

Innst. S. nr. 20

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra Carl I. Hagen til endring av Grunnlovens §§ 20, 30 og 86 (Riksretten)

Forslag 1 i Dokument nr. 12 (1995-1996)

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag, som er fremmet av representanten Carl I. Hagen, innebærer at Riksretten bare skal dømme i siste instans og ikke i første instans. Det betyr at anklager om lovbrudd mot de som etter Grunnloven skal dømmes for Riksretten først kan behandles av det ordinære domstolsystem med den normale påtalemyndighet som anklager. Først når saken eventuelt ankes til den høyeste domstol trer Riksretten inn i stedet for Høyesterett. Når det er påtalemyndigheten som anker, foreslås det at prosedyren blir en anbefaling til Odelstinget om å fremme anken til Riksretten. Odelstinget må således først ta stilling til om anken bør fremmes før det eventuelt blir sak for Riksretten. Når Odelstinget slutter seg til anken, går saken til riksrett i samsvar med det etablerte system.

Forslagsstilleren viser videre til at lovverket inneholder bestemmelser om et gradert reaksjonsmønster overfor lovbrudd begått av statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere gjennom ansvarlighetsloven av 5. februar 1932. Ved brudd på disse bestemmelser kan det idømmes både bøter, betinget og ubetinget fengsel. Forslagsstilleren viser til at det som skiller denne lov i praksis fra alt annet lovverk er at det er Riksretten som dømmer både i første og siste instans og med Odelstinget som påtalemyndighet. Forslagsstilleren anfører at domstolens historiske og spesielle rolle, dens sammensetning og anklager i dag er en reell hindring for å følge opp brudd på ansvarlighetsloven og andre lover som de nevnte embetspersoner måtte begå. Denne situasjon medfører, ifølge forslagsstilleren, at det blir en betydelig forskjellsbehandling mellom lovbrudd begått av statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsmedlemmer og alle andre yrkesgrupper som også måtte begå lovbrudd i sin arbeidsutøvelse.

Riksretten skal, ifølge forslagsstilleren, kun bevares som en siste instans domstol fordi Høyesterett ikke kan være siste instans når det gjelder lovbrudd begått av egne medlemmer.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

I Grunnloven gjøres følgende endringer:

§ 20 annet ledd skal lyde:

"I de Sager, som ere paadømte af Rigsretten, kan ingen anden Benaadning, end Fritagelse for idømt Livsstraf, finde Sted."

§ 30 tredje ledd annet punktum skal lyde:

"Den der ikke saaledes har protesteret, ansees at have været enig med Kongen, og er ansvarlig derfor, saaledes som siden bestemmes, og kan sættes under Tiltale derfor."

§ 86 første og annet ledd skal lyde:

"Rigsretten dømmer i sidste Instans i de Sager, som ere anlagde mot Statsraadets, Høiesterets eller Stortingets Medlemmer for strafbart Forhold, de som saadanne maatte gjøre sig skyldige i. Anker Domfældte, skal Sagen fremmes for Rigsretten. Anker Anklagemyndigheden, afgjør Odelstinget om Sagen skal fremmes for Rigsretten. Odelstinget er Anklagemyndighed naar Sagen behandles for Rigsretten.

De nærmere Regler om Paatale i Sager som ere omhandlede i første Led, fastsættes ved Lov. Dog kan der ikke sættes kortere Forældelsesfrist end 15 Aar for Adgangen til at gjøre Ansvar gjældende ved Tiltale i slige Sager."

Som ledd i behandlingen av grunnlovsforslaget har komiteen vært på studiereise i Danmark for å se på det danske riksrettsinstituttet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Inger Lise Husøy, Laila Kaland, lederen Jørgen Kosmo og Gunnar Skaug, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen og fra Sosialistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til at Riksretten bare har hatt betydning for Regjeringen og dens medlemmer, den har ikke vært anvendt mot medlemmer av Høyesterett eller Stortinget. Siden 1814 har Riksrett bare blitt reist 8 ganger. Flertallet har forståelse for at dette er momenter som kan tale for å gjøre endringer i dagens situasjon. Når flertallet ikke støtter forslaget, er det på bakgrunn av følgende betraktninger:

Flertallet viser til at dersom en sak i første instans skal reises av den alminnelige påtalemyndighet, vil det ved lov kunne bestemmes at Riksadvokaten ikke skal være undergitt instruksjonsrett fra Kongen i Statsråd. Likevel vil det underordningsforhold som i alminnelighet er mellom Riksadvokaten og Kongen være et problem. Det kan bl.a. reises spørsmål om tilliten til Riksadvokatens upartiskhet. En eventuell mistillit kan også smitte over til andre sakstyper.

Flertallet vil videre påpeke at den foreslåtte endringen også vil innebære et brudd i det maktfordelingsprinsipp som ligger til grunn for vår forfatning, særlig i forhold til Stortinget. Hensynet til maktfordelingsprinsippet tilsier at det er Stortingets organer som avgjør spørsmålet om tiltale for stortingsrepresentanter. Det vil være betenkelig å legge spørsmålet om tiltale til et organ som har såpass nær tilknytning til regjeringen som Riksadvokaten.

Flertallet vil også påpeke at dersom det først er i siste instans ved riksretten at det skal vurderes om eventuelle politiske vurderinger skal tas med, slik forslaget forutsetter, vil prinsippene for avgjørelsen bli forskjellig i de ulike instanser. En slik ordning vil lett føre til at sakene uansett ankes til riksretten, hvor overprøvingen vil miste noe av sin funksjon dersom normene det er tale om å anvende er forskjellige i de forskjellige instanser, noe flertallet mener ville være særdeles uheldig.

En annen uheldig konsekvens av forslaget som flertallet vil peke på, er at endringene ville innebære at en underordnet domstol ville behandle/pådømme saker om ansvar for embedshandlinger av dommere i landets øverste domstol.

Flertallet viser til at Riksretten kan benyttes i saker der en statsråd har fattet beslutninger som «er stridende mot Statsformen eller Rigets Love, eller øiensynligen er skadelig for Riget» (Grl. § 30). Hva som er skadelig for landet, er etter flertallets mening en ren politisk avgjørelse som ikke hører hjemme i de ordinære domstolene.

Etter flertallets mening kan ordningen åpne for misbruk. For eksempel kan en person som er misfornøyd med politiske vedtak, bringe saken inn for herreds- og byretten. Dette kan skape stor oppmerksomhet

om saken og være en unødvendig belastning for de involverte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, viser til begrunnelsen for det fremlagte forslag til å gjøre riksretten til en domstol som dømmer i siste instans, samt at den ordinære påtalemyndighet får sitt normale ansvar frem til saken eventuelt ankes til riksretten.

Disse medlemmer vil påpeke at regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere sitter i meget viktige maktposisjoner med den fare som derved foreligger for maktmisbruk. Når det på stadig flere samfunnsområder innføres lovregler som medfører strafferettslig ansvar for personer i forskjellige stillinger i bedrifter, organisasjoner og stiftelser, bør det etter disse medlemmers syn ikke lenger aksepteres at det i praksis ikke er et tilsvarende strafferettslig ansvar for noen av de høyeste posisjoner i norsk samfunnsliv. I innledningskapitlet i boken "Makt uten ansvar? - Om riksretten i vår tid" skriver bokens redaktør professor dr. jur. Eivind Smith bl.a. følgende:

"Både rettsstaten og demokratiet krever at samme lov skal gjelde for Loke og Tor. Rettsstatsargumentet ligger åpent i dagen. Men det samme bør gjelde for demokratiargumentet: Tilliten til vårt styringssystem er dårlig tjent med at folk flest - med rette eller urette - får inntrykk av at "de der oppe" slipper lettere enn dem selv.

Konklusjonen må altså bli at strafferettslig ansvar er et nødvendig supplement til andre former for ansvar som hviler på statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Da må det neste spørsmålet bli hvordan systemet må organiseres for å unngå at det vi nå kjenner som riksrettsansvaret, i praksis virker som et privilegium."

Når professor Smith hevder at det nåværende riksrettsansvaret i praksis virker som et privilegium antar disse medlemmer dette bl.a. skyldes uttalelser fra tidligere stortingspresident Jo Benkow, som på spørsmål om hva som skulle skje hvis en nyvalgt stortingsrepresentant som ikke uten videre ville undertegne erklæring om taushetsplikt skulle bryte denne plikten. Jo Benkow svarte:

"Da er det i tilfelle snakk om riksrett. Men det er et usedvanlig kronglete virkemiddel."

Professor Smith skriver videre:

"Hvis vi trenger en mulighet til å sette strafferettslige reaksjoner i verk overfor statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere (og det gjør vi altså), må vi også ta mekanismene på alvor. Riksrettsordningen er ikke et mål i seg selv, den er bare et middel. Er middelet egnet til å nå målet?

Hvis svaret på dette spørsmålet er negativt, slik Jo Benkow synes å mene, må vi være villig til å reise spørsmålet om hvilke endringer som bør gjøres for å gjøre ordningen mer velegnet. Den som lar temaet

ligge, bidrar i praksis til å holde ved like et privilegium - en slags strafferettslig immunitet - for medlemmene av våre tre øverste statsorganer. Dette er en situasjon som vi etter mitt skjønn ikke kan - eller i alle fall ikke burde kunne - leve med."

Disse medlemmer slutter seg til disse prinsipielle synspunkter fra professor Eivind Smith i boken som utkom i 1997 og vil hevde at det foreliggende forslag til endring av Grunnloven i betydelig grad vil imøtekomme det foreliggende behov for endringer som kan gjøres for å gjøre ordningen mer velegnet.

Disse medlemmer vil påpeke at det strafferettslige ansvar for statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere i forbindelse med disses utøvelse av sine verv, er klart fastlagt i ansvarlighetsloven (lov om straff for handlinger som påtales ved riksrett av 5. februar 1932 nr. 1). I den samme lov er også hjemlet den såkalte informasjonsplikten som gjelder for en regjering som kollegium og for statsråder individuelt til å sørge for at enhver sak som fremmes for Stortinget er forsvarlig opplyst. Denne opplysningsplikten er hovedfundamentet i forholdet mellom regjeringen og Stortinget og har vært begrunnelsen for at Stortinget har utvist stor tilbakeholdenhet med å etablere et eget ekspertiseapparat som skulle ettergå regjeringens saksopplysning i detalj. En regjering har etter ansvarlighetslovens bestemmelser plikt til å sørge for at alle relevante opplysninger - både de som taler for regjeringens standpunkt og de som taler imot regjeringens standpunkt - er med i saksfremlegget til Stortinget. Det vises her særlig til §9 som lyder:

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

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

Denne såkalte opplysningsplikten og dens oppfyllelse eller ikke oppfyllelse er ofte et viktig tema i den politiske debatt om saker som er til behandling i Stortinget. I så måte er det av og til spekulasjoner omkring mulig parlamentarisk ansvar overfor en statsråd som ikke har fulgt opplysningspliktens bestemmelser, dvs. at det spekuleres i om mistillitsforslag vil kunne bli fremmet. Konsekvensen av et mistillitsforslag er hvis det blir vedtatt at statsråden må forlate sitt embete. Disse medlemmer vil imidlertid hevde at dette virkemiddel og frykten for at dette virkemiddel vil kunne bli brukt, er betydelig redusert i moderne tid som følge av en etablert praksis hvor enhver statsminister vil stille seg solidarisk med en enkelt statsråd som trues av et mistillitsforslag, slik at det hele da vil dreie seg om spørsmål om regjeringsskifte, og da vil nesten en hvilken som helst viktig enkeltsak bli liten i forhold til et slikt hovedspørsmål. Det parlamentariske ansvar for en statsråd som har forbrutt seg mot ansvarlighetslovens bestemmelser har derfor i dag meget

redusert betydning. I tillegg må nevnes at parlamentarisk ansvar kun kan gjøres gjeldende overfor en sittende statsråd. Dette betyr at den preventive effekt av det parlamentariske ansvar for å sikre at ansvarlighetslovens bestemmelser blir fulgt i dag har minimal betydning, og for statsråder som har gått av eksisterer ingen mulighet for å gjøre parlamentarisk ansvar gjennom mistillit seg gjeldende.

Når så også det strafferettslige ansvar i realiteten anses for å være eliminert fordi det jo som Jo Benkow uttalte "er et usedvanlig kronglete virkemiddel", så er i dag situasjonen den at lovbrudd begått av "de der oppe" i realiteten ikke eksisterer og det er derfor i praksis betydelig forskjellig lovgivning for Loke og Tor.

I et system hvor mindre feil begått av mange forskjellige personer i forskjellige yrkeskategorier kan medføre både bøter og fengselsstraffer, risikerer altså ikke en statsråd som gjennom lovstridige handlinger påfører det norske samfunn milliarder av kostnader noen reell risiko for straffereaksjoner.

Disse medlemmer vil påpeke at dette ikke bare er en ren teoretisk situasjon, men er også i media omtalt som muligens relevant for statsråder som har ansvaret for utbyggingen av Gardermoen Lufthavn, Gardermobanen, Rikshospitalet, Hardangerbroen, Fatimaforbindingen og andre større prosjekter hvor saksopplysningene i forslagene til Stortinget har vist seg å ikke holde stikk, og hvor det også er påstått mangelfull opplysning til Stortinget da iverksettelse og bevilgninger ble foretatt. Dersom det i disse og eventuelle andre saker spekuleres i om ansvarlighetslovens bestemmelser er brutt, finner disse medlemmer det særdeles uheldig at selve domstolen og organiseringen av det å gjøre påtale gjeldende i seg selv er en hindring for at slikt blir vurdert av kompetent myndighet. Disse medlemmer ser det derfor som meget nødvendig av hensyn til rettstilstanden i Norge å foreta endringer i systemet for å gjøre strafferettslig ansvar gjeldende overfor lovbrudd begått av statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere ved utøvelse av embetsgjerningene. Den enorme forskjell som i dag eksisterer i praksis for disse som i utgangspunktet alltid vil gå straffri og bli spart for en eventuell retts sak, mens stadig nye yrkesgrupper risikerer straffefølgelse for lovbrudd begått i sin arbeidssituasjon er uakseptabel.

Disse medlemmer er fullt på det rene med at det foreligger flere alternative løsninger på det beskrevne problemet, og det er løst på forskjellige måter i ulike land. Disse medlemmer anser imidlertid det foreliggende forslag for å være en betydelig forbedring i forhold til det eksisterende riksrettsystem, men er selvsagt åpen for å vurdere andre løsninger og andre endringsforslag i neste stortingsperiode. Det er imidlertid disse medlemmers oppfatning at i mellomtiden vil det være en betydelig forbedring om det foreliggende forslag blir vedtatt, slik at Grunnloven blir endret i samsvar med forslaget. I tillegg til den tidligere gitte beskrivelse og begrunnelse for hvorfor det bør

være et strafferettslig ansvar for ulovligheter i arbeidsutførelsen begått av regjeringsmedlemmer, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere vil disse medlemmer også begrunne hvorfor det foreliggende forslag er bedre enn den bestående grunnlovsbestemmelse.

Disse medlemmer vil imidlertid først vise til Bjørn O. Bergs særavhandling til eksamen juridikum gjengitt i boken "Makt uten ansvar? - Om riksretten i vår tid" og innledningskapittelet skrevet av professor dr. jur. Eivind Smith, som begge faktisk konkluderer med at riksrettinstituttet i den nåværende form bør avskaffes. Bjørn O. Berg mener at alternativet er tiltale av den ordinære påtalemyndighet og pådømmelse av de ordinære domstoler, men med visse tilleggsendringer i lovverket mht. regjeringens stilling som øverste leder av påtalemyndigheten. Professor Smith påpeker at dette i seg selv ikke medfører at det strafferettslige ansvaret for regjeringens, Stortingets og Høyesteretts medlemmer faller bort, men at dette ansvaret vil måtte aktiviseres gjennom det ordinære apparatet for påtale og dom - eventuelt med modifikasjoner, og at en slik reform samtidig faktisk vil kunne føre til at det strafferettslige ansvaret lettere vil bli aktualisert. Det er mye som etter disse medlemmers oppfatning taler for at slike løsninger bør vurderes.

I den foreliggende sak er det imidlertid kun spørsmålet om det foreliggende grunnlovsendringsforslag bør bifalles eller ikke bifalles som foreligger til behandling for kontroll- og konstitusjonskomiteen, og disse medlemmer mener at i enhver sammenheng er det bedre om forslaget bifalles enn om det ikke bifalles og at det nåværende riksrettssystem består uendret.

Under dagens system er påtalemyndigheten i forbindelse med å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende etter brudd på for eksempel ansvarlighetsloven i utgangspunktet et rent politisk ansvar, i og med at det er Odelstinget som er påtalemyndighet i en eventuell sak som skal føres for riksretten. Det er altså i dagens system faren for rene politiske vurderinger eksisterer i forbindelse med spørsmålet om et søksmål. Dersom det foreliggende grunnlovsforslag ble vedtatt ville utgangspunktet for enhver sak om å reise tiltale overfor en statsråd, stortingsrepresentant eller høyesterettsdommer være en sak for den ordinære påtalemyndighet. I tillegg vil det være en vanlig lovsak å sikre at Kongen i statsråd i slike spørsmål fratras sin instruksjonsmyndighet over riksadvokaten. En slik endring vil medføre at det politiske vurderingsgrunnlaget om å reise sak ville være eliminert fra politiske myndigheters side og kun komme inn i betraktning når spørsmålet om en tappt sak for de ordinære domstoler skulle ankes til riksretten som domstol i siste instans.

Hvis grunnlovsforslaget ble vedtatt vil også det helt ordinære system for etterforskning av saker basert på anmeldelser eller eget initiativ fra påtalemyndigheten automatisk bli innført. Det vil medføre at det blir en profesjonell og trent etat som vil vurdere anmeldelser og situasjoner som oppsto istedenfor det mer amatør-

messige politiske Odelstinget. Den normale prosess med kartlegging av et saksforhold og deretter etterforskning med sikte på å fremskaffe et grunnlag for å avgjøre spørsmålet om tiltale skal tas ut eller ikke, ville også bli innført. I dagens system er dette meget komplisert fordi prosessen krever et tilleggstrinn ved at før reell profesjonell etterforskning av en sak kan iverksettes, må Odelstinget sørge for at det i henhold til Stortingets forretningsorden §14b) må opprettes en protokollkomité til å forstå den normale påtalemessige etterforskning som deretter munner ut i en innstilling til Odelstinget om tiltale bør tas ut eller ikke. Selve prosessen og vurderingen som Odelstinget må gjøre om det skal opprettes en protokollkomité vil mangle de profesjonelle påtalemyndighetsmessige vurderinger og den profesjonelle etterforskning som vanligvis legges til grunn for en slik. Det er først når en protokollkomité er oppnevnt at det vil være mulig å engasjere profesjonelle personer med erfaring og bakgrunn fra den ordinære påtalemyndighet og politimyndighet til å utføre etterforskning og påtalemessig vurdering at et saksforhold vil bli belyst på en adekvat måte.

I dagens system er det således først og fremst de politiske myndigheter, formelt sett Odelstinget, som vil vurdere og behandle det første steg i en eventuell prosess i en strafferettslig sak vedrørende brudd på ansvarlighetsloven, og det forkludrer og politiserer et spørsmål som bør behandles og avgjøres av profesjonelle og trentede påtale- og etterforskningspersoner.

Hvis grunnlovsforslaget blir vedtatt vil det altså være de ordinære politi- og påtalemyndigheter som etterforsker, forbereder og beslutter om tiltale skal reises på helt normal måte. Når det ved vanlig lovgivningsendring som en konsekvens av en vedtagelse av grunnlovsforslaget blir gjennomført at Kongen i statsråd fratras sin instruksjonsmyndighet over riksadvokaten, vil også enhver politisk vurdering bli fjernet fra spørsmålet om sak skal reises eller ikke, og det vil bringe brudd på ansvarlighetsloven inn for de samme systemer som gjelder brudd på andre lover og regler som personer måtte begå under utførelse av sitt arbeid eller det ansvar en stilling måtte medføre i henhold til en lovregel.

En vedtagelse av det foreliggende grunnlovsendringsforslag vil også medføre at det i de første instanser vil være de ordinære domstoler som behandler saker vedrørende brudd på ansvarlighetslovens bestemmelser. En slik endring vil langt på veg medføre at eventuelle lovbrudd begått av statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere får den samme behandling som lovbrudd begått av personer i alle andre stillinger. Det vil medføre større grad av likhet for loven for Loke og Tor.

I det systemet som vil komme etter vedtagelse av grunnlovsforslaget vil det først være i siste instans ved riksretten at eventuelle politiske vurderinger av et sakskompleks vil fremkomme før dom avsies. De ordinære påtalemessige og domsmessige avgjørelser om objektivt lovbrudd på lovbestemmelser som ansvarlig-

hetslovens vil da være gjennomført, og det vil også klargjøre om eventuelle politiske vurderinger som medtas i saken ved en sluttbehandling i riksretten, og det ville i seg selv være klargjørende for alle berørte og for befolkningen hvorfor en eventuell anke til riksretten som siste instans skulle få et annet utfall enn foregående normale domstolsbehandlinger.

En endring av Grunnloven slik som forslaget vil medføre vil således avpolitisere påtalemyndighetens arbeid, medføre ordinære domstolsvurderinger av om lovbrudd er skjedd og kun medføre at eventuelle politiske tilleggsvurderinger kommer inn i den siste eventuelle ankebehandling av saken.

Disse medlemmer vil således hevde at en vedtagelse av det foreliggende grunnlovsforslag vil medføre en betydelig forenkling av det bestående system for å gjøre ansvaret gjeldende overfor mulige brudd på ansvarlighetslovens bestemmelser, og medføre at eventuelle lovbrudd blir forfulgt uavhengig av politiske vurderinger og avgjort av en profesjonell påtalemyndighet basert på en profesjonell etterforskning utført av trenede personer i politi- og påtalemyndighe-

ten. Dette vil også ivareta rettssikkerhetsprinsippene for personer som blir vurdert for lovbrudd. Disse medlemmer vil således hevde at en vedtagelse av det fremlagte grunnlovsendringsforslag i en hver henseende vil bedre rettssituasjonen i forhold til en situasjon hvor det bestående system blir stående uendret.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1 i Dokument nr. 12 (1995-1996) om endring av Grunnlovens §§ 20, 30 og 86 - bifalles.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og det som står foran og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Forslag nr. 1 i Dokument nr. 12 (1995-1996) om endring av Grunnlovens §§ 20, 30 og 86 – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 1999

Jørgen Kosmo

leder

Odd Holten

ordfører

Svein Ludvigsen

sekretær