonsutførelsen

Riksrevisjonen skal være objektiv og nøytral ved utførelsen av sine oppgaver, og revisjonen skal planlegges, gjennomføres og rapporteres slik lov, instruks og god revisjonsskikk i Riksrevisjonen krever.

Riksrevisjonen kan bruke ekstern bistand til særlige kontroller eller revisjonsoppgaver.

§ 9 Riksrevisjonens rapportering til Stortinget

Riksrevisjonen skal rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til Stortinget. Før en sak rapporteres til Stortinget skal den ha vært forelagt ansvarlig statsråd/departement til uttalelse.

§ 10 Habilitet

Riksrevisjonens tjenestemenn kan ikke ivareta revisjons- og kontrolloppdrag for Riksrevisjonen dersom tjenestemannen eller dennes nærstående har en slik tilknytning til revidert eller kontrollert virksomhet, dets ansatte eller tillitsmenn, at dette kan svekke tjenestemannens uavhengighet eller objektivitet. Det samme gjelder dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til tjenestemannens uavhengighet og objektivitet ved gjennomføringen av oppgavene.

Første ledd gjelder også for riksrevisorene og Riksrevisjonens ledere i deres saksbehandling og ved bruk av ekstern bistand i kontrollarbeidet.

Som nærstående regnes

a. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold
b. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken, og deres ektefeller eller personer som de bor sammen med i ekteskapslignende forhold
c. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt under bokstav a.

Bestemmelsene i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) §§ 6-10 får anvendelse for riksrevisorene og Riksrevisjonens tjenestemenn ved behandling av administrative saker.

§ 11 Taushetsplikt

Med mindre det følger av Riksrevisjonens oppgaver etter denne lov, har riksrevisorene og Riksrevisjonens tjenestemenn plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i tjenesten. Taushetsplikten varer også etter fratredelse.

For øvrig gjelder bestemmelsene i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), jf. §§ 13-13f så langt de passer.

§ 12 Offentlighet

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet i dokumenter i en bestemt sak, når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av instruks for Riksrevisjonen. Det samme gjelder forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 3 og 11.

§ 13 Tilsetting av Riksrevisjonens tjenestemenn

Riksrevisjonens kollegium tilsetter ledere i Riksrevisjonen. Riksrevisjonens øvrige tjenestemenn tilsettes av Riksrevisjonens tilsettingsråd.

Kunngjøring av stillinger, innstilling, fast og midlertidig tilsetting av tjenestemenn følger reglene i lov om statens tjenestemenn av 4. mars 1983 nr. 3 §§ 2-5 så langt de passer.

§ 14 Lønn og pensjon

Riksrevisorenes lønn og pensjon fastsettes av Stortinget.

Tjenestemennenes lønn, pensjon og arbeidsvilkår fastsettes av Riksrevisjonen i henhold til de avtaler og bestemmelser som gjelder for arbeidstakere i statsstilling.

Lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958 nr. 2 gjelder for Riksrevisjonen.

§ 15 Saksbehandlingen i tjenestemannssaker

Forvaltningslovens regler gjelder for avgjørelser vedrørende tilsetting, oppsigelse, suspensjon, avskjed eller forflytting av tjenestemenn i Riksrevisjonen. Det samme gjelder vedtak om å ilegge en tjenestemann ordensstraff eller tilstå ham pensjon.

§ 16 Riksrevisjonens budsjett og regnskap

Riksrevisjonens budsjettforslag fremmes av Kollegiet direkte overfor Stortinget. Riksrevisjonens regnskap fastsettes av Kollegiet og revideres av revisor oppnevnt av Stortinget. Revidert regnskap og revisjonsberetning sendes Stortinget.

§ 17 Ikrafttredelse

Denne loven trer i kraft ... Fra samme tidspunkt oppheves lov om statens revisionsvæsen av 8. februar 1918.

INSTRUKS FOR RIKSREVISJONEN

Kapittel 1 Ledelse og organisering av arbeidet i Riksrevisjonen

§ 1–1 Riksrevisorkollegiet (Kollegiet)

Kollegiet er Riksrevisjonens øverste organ og skal behandle saker av viktighet og prinsipiell betydning.

Alle saker som Riksrevisjonen sender til Stortinget, skal være behandlet av Kollegiet. Den enkelte riksrevisor har rett til å la egne bemerkninger følge de saker som rapporteres til Stortinget.

Kollegiet eller den det bemyndiger, fastsetter nødvendige bestemmelser for Riksrevisjonens tjenestemenn og arbeidsordningen i virksomheten.

Beslutninger fattet av Kollegiet krever at minst tre riksrevisorer er enige.

Kollegiets leder skal innkalle de øvrige riksrevisorene til møter så ofte dette finnes nødvendig, eller dersom en riksrevisor ber om det. Kollegiets leder, eller nestleder ved dennes fravær, leder møtet.

Arbeidsdelingen mellom Kollegiet og daglig leder kan suppleres med interne retningslinjer fastsatt av Kollegiet.

Revisjonsråden er fast sekretær for Kollegiet.

§ 1–2 Ledelsen av Riksrevisjonen

Lederen i Kollegiet har det daglige administrative, økonomiske, personalmessige og faglige ansvaret for Riksrevisjonen.

Revisjonsråden er etatens øverste tjenestemann. Revisjonsråden ivaretar de oppgaver i den daglige ledelse som følger av stillingsinstruks fastsatt av Kollegiet, og er fast stedfortreder for leder ved behandling og avgjørelser i faglige og administrative spørsmål som ellers behandles eller avgjøres av lederen.

Revisjonsråden leder Riksrevisjonen i daglig leders fravær. Nestleder i Kollegiet trer inn som daglig leder inntil ny leder eventuelt er valgt dersom lederen ikke lenger kan ivareta den daglige ledelsen på grunn av langvarig sykdom eller død i valgperioden.

Kapittel 2 Regnskapsrevisjon

§ 2–1 Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal ved revisjon av regnskapene kontrollere om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomhet, herunder

a. bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler
b. kontrollere om de disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk, og om disposisjonene er akseptable ut fra normer og standarder for statlig økonomiforvaltning.

Riksrevisjonen kan i den utstrekning det følger av ansvarsområdet, veilede forvaltningen i spørsmål vedrørende regnskap og økonomi.

§ 2–2 Innsending av regnskap, nødvendig materiale m.m. til Riksrevisjonen

Departementene og de statlige virksomhetene som Riksrevisjonen har revisjonsansvar for, skal sende Riksrevisjonen det materiale som antas å være nødvendig for Riksrevisjonens revisjon og kontroll.

Følgende materiale skal sendes til Riksrevisjonen så snart som mulig og senest innen de frister som er fastsatt av Finansdepartementet:

a. statsregnskapet og øvrige regnskaper avlagt av virksomhetene
b. andre oppgaver som skal avgis i samsvar med bevilgningsreglementet § 13
c. forklaringer knyttet til bevilgnings- og kapitalregnskapet og årsrapport
d. gjenpart av alle tildelingsbrev og fullmaktsbrev

Riksrevisjonen kan selv bestemme hvilket annet materiale som skal sendes Riksrevisjonen, og fastsette frister for dette.

Kapittel 3 Forvaltningsrevisjon

§ 3–1 Revisjonens innhold

Riksrevisjonen skal gjennom systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet måloppnåelse og virkninger utfra Stortingets vedtak og forutsetninger, fremskaffe relevant informasjon til Stortinget om iverksettelse og virkninger av offentlige tiltak e.l., herunder om

a. forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med Stortingets vedtak og forutsetninger
b. forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området
c. regelverket etterleves, og om det er effektivt og hensiktsmessig
d. forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige
e. beslutningsgrunnlaget fra regjeringen til Stortinget samsvarer med offentlige utredningskrav
f. forvaltningen gjennomfører vedtatt miljøpolitikk slik at prinsippet om bærekraftig utvikling og god forvaltning av naturressurser etterleves

§ 3–2 Innsendelse av nødvendig materiale til Riksrevisjonen

I tilknytning til Riksrevisjonens utførelse av forvaltningsrevisjon får § 2–2 første og tredje ledd tilsvarende anvendelse.

Kapittel 4 Selskapskontroll

§ 4–1 Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen skal gjennom sin kontroll med forvaltningen av statens interesser i aksjeselskap/allmennaksjeselskap, statsforetak og enkelte virksomheter m.m. organisert ved særlig lov, ta standpunkt til om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens interesser i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

I kontrollen inngår de undersøkelser m.m. som anses nødvendige for at Riksrevisjonen skal kunne gi en kvalifisert vurdering den enkelte statsråds forvaltning av statens interesser. Kontrollen med forvaltningen av statens interesser i aksjeselskaper/allmennaksjeselskaper omfatter selskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 % eller mer av stemmene, eller hvor staten på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser mv. har en dominerende innflytelse. Riksrevisjonen avgjør i det enkelte tilfelle om staten anses å ha en dominerende innflytelse.

Bestemmelsene i denne instruksen gjelder også for kontroll med statlig eierskap i virksomheter i utlandet så langt dette ikke strider mot fremmed lands lov.

§ 4–2 Informasjon fra hel- og deleide statlige selskaper

I de virksomhetene som i sin helhet eies av staten, og hvor Riksrevisjonen skal kontrollere forvaltningen av statens interesser, skal det med unntak av faktiske opplysninger knyttet til regnskapet ordinært avtales med daglig leder eller tilsatt som utpekes av denne, hvordan Riksrevisjonen kan innhente informasjon, dokumenter o.a. fra øvrige tilsatte. Når Riksrevisjonen finner det påkrevet, kan den likevel stille krav om opplysninger / tilstilling av dokumenter direkte av enhver tilsatt.

Når Riksrevisjonen finner det nødvendig for sin kontroll, kan den gjennom departementet eller gjennom statlig heleid virksomhet kreve at den som representerer statlige interesser i generalforsamling i deleid selskap, skal fremsette krav om at generalforsamlingen pålegger valgt revisor å gi opplysninger innen rammen av dennes oppgaver.

For virksomheter i utlandet med statlig eierskap vil, om ikke annet er avtalt, kommunikasjon skje gjennom vedkommende departement eller statlig heleid norsk virksomhet som forvalter statens interesser.

§ 4–3 Riksrevisjonens deltakelse i generalforsamling, foretaksmøter m.m.

Riksrevisjonen skal varsles om og ha rett til å være til stede i generalforsamlinger, foretaksmøter, møter i bedriftsforsamling, representantskap og eventuelle andre styrende eller kontrollerende organer som måtte være opprettet i virksomheter som i sin helhet eies av staten. Den skal sammen med varsling tilstilles alle relevante saksdokumenter. Riksrevisjonen har talerett i møtene. Riksrevisjonen avgjør i hvilken grad den skal tilstilles saksdokumenter til møter i heleide datterselskaper.

Riksrevisjonen har rett til å delta i generalforsamlinger i deleide selskaper sammen med den som representerer statlige eierinteresser i generalforsam-

lingen. Varsling om møte og tilstilling av relevante saksdokumenter avtales med departementet eller med statlig heleid virksomhet som ivaretar statlige interesser.

For utenlandske virksomheter gjelder særlige regler, jf. § 4-2 tredje ledd.

§ 4–4 Innsendelse av nødvendig materiale

Vedkommende statsråd skal senest en måned etter at generalforsamling, foretaksmøte eller lignende er avholdt, oversende til Riksrevisjonen

a. virksomhetens årsregnskap og eventuelle konsernregnskap med revisors beretning
b. styrets årsberetning
c. protokoller/referater fra møter i virksomhetens styrende og kontrollerende organer vedrørende behandlingen og fastsettelsen av virksomhetens årsoppgjør
d. statsrådens beretning om forvaltningen av statens virksomheter i den enkelte virksomhet eller det enkelte konsern. Det gis særskilt beretning for hver virksomhet eller hvert konsern. Riksrevisjonen kan gi nærmere retningslinjer for hvilke forhold m.m. beretningen fra statsråden skal omhandle

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første ledd pkt. a-c innhentes for datterselskaper og datterselskapers interesser i andre selskaper når statens interesser i morselskapet forvaltes av vedkommende departement.

I de virksomhetene som ikke har organer som generalforsamling/foretaksmøte eller lignende, skal vedkommende statsråd sende Riksrevisjonen dokumenter og beretning som nevnt i første ledd senest en måned etter at regnskapet for vedkommende virksomhet er godkjent.

§ 4–5 Innsending av møteprotokoller m.m.

Riksrevisjonen skal kunne kreve å få tilsendt gjenpart av møteprotokoller og korrespondanse, herunder rapporter, notater o.a., mellom virksomhetene og vedkommende departement.

De virksomhetene som er heleide av staten, skal rutinemessig sende Riksrevisjonen fullstendige utskrifter av møteprotokoller fra samtlige styrende og kontrollerende organer i virksomheten.

Riksrevisjonen bestemmer i hvilken grad dokumenter som nevnt i første og annet ledd skal innhentes vedrørende enkelte datterselskaper, og selskaper disse eier, når morselskapets interesser forvaltes av departementet.

Statsråden skal rutinemessig sende Riksrevisjonen den informasjonen han eller hun mottar eller innhenter som gjelder deleide selskaper statsråden forvalter statlige interesser i, eller hvor statsråden forvalter statlige interesser i morselskapet. Det kan avtales med statsråden om denne informasjonen skal sendes til Riksrevisjonen fra statsråden eller direkte fra virksomhetene.

Når den finner det nødvendig for sin kontroll, kan Riksrevisjonen kreve at statsråden innhenter enhver informasjon statsråden eller en statlig virksomhet som aksjonær kan kreve tilgang til. Riksrevisjonen kan innhente fra departementer korrespondanse o.a. mellom departementer og selskaper staten har eierandeler i.

Kapittel 5 Riksrevisjonens kontroll med Norges Bank

§ 5–1 Kontrollens innhold og omfang

Riksrevisjonen fører kontroll med statsrådens myndighetsutøvelse overfor Norges Bank, jf. lov av 24. mai 1985 om Norges Bank og pengevesenet (sentralbankloven) § 2 tredje ledd. Riksrevisjonen fører ikke kontroll med om banken har utøvet sin virksomhet i samvar med de økonomisk-politiske retningslinjer som er fastlagt av statsmyndighetene, jf. sentralbankloven § 2 første ledd.

§ 5–2 Innsendelse av materiale og innsynsrett

Statsråden skal snarest mulig etter at Norges Banks årsregnskap og årsberetning er mottatt i departementet, oversende til Riksrevisjonen

a. bankens årsregnskap, fastsatt av representantskapet, med revisjonens beretning
b. hovedstyrets årsberetning
c. representantskapets uttalelse om hovedstyrets protokoller og eventuelt om andre forhold vedrørende banken
d. statsrådens beretning vedrørende departementets og regjeringens myndighetsutøvelse i saker som gjelder Norges Bank

Riksrevisjonen skal løpende gjennom året sendes kopier av hovedstyrets og representantskapets møteprotokoller.

Riksrevisjonen har rett til å kreve de opplysninger den finner nødvendig for sin kontroll, så vel fra

vedkommende departement som fra banken og dens revisjon.

Kapittel 6 Offentlighet

§ 6–1 Praktisering av offentlighetsprinsippet i Riksrevisjonen

Med dokumenter i en bestemt sak menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens budsjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet. Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

Riksrevisjonen kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter § 8 i offentlighetsloven.

Kapittel 7 Rapportering til Stortinget og forvaltningen

§ 7–1 Rapport om revisjonen av statsregnskapet og virksomhetenes regnskaper

Riksrevisjonen skal årlig oversende til Stortinget et dokument om resultater fra revisjonen av foregående års statsregnskap og regnskap vedkommende administrasjonen av Svalbard.

Rapporten skal inneholde

a. et utdrag av foregående års statsregnskap som fastsatt i Grunnloven § 75 k, og et utdrag av foregående års regnskap vedkommende administrasjonen av Svalbard. Utdragene skal gi en summarisk oversikt over statens inntekter og utgifter, eiendeler og gjeld
b. eventuelle generelle merknader til foregående års statsregnskap og desisjonsforslag for hele statsregnskapet
c. eventuelle merknader til regnskapsavlegg og foretatte disposisjoner som fremgår under hvert departementsområde med forslag til desisjon

Riksrevisjonen skal meddele resultatet fra regnskapsrevisjonen til revidert virksomhet når Riksrevisjonen finner at den har resultater som er av betydning for virksomheten. Det tas i det enkelte tilfelle stilling til om resultatet også skal meddeles overordnet departement. Ved avslutningen av årets revisjon skal Riksrevisjonen sende revidert virksomhet et avsluttende revisjonsbrev som oppsummerer revisjonen for det aktuelle regnskapsåret.

§ 7–2 Rapport om forvaltningen av statens interesser i selskaper, banker mv.

Riksrevisjonen skal årlig sende til Stortinget en rapport om resultatet av kontrollen med forvaltningen foregående år av statens interesser i aksjeselskaper, statsforetak og enkelte virksomheter organisert ved særlig lov.

Rapporten skal inneholde

a. eventuelle merknader til forvaltningen av statens interesser i de virksomheter som er omfattet av kontrollen
b. prinsipielle spørsmål som er tatt opp med departementet som forvalter statens interesser i virksomheter som omfattes av kontrollen
c. omtale av de enkelte heileide statlige selskaper. Omtale av øvrige virksomheter gis bare i den utstrekning det er gitt merknader til forvaltningen av statens interesser i disse eller det er tatt opp prinsipielle spørsmål vedrørende disse, jf. bokstav a og b

Riksrevisjonen skal også rapportere til Stortinget mulige bemerkninger om kontrollen med statsrådens myndighetsutøvelse overfor Norges Bank.

Til rapporten følger dokumenter som nevnt i § 4-4 første ledd og § 5-2 første ledd.

§ 7–3 Rapport om andre saker

Riksrevisjonen skal rapportere fortløpende om gjennomførte forvaltningsrevisjoner og eventuelt andre saker som ikke er knyttet til foregående års statsregnskap. Det skal også rapporteres om tidligere saker som ikke er blitt fulgt opp eller løst på en tilfredsstillende måte.

§ 7–4 Rapport om Riksrevisjonens virksomhet

Riksrevisjonen skal årlig sende en melding til Stortinget om Riksrevisjonens virksomhet. Meldingen skal inneholde en generell oversikt over foregående års aktiviteter og regnskap.

§ 7–5 Stortingets behandling av Riksrevisjonens saker

Riksrevisjonen skal varsles og ha rett til å være tilstede dersom det avholdes høringer under komitebehandlingen av Riksrevisjonens saker i Stortinget. Riksrevisjonens leder kan også be om å få møte i komiteen i forbindelse med behandlingen av Riksrevisjonens saker.

Kapittel 8 Øvrige bestemmelser

§ 8–1 Ikrafttredelse

Denne instruks trer i kraft ... Fra samme tidspunkt oppheves instrukser fastsatt av Stortinget 30. januar 1918, 27. mai 1977, 10. april 1987, 10. mars 1992 og 10. juni 1994.