



Innst. S. nr. 210

(2002–2003)

**Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Dokument nr. 14 (2002-2003)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til
Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.
Stortingets kontroll med regjering og forvaltning**

Beriktiget

INNHold

1.	Innledning	5
1.1	Utvalgets oppnevning og mandat	5
1.2	Utvalgets arbeid	6
1.3	Arbeidet i komiteen	7
2.	Sammendrag	7
2.1	Komiteens generelle merknader	7
3.	Generelle spørsmål ved Stortingets kontrollfunksjon	8
3.1	Komiteens merknader	8
4.	Stortingets krav på informasjon	8
4.1	Stortingets innkallingsrett	8
4.1.1	Utvalgets forslag til endring i forretningsordenen m.m.	9
4.2	Komiteens merknader	9
4.3	Stortingets innsynsrett	10
4.3.1	Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen	11
4.4	Komiteens merknader	12
4.5	Regjeringens opplysningsplikt	13
4.5.1	Utvalgets forslag til endringer i Grunnloven	14
4.6	Komiteens merknader	15
5.	Stortingets kontrollorganer	16
5.1	Kontroll- og konstitusjonskomiteen	16
5.1.1	Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen	17
5.2	Komiteens merknader	17
5.3	Riksrevisjonen	18
5.3.1	Riksrevisjonens ledelse og organisasjon	19
5.3.2	Riksrevisjonens hovedoppgaver	19
5.3.3	Riksrevisjonens rett til å innhente opplysninger og dokumenter	20
5.3.4	Komiteens behandling av ny lov og instruks for Riksrevisjonen	22
5.4	Komiteens merknader	23
5.5	Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner	25
5.5.1	Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen	27
5.6	Komiteens merknader	27
6.	Enkelte særskilte kontrollområder	28
6.1	Kontroll med delegert lovgivningsmyndighet	28
6.2	Kontroll med etterlevelsen av Stortingets instruks og forutsetninger	29
6.3	Komiteens merknader	31
7.	Ansvarliggjøring	32
7.1	Riksretten	32
7.1.1	Utvalgets forslag til endringer i grunnlov, lov og forretningsorden	36
7.2	Komiteens merknader	37
7.3	Mistillitsvedtak	38
7.4	Komiteens merknader	39
7.5	Andre reaksjoner - kritikk og kritikkvedtak (daddelsvotum)	39

7.6	Komiteens merknader	40
7.7	Stortingsrepresentanters immunitet	40
7.8	Komiteens merknader	40
8.	Forslag fra mindretall	40
9.	Komiteens tilråding	41



Innst. S. nr. 210

(2002-2003)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 14 (2002-2003)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Stortinget besluttet den 18. mai 2000 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. S. nr. 175 (1999-2000) fra Stortingets presidentskap. Utvalget har hatt følgende sammensetning:

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

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

Utvalget fikk følgende mandat:

"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 granskning, 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 komiteemedlemmene til å stille spørsmål. Spørsmålet om rettsikkerhetsgarantier 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 Riksre-

visjonens 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 eksternt 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 utvalget 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 møte for sig i Statsager ...". 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 påtales 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 riksretts-

ansvar 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 forretningsorden. 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."

Utvalget avga 27. mars 2001 Dokument nr. 19 (2000-2001) - delutredning om åpne høringer fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. S. nr. 284 (2000-2001) fra Presidentskapet, debattert 11. juni 2001. Utvalgets forslag ble her i hovedtrekk vedtatt.

Hovedrapporten ble avgitt 30. september 2002.

1.2 Utvalgets arbeid

Utvalget har avholdt 34 møter. I tilknytning til utvalgets arbeid innledet departementsråd Bjørn Grydeland om regjeringen Stoltenbergs syn på Riksrevisjonens forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen og daværende arbeids- og administrasjonsminister Jørgen Kosmo om temaet embetsverkets stilling under parlamentarisk kontroll.

Utvalget har videre avholdt to seminarer. På det første var bl.a. Riksrevisjonen representert i tillegg til professor Trond Nordby, cand.philos Line Gaare Paulsen, Petter Thomassen (leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen i perioden 1993-1997), stortingsrepresentant Tom Thoresen og kansellisjef Bertil Wennberg fra den svenske Riksdagens Konstitutionsutskott. På det andre seminaret deltok bl.a. 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. I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2001 ba utvalget i brev av 29. november 2001 regjeringen Bondevik ta stilling til om den stilte 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 Dokument nr. 14 (2002-2003). Det vises for øvrig til punkt 5.3.4 nedenfor, der komiteen redegjør nærmere for sin behandling av forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen.

1.3 Arbeidet i komiteen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var 2.-4. mars 2003 på studietur til Sverige og Danmark hvor aktuelle temaer blant annet var oppløsningsrett, Riksrett samt ny lov og instruks for Riksrevisjonen.

Når det gjelder Frøilandutvalgets gjennomgang av Riksrevisjonen (jf. punkt 5.3 i Dokument nr. 14), har komiteen merket seg at utvalget ikke har sett det som sin oppgave å fremsette nye forslag til bestemmelser i lov eller instruks, men at utvalgsflertallet har gitt uttrykk for synspunkter på enkelte paragrafer og også fremmet enkelte endringsforslag. Siden ny lov om Riksrevisjonen ligger til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen, har komiteen funnet det hensiktsmessig å behandle de konkrete paragrafer i tilknytning til lovutkastet. Komiteen avgrensner følgelig sin gjennomgang av utvalgets innstilling på dette punktet til å omfatte synspunkter på prinsipielle spørsmål, se for øvrig punkt 5.4 nedenfor.

2. 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 har fremlagt, 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.

Utvalget har gitt 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 instruks. Videre er det gitt en oversikt over hvordan kontrollfunksjonen har utviklet seg i nyere tid, og hvilke spørsmål og utfordringer dette reiser.

Stortinget fører selv kontroll gjennom plenum, avdeling og komité. Men i tillegg har Stortinget etablert eksterne parlamentariske hjelpeorganer - Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Ombudsmannen for Forsvaret og de sivile tjenesteppliktige, EOS-utvalget for kontroll av de hemmelige tjenestene, samt granskingskommisjoner i enkeltsaker.

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.

Utvalgets grunnsyn har vært at det i hovedtrekk ser positivt på den oppgraderingen av kontrollfunksjonen som Stortinget har gjennomført på 1990-tallet, men på enkelte punkter har utvalget sett det nødvendig å foreta justeringer eller korreksjoner.

Utvalget har fremsatt forslag til endringer i Grunnloven, enkelte lover og Stortingets forretningsorden.

2.1 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og Ågot Valle og fra Kristelig Folkeparti, Mødulf Aukan, viser til den foreliggende utvalgsinnstilling og vil uttrykke tilfredshet med at det nå er foretatt en samlet vurdering av Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Det har lenge vært behov for en slik gjennomgang. Den foreliggende innstilling bidrar etter komiteens mening, på en konstruktiv måte til å klargjøre kontrollfunksjonens plass i det politiske system.

Komiteen er enig i utvalgets vurdering av at den oppgradering av kontrollfunksjonen som Stortinget har gjennomført på 1990-tallet i hovedtrekk har vært positiv. Dette betyr imidlertid ikke at det på enkelte områder ikke vil være formålstjenlig med justeringer og korreksjoner. Ikke minst stiller utskillelse av statlige selskaper og alternativ organisering av offentlig forvaltning Stortinget overfor nye utfordringer.

Komiteen finner utvalgets definisjon på "kontroll" som etterfølgende gransking, vurdering og reaksjon - til forskjell fra den styring Stortinget driver i forkant, gjennom lover, budsjettvedtak og instruksjer, som hensiktsmessig.

Komiteen vil understreke at Stortingets kontroll med regjering og forvaltning skal være en kontroll av de disposisjoner som er foretatt og hvor ren partipolitisk virksomhet må legges til side. Uten klare spilleregler i så måte vil kontrollkomiteen lett bli en arena for eller mot den sittende regjering og derved undergrave den viktige oppgave komiteen er satt til å ivareta.

Komiteen vil understreke de eksterne kontrollorganer som Riksrevisjonen og EOS-utvalgets betydning som viktige verktøy for Stortingets kontrollarbeid. Komiteen viser til nærmere omtale av Sivilombudsmannen under avsnittet om kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. pkt 5.1.

3. GENERELLE SPØRSMÅL VED STORTINGETS KONTROLLFUNKSJON

Utvalget har for det første drøftet 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.

3.1 Komiteens merknader

Komiteen viser til at regjeringen i vårt system står konstitusjonelt og politisk ansvarlig overfor Stortinget, mens Stortingets ansvar blant annet er å sikre at regjeringen følger opp Stortingets vedtak. I forhold til embetsverket og den underliggende forvaltning, står disse til ansvar overfor regjeringen, ikke Stortinget. Etter komiteens syn er dette viktige prinsipper som bør bevares og beskyttes.

Komiteen vil understreke at både kontroll- og konstitusjonskomiteen og de øvrige komiteer spiller en

viktig rolle i kontrollarbeidet. De enkelte komiteer har en viktig oppgave i å følge opp på eget fagfelt blant annet ved å se til at vedtak er gjennomført, jf. St.meld. nr. 4 om utrednings- og anmodningsvedtak.

Komiteen vil understreke at selv om kontroll er viktig, må den aldri få et slikt omfang at den går på bekostning av andre presserende oppgaver. Kontrollen må heller ikke dreie seg om detaljspørsmål, men på feil som har politisk betydning eller har betydning for samfunnets interesser.

Komiteen deler utvalgets vurdering av at det er vanskelig å fastsette nærmere retningslinjer for kontrollens ideelle omfang.

Komiteen vil understreke at Stortingets kontroll med regjering og forvaltning både bør bestå av såkalt legalitetskontroll - dvs. at lover og instruksjer blir fulgt, og mer skjønnsmessig kontroll. Et viktig kriterium for det siste er at regjeringen har fulgt opp Stortingets klare forutsetninger. Regjeringens opplysningsplikt er et annet viktig kriterium i denne sammenheng.

Komiteen deler utvalgets vurdering av at en forutsetning for en godt fungerende forvaltning er at statsråden har ansvaret for å føre kontroll med underliggende organer og at Stortinget fører kontroll med statsrådets forvaltning av denne oppgaven. Ved omorganisering og delegering er det viktig å opprettholde styringslinjene. Ingen statsråd skal kunne delegerer seg vekk fra ansvar.

Komiteen vil understreke betydningen av at en regjering har fora hvor den kan utøve fri meningsutveksling, til dels også skriftlig, uten fare for at opplysninger kommer ut. Dette er viktig for demokratiet.

Komiteen viser videre til at den parlamentariske kontroll i Norge tradisjonelt har utvist tilbakeholdenhet i forhold til statsrådenes rent personlige forhold. Komiteen slutter seg til utvalgets presisering av at Stortingets kontroll skal gjelde statsrådenes embetsførelse, og at private forhold kun er av relevans i den grad de får direkte og negativ betydning for denne.

Komiteen anser det også viktig å styrke mindretallets rettigheter. Initiativrett og mulighet for $\frac{1}{3}$ av kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer til å få en sak fram for Stortinget i plenum, er i så måte et viktig skritt i riktig retning.

4. STORTINGETS KRAV PÅ INFORMASJON

4.1 Stortingets innkallingsrett

Innkallingsretten er konstitusjonelt forankret i Grunnloven § 75 h, som svært sjelden anvendes i praksis, og som i stedet er supplert med prosedyrer for "frivillige" forklaringer, gjennom spørreordningene, komitehøringer mv. Utvalget påviser hvordan § 75 h gir Stortinget en 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 Stortingets behov for å innhente forklaringer. Grunnloven § 75 h pålegger ikke bare møteplikt, men også forklaringsplikt. I forhold til opplysninger underlagt lovfestet taushetsplikt gir bestemmelsen i seg selv kun

hjemmel for å kreve slike, ikke for å offentliggjøre dem. I den grad dette kreves, må det derfor skje bak lukkede dører. Den enkelte representant vil da være pålagt taushetsplikt etter Stortingets forretningsorden § 60. Utvalget påpeker generelt den faren som kan ligge i at 165 representanter får tilgang til strengt taushetsbelagt informasjon og understreker at dette bare bør kreves i den grad det er absolutt påkrevd for å få saken forsvarlig opplyst. Utvalget anser det ikke hensiktsmessig å tildele Stortingets komiteer kompetanse til å tvangsinnkalle. Komiteenes adgang til å avholde frivillige høringer (åpne og lukkede) har utvalget utredet i Dokument nr. 19 (2000-2001) - delutredning om åpne høringer fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, jf. Innst. S. nr. 284 (2000-2001) fra Presidetskapet.

Når det gjelder alle komiteehøringer, sluttet *Presidetskapets flertall* seg til forslaget fra mindretallet i utvalget - Frøiland og Lønning - om å opprettholde dagens regel om at en komiteehøring krever beslutning av komiteen med vanlig flertall. *Presidetskapets mindretall* sluttet seg til forslaget fra flertallet i utvalget om at høring skal avholdes og anmodning om å møte til høring fremsettes når minst 1/3 av komiteens medlemmer ber om det.

I Dokument nr. 14 (2002-2003) tar et samlet utvalg opp igjen forslaget om at et mindretall på 1/3 av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen bør kunne kreve at det skal avholdes høringer i kontroll saker, og til å angi hvem som skal anmodes om å møte. Utvalget viser til at behovet for mindretallsrettigheter er klarere i kontroll saker enn ellers, og til at kontroll- og konstitusjonskomiteen også på andre måter formelt og reelt står i en særstilling, sammenlignet med de øvrige komiteene.

Utvalgets flertall antar at retten for et kvalifisert mindretall til å kreve høring riktignok er sterkest i kontroll- og konstitusjonskomiteen, 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.

4.1.1 Utvalgets forslag til endring i forretningsordenen m.m.

FORRETNINGSORDENEN § 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 forretningsordenen § 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 flertallet, sammen med det øvrige utvalg, ny forretningsordenen § 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."

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 kontroll sak, og kreve at komiteen innkaller bestemte personer til å møte."

4.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til utvalgets påpeking av den begrensede anvendelse Grunnloven § 75 h - innkallingsretten og plikten til å forklare seg i den sammenheng - har hatt og er enig i den avgrensning av spørsmålet utvalget har foretatt. Etter komiteens syn bør Stortingets behov for å innhente opplysninger fortrinnsvis dekkes gjennom andre rutiner enn den grunnlovsfestede innkallingsretten.

Utvalget er delt i spørsmålet om det er konstitusjonell adgang til å delegere retten til tvungen innkalling til en komite. Komiteen legger til grunn at denne retten ikke er gjenstand for delegering, og vil presisere at vedtak om å innkalle og pålegge noen forklaringsplikt må kreve flertallsbeslutning og treffes av Stortinget i plenum. Denne bestemmelsen vil neppe være av stor betydning i praksis. Høringer i komiteene er, og bør være, basert på frivillig innkalling. Stortingsflertallets rett til å foreta tvangsinnkalling, blir følgelig å oppfatte som et "ris bak speilet".

Forklaringsplikten basert på vedtak i plenum, omfatter alle relevante forhold i tilknytning til den sak som behandles. Det være seg opplysninger om interne prosesser i forvaltningen så vel som samarbeidet mellom statsråd og embetsverk.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til utvalgsflertallets vurdering av at Stortinget i en ekstraordinær kontroll sak, der det er berettiget mistanke om alvorlige feil og mangler, skal kunne kreve forklaring om interne beslutningsprosesser i regjeringsskollegiet, som ledd i avklaringen av statsrådenes formelle og reelle ansvar. Flertallet vil imidlertid presisere at terskelen for dette må ligge meget høyt. Flertallet slutter seg også til utvalgets vurdering av behandlingen av taushetsbelagte opplysninger.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Grunnlovens klare ordlyd, Stortingets endrede kontrollrolle, reelle hensyn og formålsbetraktninger kan legge grunnlag for restriktive så vel som liberale tolkninger av innkallingsretten etter Grunnloven § 75 h. Disse medlemmer viser til at spørsmålet om Stortinget kan kreve opplysninger om regjeringens interne arbeidsfor-

hold etter Grunnlovens § 75 h, er omstridt. Disse medlemmer viser for øvrig til utvalgsmedlemmene Odd Holten (Krf) og Inge Lønnings (H) merknader på dette punktet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til behandlingen av utvalgets delutredning om åpne høringer, jf. Dokument nr. 19 (2000-2001), hvor spørsmålet om et kvalifisert mindretall i alle komiteer skal kunne kreve høringer, ble behandlet. Flertallet fastholder at denne retten bare skal tillegge kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at Stortingets kontrollfunksjon best ivaretas ved at også 1/3 av medlemmene i enhver komité skal kunne kreve at det avholdes høring, og angi hvem som skal anmodes om å møte. Dette er også i tråd med synet til flertallet i utvalget, jf. flertallets forslag til ny tekst i Stortingets forretningsorden § 21 første ledd tredje punktum referert foran.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortingets forretningsorden § 21 første ledd tredje punktum skal lyde:

Høringer skal avholdes og anmodning om å møte til høring skal fremsettes når minst 1/3 av komiteens medlemmer ber om det.

I Reglement for åpne kontrollhøringer gjøres følgende endring:

§ 2 første ledd første punktum skal lyde:

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."

4.3 Stortingets innsynsrett

Stortingets *innsynsrett* i dokumenter er konstitusjonelt forankret i Grunnloven § 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 formelt plenarvedtak om dette. Samtidig blir det påpekt at denne kompetansen også i fremtiden bør utøves med varsomhet, spesielt i forhold til strengt interne eller taushetsbelagte dokumenter.

Hovedtrekkene ved § 75 f er etter utvalgets vurdering klare. Stortinget kan kreve innsyn i alle "offentlige" dokumenter som er i regjeringens eller forvaltningens

besittelse. Da § 75 f ble gitt i 1814 er det klart at uttrykket "offentlige" dokumenter var ment i motsetning til "private". Begrepet "internt" dokument fantes ikke i 1814.

Utvalgets flertall 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 Grunnloven § 75 f ikke gir Stortinget noen rett til å kreve utlevert slike dokumenter, og da gjerne med henvisning til begrepet "internt" slik det er brukt i § 5 i offentlighetsloven av 19. juni 1970 nr. 69.

Flertallet antar at det etter gjeldende rett ikke kan oppstilles noe generelt unntak fra Stortingets formelle innsynsrett i interne dokumenter. Etter flertallets vurdering er det heller ikke ønskelig eller mulig å oppstille spesielle unntak, for enkelte typer dokumenter som formelt skal være unntatt. Det understrekes at plikten til å utlevere interne dokumenter etter gjeldende rett bare oppstår dersom det treffes formelt vedtak om dette i plenum. Videre vil flertallet understreke at utlevering av dokumenter til Stortinget ikke nødvendigvis betyr at disse offentliggjøres.

Et mulig unntak fra hovedregelen om innsyn gjelder dokumenter som knytter seg til interne drøftelser på politisk nivå i regjeringskollegiet. Det gjelder i første rekke *regjeringskonferansene* (R-notater, R-referater og R-protokoller). Det er langvarig tradisjon for at Stortinget ikke ber om slike dokumenter, verken som "frivillig" anmodning eller ved plenarvedtak.

Etter flertallets vurdering er det, til tross for praksis og eventuelle rettsoppfatninger, problematisk å oppstille noen klar rettslig skranke mot at Stortinget i ekstraordinære tilfeller gjennom plenarvedtak skal kunne kreve utlevert R-notater m.m. De forestillingene om privat eiendomsrett (for statsministeren/statsrådene) som 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 beslutningsnivået i den utøvende makt. Det forhold at Stortinget i *praksis* ikke har bedt om R-notater mv., har etter flertallets oppfatning beskjeden rettslig vekt.

Flertallet antar at Grunnloven § 75 f i prinsippet gir Stortinget rett til å kreve innsyn i R-notater, R-referater mv. 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.

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 Grunnloven § 75 f. Disse medlemmer 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 regje-

ringskonferanser, utkast til R-notater mv). Disse medlemmer vil vise til at det aldri har skjedd at Stortinget verken formelt eller uformelt har bedt om innsyn i slike dokumenter.

Disse medlemmer viser også 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 imot utlevering av de råd regjeringen får fra sin faste advokat.

Utvalgets flertall, lederen Ranveig Frøiland, Carl I. Hagen, Harald Hove, Hanne Marthe Narud, Rolf Reikvam, Jorunn Ringstad, Fredrik Sejersted og Bjørg Selås, foreslår at Stortingets innsynsrett kommer klarere til uttrykk gjennom en ny bestemmelse i forretningsordenen. Videre må dette sees i sammenheng med spørsmålet om innsynsrett enten for Stortingets komiteer og/eller et mindretall av representantene.

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 $\frac{1}{3}$ av representantene i plenum bør gis en særskilt innsynsrett. I dag er det bare Stortingets (eller Odelstingets) flertall som kan bruke § 75 f.

Stortingets innsynsrett etter Grunnloven § 75 f er 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.

I forhold til Stortingets fagkomiteer, ser dette flertallet ikke behov for å gi disse et formelt krav på innsyn i regjeringens/forvaltningens dokumenter. Dette flertallet mener imidlertid at dette stiller seg annerledes i forhold til kontroll- og konstitusjonskomiteen. For denne komiteen kan det derfor etter dette flertallets vurdering være hensiktsmessig at den ikke trenger å gå gjennom plenum, men selv kan gis formell kompetanse til å kreve innsyn.

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 har 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. På denne bakgrunn fremmer flertallet forslag til en ny bestemmelse i Stortingets forretningsorden. Bestemmelsen kan inntas som en ny § 49 a i forretningsordenen.

Bestemmelsens første ledd må sees som en presisering av det som etter en tolkning allerede i dag følger av Grunnloven § 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 $\frac{1}{3}$ av representantene. Og dertil er denne samme kompetansen også tildelt et mindretall på $\frac{1}{3}$ av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen. 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen, nedfelt i forretningsordenen § 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 Forretningsordenen § 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 offentlig § 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 Grunnloven § 75 f. Dersom flertallets forslag om en ny felles grunnlovsbestemmelse om Stortingets rett til informasjon blir vedtatt, vil dette ikke medføre behov for andre endringer i § 49 a enn selve henvisningen til Grunnloven.

Et mindretall, medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, mener at det ikke er behov for å gjøre endringer i Grunnloven eller Stortingets forretningsorden for å gi Stortinget økt innsynsrett.

4.3.1 Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen

FORRETNINGSORDENEN § 49 A

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår en ny § 49 a i forretningsordenen om Stortingets innsynsrett etter Grunnloven § 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 Grunnloven. § 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 regjering strengt interne arbeidsdokumenter (R-notater mv.). 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, som snarest 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 offentlig-hetsloven, men skal ved sin vurdering legge vekt på representantenes særskilte stilling og informasjonsbehov."

Et mindretall, lederen Ranveig Frøiland, foreslår at flertallets forslag til forretningsordenen § 49 a andre ledd går ut.

4.4 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortingets innsynsrett konstitusjonelt er forankret i Grunnloven § 75 f. Flertallet vil understreke at Stortinget basert på flertallsbeslutning i plenum, må kunne kreve innsyn i ethvert offentlig dokument i regjeringens eller forvaltningens besittelse. Dette gjelder alle dokumenter, inkludert regjeringsnotater mv. På hvilken måte dokumentet stilles til Stortingets disposisjon, er det derimot lite formålstjenelig å lage klare regler for. Flertallet vil imidlertid sterkt presisere at en slik kompetanse kun bør benyttes i helt ekstraordinære tilfeller.

Flertallet slutter seg til utvalgets vurdering av forholdet mellom "offentlige" dokumenter og dokumenter av rent privat karakter og finner det lite hensiktsmessig å innfortolke noe generelt unntak for "interne" dokumenter i Grunnloven § 75 f.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet er enig i at Stortingets innsynsrett klart bør fremgå av Stortingets forretningsorden, og støtter forslaget til ny bestemmelse i Stortingets forretningsorden § 49 a første og tredje ledd hvoretter begjæring kan gjelde ethvert dokument som er i regjeringens eller den

underliggende forvaltnings besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet samt regler for enkeltrepresentanters rett til innsyn.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om i hvilken utstrekning Grunnloven § 75 f gir Stortinget rett til innsyn i regjeringens og forvaltningens interne dokumenter, i praksis og teori er omstridt. Disse medlemmer ser det som naturlig at den rettslige rekkevidden avklares gjennom at det foretas en revisjon av ordlyden av Grunnloven § 75 på et senere tidspunkt, og at Stortinget behandler eventuelle endringer av Grunnloven på ordinær måte.

Disse medlemmer stiller seg kritiske til ideen om å avklare tolkningen av Grunnloven gjennom formuleringer i forretningsordenen. Disse medlemmer vil påpeke at en ny formulering i Stortingets forretningsorden ikke avklarer hvordan Grunnloven skal forstås. Stortingets forretningsorden regulerer Stortingets forhandlinger og Stortingets eget arbeid, og er ikke konstitusjonelt bindende for regjeringen eller for tolkningen av Grunnloven.

Disse medlemmer vil på generelt grunnlag stille seg kritisk til å bruke endringer i Stortingets forretningsorden som en teknikk for å underbygge en bestemt tolkning av Grunnloven i saker hvor tolkningen er uklar eller omstridt. Dersom Stortinget ønsker å avklare eller presisere en bestemt forståelse av Grunnloven, bør Stortinget vedta eventuelle endringer av Grunnloven på ordinær måte.

Disse medlemmer viser for øvrig til utvalgsmedlemmene Odd Holten (Krf) og Inge Lønnings (H) merknader på dette punktet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, går mot forslaget om å gi kontroll- og konstitusjonskomiteen utvidet innsynsrett. Likeledes avvises forslaget om 1/3 av de som stemmer eller at medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte eller interne dokumenter, unntatt regjeringsnotater mv. og hemmeligholdte opplysninger av hensyn til rikets sikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter hele utvalgets forslag til ny tekst til Stortingets forretningsorden § 49 a om Stortingets innsynsrett etter Grunnloven § 75 f (evt. forslag til ny § 82), dvs. også nevnte forslags andre ledd om utvidet innsynsrett til kontroll- og konstitusjonskomiteen, og forslaget om 1/3 av de som stemmer eller at medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen skal kunne kreve innsyn i taushetsbelagte eller interne dokumenter, unntatt regjeringsnotater mv. og hemmeligholdte opplysninger av hensyn til rikets sikkerhet. Hele det aktuelle forslaget til utvalget støttes av disse medlemmer fordi dette best ivaretar Stortingets kontrolloppgave overfor regjering og forvaltning.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

” Ny § 49 a andre ledd skal lyde:

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 regjering 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.

Flertallets forslag til andre ledd blir etter dette tredje ledd.”

4.5 Regjeringens opplysningsplikt

Regelen om *regjeringens 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.

Det stilles to hovedkrav til de opplysninger som legges frem for Stortinget. De må for det første være korrekte. For det andre stilles det krav til utførligheten av den informasjon som legges frem.

I forbindelse med Stortingets behandling av Reksten-saken, gav finanskomiteen til kjenne prinsipielle synspunkter på opplysningsplikten, som senere fikk tverrpolitisk støtte under debatten i plenum. Med grunnlag i en utredning fra professor Eivind Smith, utla komiteen kravet til utførlighet slik at de opplysninger som fremkommer må være dekkende.

Utvalgets flertall slutter seg til det syn på kravet til utførlighet som kom til uttrykk under behandlingen av Reksten-saken. Dette innebærer at regjeringens opplysninger skal være korrekte og dekkende for det saken eller henvendelsen gjelder.

Et mindretall, medlemmene Odd Holten, Inge Lønning og Fredrik Sejersted er skeptiske til å godta uttrykket "korrekt og dekkende" som en generell formulering av opplysningsplikten rekkevidde etter gjeldende rett. En så vid tolkning er særlig betenkelig ettersom dette gjelder en norm som er straffesanksjonert, og som kan lede til tiltale for riksrett. Mindretallet påpeker at opplysningsplikten rekkevidde ut fra de rettskilder som foreligger er uklar, men at de trekker i retning av en snevrere regel.

I nyere tid har opplysningsplikten i praksis vært det klart mest påberopte grunnlaget for krav om straffeansvar mot statsråder.

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 opplysningsplikten 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.

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

Etter mandatet er utvalget bedt om å vurdere reform av bestemmelsene om innsyn og innkalling i Grunnloven § 75 f og h, samt grunnlovsfesting av opplysningsplikten. Flertallet konkluderer med 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.

Flertallet foreslår en ny bestemmelse i Grunnloven § 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.

Flertallet presiserer 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 Grunnloven § 75 må endres, ved at bokstavene f, g og h tas ut. Etter flertallets forslag til endring av Grunnloven § 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.

Dersom det først skal foretas en slik opprydding i Grunnloven § 75, foreslår flertallet videre at bestemmelsen i § 75 bokstav i om Stortingets revisjon av "midlertidige Gage- og Pensjonslister" 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.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, presiserer 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.

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 skjønsmessige, slik de også er i dag. Dette kan avhjelpest ved at man i motivene angir retningslinjer for tolkningen, slik det her er gjort. Men det vil uansett være rettssikkerhetsmessige betenknninger ved å formulere et straffebud som må vise til en skjønsmessig og politisk preget helhetsvurdering.

Flertallet 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 fratrudd 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 tilfeller 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.

Det vises til forslaget i punkt 7.1 om opphevelse av ansvarlighetsloven 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 som det fremgår i avsnitt 7.1 foreslått 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."

Et mindretall, medlemmet Odd Holten, vil gi sin tilslutning til at regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget grunnlovfestes i en ny Grunnloven § 82. Dette medlem foreslår imidlertid at de nåværende bestemmelser i Grunnloven § 75 f og h om innsyns- og innkallingsrett beholder sin nåværende plassering og utforming.

Et annet mindretall, medlemmet Inge Lønning, finner ikke at det 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.

4.5.1 Utvalgets forslag til endringer i Grunnloven

GRUNNLOVEN § 75

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår at Grunnloven § 75 bokstav f, g, h og i oppheves. De gjenværende bokstav-avsnitt i § 75 foreslås deretter endret, slik at bestemmelsen vil lyde:

"Det tilkommer Stortinget:

- 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 gennemse 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; at naturalisere Fremmede."

FORRETNINGSORDENEN §§ 48 OG 49

I den utstrekning flertallets forslag til endring av Grunnloven § 75 blir vedtatt, er det også nødvendig å foreta enkelte redaksjonelle endringer i forretningsordenen §§ 48 og 49. Utvalget har ikke funnet det nødvendig å utforme forslag til dette.

GRUNNLOVEN § 82 OM STORTINGETS
INFORMASJONSKRAV

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Odd Holten og Inge Lønning, foreslår en ny Grunnloven § 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 statsaker, 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 Grunnloven § 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 grunnlovsspørsmål lyder utvalgets forslag:

Første alternativ:

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

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

Andre alternativ:

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

Odd Holtens forslag:

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

4.6 Komiteens merknader

Komiteen har forståelse for at det er vanskelig å utforme eksakte regler for regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, men legger til grunn at det må kunne stilles krav til den informasjon regjeringen gir Stortinget.

Komiteen vil understreke betydningen av at Stortinget får informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtak som fattes. Siden det er regjeringen som forbedrer og fremlegger de fleste saker for Stortinget, som leder forvaltningen og har råderetten over det offentlige utredningsapparat, har den et særskilt ansvar for å sikre at Stortinget gis et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Komiteen er videre av den oppfatning at regjeringen i visse situasjoner vil ha plikt til å fremlegge opplysninger på eget initiativ.

Komiteen viser også til at opplysningsplikten er et viktig kriterium for Stortingets etterfølgende kontroll.

Komiteen vil understreke at de opplysninger regjeringen legger fram for Stortinget, må være korrekte. Dette innebærer at det må være samsvar mellom opplysningene og den underliggende realitet. Komiteen vil også understreke at det må stilles krav til utførligheten i den informasjon som fremlegges. Utvalget foreslår å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt. Komiteen har merket seg at utvalget er delt i synet på kravet til de opplysninger regjeringen fremlegger. Et flertall går inn for at "Regjeringen skal meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger" og at "all informasjon som Statsrådets medlemmer meddeler Stortinget og dets organer, skal være korrekt og dekkende", mens to ulike mindretall anbefaler formuleringen "intet medlem av Statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer".

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, slutter seg til forslag fra utvalgets flertall til ny § 82 i Grunnloven. En slik bestemmelse må anses å være en videreføring av den opplysningsplikt regjeringen allerede har ut fra konstitusjonell sedvane. Etter flertallets mening vil en slik bestemmelse som omfatter Stortingets innsynsrett, innkallingsretten, regjeringens generelle opplysningsplikt, og de særlige plikter til å fremlegge statsrådsprotokoller og inngåtte traktater, bidra til å gjøre regelverket på dette området lettere tilgjengelig.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti er skeptiske til å godta uttrykket "korrekt og dekkende" som en generell formulering av opplysningspliktens rekkevidde etter gjeldende rett, og viser til utvalgsmedlemmene Odd Holten, Inge Lønning og Fredrik Sejersteds vurderinger på dette punktet. 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.

Disse medlemmer mener videre at dersom opplysningsplikten skal tas inn i Grunnloven, er det viktig at den formuleres på en slik måte at det er snakk om en grad av subjektiv skyld hos en statsråd for at opplysningsplikten skal være brutt, ved forsett eller uaktsomhet. En statsråd som i god tro har lagt fram alle opplysninger han har ment er relevante og nødvendige, må ikke kunne sies å ha brutt informasjonsplikten dersom det i ettertid blir oppdaget for eksempel en forskningsrapport som et stortingsflertall mener regjeringen burde ha visst om og oversendt til Stortinget.

Etter disse medlemmers vurdering er det sentrale poeng at Stortinget ikke må føres bak lyset. Dette fortjener status som et generelt rettslig krav, og tilsier at man legger til grunn et negativt kriterium fremfor et positivt. Inspirasjon kan her hentes fra ansvl. § 9, som setter straff for "uriktige" opplysninger, og fra den danske ansvarlighetsloven § 5 stk. 2, som forbyr "uriktige eller villedende opplysninger". Dette er et godt rettslig kriterium som peker direkte mot det sentrale vurderingstemaet, ikke er for omfattende, og som lar seg anvende så vel på omfangsrrike proposisjoner som på korte svar i spørretimen.

Disse medlemmer vil videre understreke at utelatelse av opplysninger som er vesentlige for en sak, må anses som "villedende", og dermed som brudd på opplysningsplikten. Dette bør være tydeliggjort i en eventuell ny grunnlovsbestemmelse. Disse medlemmer foreslår på denne bakgrunn at annet punktum i en eventuell ny grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikten formuleres som følger:

"Intet medlem av Statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer, eller holde tilbake opplysninger som er av vesentlig betydning for saker som behandles i Stortinget."

Disse medlemmer slutter seg for øvrig til utvalgsmedlemmene Odd Holten og Fredrik Sejersteds vurderinger i spørsmålet om grunnlovsfesting av opplysningsplikten.

Etter komiteens oppfatning kan det være riktig å skille mellom ulike typer informasjon. Relevante faktaopplysninger bør klart omfattes av opplysningsplikten, mens interne politiske overveielser som for eksempel indre overveielser eller eventuell uenighet i regjeringen, ikke bør det. Komiteen vil hevde at regjeringen må ha plikt til å la alvorlige faglige motforestillinger fremgå av saken selv om disse er i strid med regjeringens forslag. Videre må regjeringen ha ansvar for å opplyse om usikkerhet opplysninger er beheftet med.

Komiteen har forståelse for at det fra tid til annen kan være vanskelig å fastslå om Stortinget i den enkelte sak har fått tilstrekkelig informasjon fra regjeringen.

Komiteen vil også understreke regjeringens plikt til å legge fram viktige opplysninger som kommer den i hende etter at saken er fremmet for Stortinget. Dette for å sikre at Stortinget har tilstrekkelig informasjon til å skaffe seg et dekkende bilde.

Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av at grove brudd på opplysningsplikten fortsatt skal være straffbare. Etter komiteens syn bør slike brudd få alvorlige og vidtrekkende konsekvenser, særlig dersom det fører til at Stortinget treffer eller kunne ha truffet avgjørelser på feilaktig grunnlag.

Komiteen viser til sitt forslag om en videre utredning av spørsmålet om alternativer til riksretten, jf. nedenfor og vil i denne omgang foreslå at ansvarlighetsloven beholdes inntil videre. Etter ansvarlighetsloven §§ 8 og 9 kan en statsråd ilegges straff ved brudd på opplysningsplikten.

5. STORTINGETS KONTROLLORGANER

5.1 Kontroll- og konstitusjonskomiteen

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 Stortingets forretningsorden § 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. En tredjedel beregnes ut fra det totale antall medlemmer i komiteen. Videre foreslås det at et slikt mindretall også skal kunne kreve at det avholdes kontrollhøring i kontrollsaker og ha rett til å innhente dokumenter i henhold til Stortingets forretningsorden § 49 a andre ledd siste setning.

Utvalget anbefaler også at komiteens granskingskapasitet styrkes noe, ved at den får et større sekretariat. Et slikt forsterket sekretariat bør etter utvalgets syn være stort nok til å gi komiteen nødvendig bistand, men samtidig ikke så stort at det vil fungere som et eget kontrollorgan. Utover dette har ikke utvalget funnet det naturlig å tallfeste antall medarbeidere. En slik reform vil gjøre det ønskelig med en noe større formalisering av sekretariatets myndighet og komitemedlemmenes bruk av det. Utvalget anser komiteen selv for å være nærmest til å fastsette slike regler. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at det tas inn en kort bestemmelse i Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8, som viser til at komiteen selv fastsetter de nærmere regler for sekretariatets funksjon og arbeidsoppgaver.

Utvalget foreslår videre at dagens rutiner for utarbeidelse og kontroll av St.meld. nr. 6 om regjeringens embetsutnevnelser, endres. Meldingen gir en full liste over alle embetsutnevnelser. Videre fremmes det hvert fjerde år en egen melding om utnevnelser til statlige utvalg, styrever og råd. Dette er meget omfattende dokumenter, som krever stor arbeidsinnsats fra forvaltningen og som i praksis er av begrenset interesse for komi-

teen. 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen og den ansvarlige arbeids- og administrasjonsminister.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av rapportene fra de eksterne kontrollorganer er nedfelt i Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 bokstav b, c, d (Riksrevisjonen), g (Sivilombudsmannen) og h (EOS-utvalget). Utvalget har funnet det hensiktsmessig å redigere disse bestemmelsene slik at de står samlet.

Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 bokstav f gjelder klager fra privatpersoner. Behandlingen av slike klager utgjorde tidligere en vesentlig del av protokollkomiteens virksomhet. Selv om bestemmelsen 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 blir klagene normalt henvist til Sivilombudsmannen. Utvalget antar at bestemmelsen gir et galt signal om hva kontroll- og konstitusjonskomiteen driver med og dessuten kan gi borgerne gale forventninger. Utvalget foreslår derfor at Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 bokstav f oppheves.

5.1.1 Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen

FORRETNINGSORDENEN § 12 NR. 8

Utvalget fremmer forslag til endringer i forretningsordenen § 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 forretningsordenen § 12 nr. 8 om kontrollkomiteen.

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

- a) statsrådets protokoller mv., jf. 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 granskningskomisjoner.

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 kontroll saker 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 kontroll saker etter § 21."

Utvalget har bemerket at dersom flertallets forslag til en ny bestemmelse i Grunnloven § 82 om Stortingets informasjonskrav blir vedtatt, vil henvisningen i forretningsordenen § 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.

5.2 Komiteens merknader

Komiteen viser til at kontroll med regjering og forvaltning er en av Stortingets viktigste oppgaver. Når det gjelder organisering av kontrollarbeidet har det vært forsøkt ulike løsninger. Komiteen deler utvalgets vurdering av at dagens modell med en egen kontroll- og konstitusjonskomité ivaretar Stortingets kontrollfunksjon på beste måte. Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av behovet for å styrke kontroll- og konstitusjonskomiteens hjelpeapparat blant annet for å sikre kapasitet for komiteens egne granskninger og undersøkelser, og anmoder Presidentskapet om å fremme forslag til styrket bemanning.

Komiteen vil for øvrig understreke betydningen av at også de øvrige komiteer følger opp og fører kontroll med utviklingen på sine områder.

Komiteen vil understreke viktigheten av en løpende vurdering av kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsform og oppgaver. Statlig omorganisering, forvaltning av ikke rene økonomiske verdier som naturressurser mv., stiller kontrollarbeidet overfor nye utfordringer.

Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 redegjør for de konkrete oppgaver kontroll- og konstitusjonskomiteen er pålagt. En av oppgavene er gjennomgang av regjeringens meldinger om embetsutnevnelser og om utvalg, styrer og råd. Komiteen deler utvalgets tvil om behandling av disse meldingene er den beste måte å føre kontroll med ansettelser og oppnevnelser på. Komiteen ønsker at meldingen om embetsutnevnelser fortsatt skal fremlegges for Stortinget, men foreslår at regjeringens melding om utvalg, styrer og råd fjernes fra Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 a).

Komiteen vil særlig fremheve betydningen av komiteens arbeid med oppfølgingen av St.meld. nr. 4 Om anmodnings- og utredningsvedtak som er oversendt fra storting til regjering. Dette er et viktig dokument som kan bidra til skjerpet årvåkenhet både fra regjering/forvaltning og Stortinget side.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjonsrapporter spiller en viktig rolle for Stortingets mulighet til å følge med i utviklingen på aktuelle forvaltningsområder.

Komiteen støtter utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsen i Stortingets forretningsorden § 12, nr. 8 f) om klager til Stortinget fra privatpersoner. Komiteen viser til at Sivilombudsmannen gjennom sin behandling bistår befolkningen ved klager på en god måte. Komiteen anser at befolkningens rett til kvalifisert hjelp og likebehandling gjennom denne ordningen blir ivare tatt på en god måte.

Komiteen er også enig i at en tredjedel av kontrollkomiteens medlemmer skal kunne kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker etter Stortingets forretningsorden § 21.

Som følge av dette foreslår komiteen en endring i Reglementet for åpne kontrollhøringer § 2 første ledd.

Komiteen slutter seg videre til formuleringene til ny bokstav c) om dokumenter fra Riksrevisjonen og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet og til f) om rapporter fra stortingsoppnevnte granskningskommisjoner i Stortingets forretningsorden § 12, nr. 8.

Komiteen viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen som den eneste av Stortingets komiteer er gitt initiativrett. Dette innebærer at komiteen kan ta opp en sak på eget initiativ uten at saken er oversendt fra Stortinget. Komiteen er enig i at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør inneha slik rett og vil understreke det prinsipielt riktige i at en kontrollkomite skal kunne reise den sak den måtte ønske uavhengig av innspill fra andre hold.

Komiteen støtter forslaget om at et kvalifisert mindretall i kontroll- og konstitusjonskomiteen skal gis initiativrett og derved mulighet for å få en sak reist og belyst av Stortinget i plenum. Dette innebærer også en rett for et mindretall til å iverksette kontrollhøring. Etter komiteens syn er disse endringene prinsipielt viktige bidrag til å styrke kontrollfunksjonen.

Komiteen er enig i at det ikke er behov for å åpne for tvungne høringer i kontrollkomiteen. Utvalget ønsker å gi kontroll- og konstitusjonskomiteen særskilt, utvidet innsynsrett. Forslaget om kompetanseoverføring omfatter ikke regjeringens strengt interne dokumenter, eller dokumenter som må holdes hemmelige av hensyn til rikets sikkerhet. Komiteen har merket seg at utvalget er delt i spørsmålet om et mindretall på 1/3 av kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer skal ha rett til innsyn i visse typer dokumenter fra statsråden som det i dag nektes innsyn i.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, ser ikke behov for å gi kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer særskilt innsynsrett og

slutter seg ikke til de fremsatte forslag til endring i Stortingets forretningsorden §§ 12 nr. 8 femte ledd, 21 og 49 a på dette punkt.

Flertallet fremmer følgende forslag:

”Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 femte ledd skal lyde:

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker etter § 21.”

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter det fremlagte forslaget fra flertallet i utvalget om at representanter i kontroll- og konstitusjonskomiteen skal ha en særskilt rett til innsyn. Disse medlemmer vil minne om at kontroll- og konstitusjonskomiteen er et av Stortingets viktigste organer for kontroll med regjering og forvaltning. Dersom komiteen skal kunne ha en reell kontrollfunksjon også når regjeringen utgår fra et flertall i Stortinget, må det sikres at mindretallet har rettigheter som sikrer innsyn. Uten innsyn kan komiteen ikke føre kontroll, og disse medlemmer finner det derfor uheldig dersom et flertall i komiteen vil nekte et kvalifisert mindretall rett til innsyn.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

”Stortingets forretningsorden § 12 nr. 8 femte ledd skal lyde:

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.”

5.3 Riksrevisjonen

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 parlamentarisk 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 fremlagt utkast til en ny lov og instruks for sin virksomhet. Utkastet ble oversendt utvalget, som har vurdert de mer prinsipielle sidene ved Riksrevisjonens virksomhet. I tråd med mandatet 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. 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, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, har generelt sett ikke funnet det nødvendig eller hensiktsmessig å

kommentere de konkrete forslagene til lovtekst og instruks og viser til at dette vil måtte vurderes under Stortingets videre arbeid med forslaget.

Utvalgets merknader er i det alt vesentlige enstemmige, men på noen punkter er det en viss uenighet, blant annet om utformingen av Riksrevisjonens innsynsrett.

5.3.1 Riksrevisjonens ledelse og organisasjon

Riksrevisjonen ledes i dag av et kollegium bestående av fem riksrevisorer, som velges av Stortinget. Lederen av kollegiet er samtidig daglig leder av virksomheten. Organiseringen og ledelsen av Riksrevisjonen reiser en rekke spørsmål, som er utførlig behandlet i forslaget til ny lov og instruks. Utvalget antar at vurderingen av disse spørsmålene mest hensiktsmessig kan skje i tilknytning til den ordinære stortingsbehandlingen av Riksrevisjonens forslag.

Riksrevisjonen har i forslaget til ny lov og instruks påpekt at prinsippet om at kollegiets sammensetning skal avspeile den parlamentariske situasjonen på Stortinget, må anses som grunnleggende ved revisjonsordningen. Utvalget er enig i dette. Riksrevisjonens uavhengighet ville være truet dersom et flertall på Stortinget kun utnevnte sine egne partifeller til revisorer.

Utvalgets flertall 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 etter flertallets syn kunne sikre en bedre kontinuitet i revisjonsarbeidet samtidig som den nødvendige kontakten med Stortinget beholdes.

5.3.2 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.

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 mv. 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 slutter seg her 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 gir utvalget generelt sin tilslutning til den måten Riksrevisjonen har fulgt opp Stortingets merknader på, fra behandlingen av Ingvaldsen-utvalgets utredning om Stortingets kontroll med forvaltningen m.v. i 1977, om behovet for en "kritisk revisjon" av forvaltningens virksomhet, jf. Dokument nr. 7 (1972-73) og Innst. S. nr. 277 (1976-77).

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. Utvalget understreker på generelt grunnlag at de forhold Riksrevisjonen undergir forvaltningsrevisjon, bør være av prinsipiell karakter eller av stor økonomisk rekkevidde.

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.

Utvalgets flertall 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 deler ikke denne vurderingen. Flertallet kan vanskelig se at dagens ordning i seg selv innebærer noen dobbeltrapportering, 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 viser til at det er bred enighet om at Riksrevisjonen også i fremtiden skal utføre selskapskontrollen. Hvorvidt rapporteringen bør skje direkte til Stortinget eller via Riksrevisjonen, er etter mindretallets syn av underordnet betydning. Det viktige er at kontrollen skjer basert på retningslinjer fastlagt av Stortinget med sikte på å ivareta Stortingets kontrollbehov. 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. Riksrevisjonen driver ikke bare etterfølgende revisjon og kontroll, men også en løpende veiledning overfor forvaltningen. I denne sammenheng er det naturlig å understreke forvaltningens selvstendige ansvar for sine egne veivalg, uavhengig av revisjonens veiledning.

Utvalget stiller seg ikke negativt til at Riksrevisjonen driver veiledning, men påpeker 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.

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.

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.

Utvalgets flertall 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.

Utvalget er i mandatet særlig bedt om å vurdere om det er "ønskelig at Riksrevisjonen gransker og vurderer om regjeringen oppfyller sin opplysningsplikt overfor Stortinget".

Dersom Riksrevisjonen avdekker informasjonssvikt, er det etter utvalgets syn naturlig at dette rapporteres til Stortinget. På den annen side er det også betenkeligheter ved en direkte revisjonsfaglig etterprøving av om regjeringen har oppfylt sin opplysningsplikt overfor Stortinget. Det tilkommer først og fremst Stortinget selv å vurdere kritikkverdigheten av, og eventuelt behovet for videre strafferettslig forfølgning av brudd på opplysningsplikten.

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.

Et spørsmål er hvilket revisjonskriterium Riksrevisjonen skal anvende for å vurdere hva som er korrekt informasjon fra regjering til storting. I Stoltenberg-regjeringens høringsuttalelse av 30. april 2001, er det foreslått en omformulering av instruksutkastet § 3-1

bokstav e som viser til "offentlige utredningskrav". Dette kan blant annet omfatte Utredningsinstruksen, som er fastsatt av regjeringen til bruk i forvaltningen. Utvalget er enig i at det foreslåtte kriteriet ikke er særlig velegnet. Problemet er ikke at det viser til interne instruks i forvaltningen, for slike må Riksrevisjonen kunne trekke inn, der dette er hensiktsmessig. 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.

Utvalget har derfor kommet til at Riksrevisjonens vurderingstema i prinsippet må være det samme som generelt gjelder for etterprøving av regjeringens opplysningsplikt. 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 vurderingstemaet 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.

5.3.3 *Riksrevisjonens rett til å innhente opplysninger og dokumenter*

Etter gjeldende rett har Riksrevisjonen en vid adgang til å innhente informasjon. I Grunnloven § 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. Etter denne bestemmelsen kan Riksrevisjonen kreve enhver opplysning, fra enhver som arbeider i det offentlige. Bestemmelsen 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".

Utvalget understreker samtidig 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 inn-

synsretten. 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 understreker at fremleggelse av opplysninger og dokumenter for Riksrevisjonen ikke i seg selv innebærer offentliggjøring.

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 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. mars 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 vil på denne bakgrunn gi sin tilslutning til den måten innsynsretten er utformet på i Riksrevisjonens utkast til ny lov § 4. Det bærende prinsipp må etter flertallets syn være at det bare er Riksrevisjonen selv som kan vurdere hvilken informasjon som er nødvendig. Dersom dette ikke var tilfellet, 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 innnta eksplisitte unntak fra innsynsretten i lovutkastet § 4. Begrunnelsen er blant annet at det i praksis vil være umulig å utforme klare unntak uten at disse får en rekkevidde som i gitte situasjoner vil kunne begrense Riksrevisjonens legitime innsynsbehov. Flertallet viser til at Riksrevisjonen 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. Flertallet viser også til at Stortinget selv har en meget vid innsynsrett etter Grunnloven § 75 f og at det samme må gjelde Riksre-

visjonen. Videre vises det til at det ikke er vanlig å oppstille begrensninger i nasjonale riksrevisorers informasjonskrav i andre land.

Utvalgets mindretall, lederen Ranveig Frøiland, Odd Holten, Inge Lønning og Jorunn Ringstad, påpeker 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. 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 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 mv. 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.

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.

Utvalget understreker den generelle betydningen av at fristilling av statlig virksomhet ikke i vesentlig grad må svekke Stortingets og Riksrevisjonens kontroll.

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 samfunnmessig ansvar i tillegg til sin rent næringsmessige eller forretningsmessige virksomhet. 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 foreslår i den forbindelse 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.

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.

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 skranke 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen 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 til stede ved slike høringer. Videre foreslås det at Riksrevisjonens leder kan be om å få være til stede 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen og Riksrevisjonen.

Ved kontroll- og konstitusjonskomiteens 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 tilfeller har Riksrevisjonen vært tilbakeholden med å gi innsyn, og i stedet henvist komiteen til å søke innsyn hos den reviderte 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen 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 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.

5.3.4 Komiteens behandling av ny lov og instruks for Riksrevisjonen

Riksrevisjonen oversendte i brev av 17. januar 2001 til Stortingets presidentskap forslag til ny lov og instruks for Riksrevisjonen. I forslaget inngikk også mindre endringer i fire andre lover. 19. januar 2001 oversendte Presidentskapet Riksrevisjonens forslag til Frøilandutvalget, under henvisning til utvalgets mandat.

Regjeringen v/statsminister Stoltenberg avga uttalelse i brev av 30. april 2001 til Presidentskapet. Etter regjeringsskiftet rettet Frøilandutvalget en forespørsel til den nye regjeringen om den stilte seg bak innholdet i regjeringen Stoltenbergs uttalelse, og regjeringen v/statsminister Bondevik svarte på dette ved brev av 29. januar 2002.

Etter at Frøilandutvalget la frem Dokument nr. 14. (2002-2003), har Riksrevisjonen i brev av 30. september og 26. oktober 2002 til Presidentskapet lagt fram enkelte justeringer, presiseringer og tillegg til forslaget til ny lov og instruks.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen oversendte 19. mars 2003 ny lov og instruks for Riksrevisjonen til lovteknisk gjennomgåelse i Justisdepartementet. Komiteen mottok 5. mai 2003 den lovtekniske gjennomgåelsen fra Lovavdelingen. Komiteen besluttet i møte 6. mai 2003 å oversende denne til Riksrevisjonen hvor man ba om å få et bearbeidet og helhetlig forslag tilbake.

I påvente av Riksrevisjonens tilbakemelding har komiteen besluttet å utsette sin behandling av ny lov og instruks for Riksrevisjonen til høstsesjonen 2003.

5.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til at Riksrevisjonen både bidrar som premissleverandør til Stortingets egen kontroll og fører kontroll med regjering og forvaltning på Stortingets vegne. Gjennom behandling og innstilling på desisjon av de sentrale statsregnskaper, og gjennom rapporter til Stortinget som gir grunnlag for å vurdere statsrådene ansvar samt rette opp feil og mangler, legger Riksrevisjonen viktige føringer for Stortingets kontrollarbeid. Videre har Riksrevisjonen selvstendige revisjons- og kontrolloppgaver i forhold til den underliggende forvaltning.

Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av at loven av 8. februar 1918 om Statens revisionsvæsen ikke gir et dekkende uttrykk for Riksrevisjonens oppgaver, organisasjon, kompetanse, metodikk og prosedyrer. Heller ikke de instruks Stortinget har vedtatt i den etterfølgende periode, dekker dagens behov for regelverk for Riksrevisjonen på en tilfredsstillende måte.

Komiteen har merket seg at utvalget ikke har sett det som sin oppgave å fremsette nye forslag til bestemmelser i lov eller instruks om Riksrevisjonen, men at utvalgsflertallet har gitt uttrykk for synspunkter på enkelte paragrafer og også fremmet noen forslag til endringer. Ny lov og instruks for Riksrevisjonen ligger til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen har derfor funnet det hensiktsmessig å behandle de konkrete paragrafer samlet i tilknytning til utkastet til lov og instruks. Komiteen avgrensner følgende sin gjennomgang av utvalgets innstilling på dette punkt til å omfatte synspunkter på prinsipielle spørsmål. Komiteen viser for øvrig til at den i påvente av Riksrevisjonens bearbejdede og helhetlige forslag til ny lov og instruks, har besluttet å utsette sin behandling til høstsesjonen 2003.

Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av viktigheten av Riksrevisjonens uavhengighet og vil understreke at det må være en forutsetning at Riksrevisjonen kan fungere uavhengig av skiftende politiske konstellasjoner.

I egenskap av Stortingets kontrollorgan er det imidlertid også av betydning at Riksrevisjonen innretter sin virksomhet med sikte på å dekke Stortingets behov. Komiteen anser utviklingen i retning av økt vekt på forvaltningsrevisjon som formålstjenlig, men vil understreke den vanskelige balansegang det kan være mellom uavhengighet og lydhørhet overfor politikernes ønsker.

Komiteen viser i den sammenheng til Makt- og demokratiutredningen "Den fragmenterte staten" kapittel 9 s. 294 "En revitalisert Riksrevisjon". Her heter det bl.a.

"(På tross av dette) synes forvaltningsrevisjonen å ha vanskeliggjort den objektive rollen til Riksrevisjonen. Forvaltningsrevisjonens natur og plass i det politiske

systemet gjør at Riksrevisjonen har nærmet seg den utøvende makt, og i større grad opptrer i andre roller enn bare som nøytral kontrollør og revisor."

Og videre:

"Riksrevisjonen har beveget seg inn i en gråson mellom på den ene siden profesjonell uavhengighet og objektivitet, og på den andre siden politiske prosesser og den alminnelige politiske debatt."

Komiteen vil understreke den krevende utfordring Riksrevisjonen står overfor ved å skulle balansere uavhengighet og lydhørhet overfor politiske signaler.

Komiteen har merket seg utvalgets vurderinger av spørsmålet om Stortingets adgang til å instruere Riksrevisjonen, og anser det som udiskutabelt at Stortinget kan gi generelle instruks om hvordan Riksrevisjonen skal drive sin virksomhet. Likeledes må det være klart at Stortinget i plenum kan instruere Riksrevisjonen til å påta seg et oppdrag. Komiteen vil imidlertid presisere at det er opp til Riksrevisjonen å avgjøre på hvilken måte oppdraget skal utføres.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet har merket seg at utvalgets flertall støtter en organisering av Riksrevisjonen hvor kollegiet fortsatt utpekes ut fra prinsippet om parlamentarisk forholdsmessighet, men der den daglige lederen ansettes på faglig grunnlag. Disse medlemmer anser dagens ordning som hensiktsmessig og vil ikke foreslå noen endringer i organiseringen av Riksrevisjonens ledelse.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti støtter utvalgets flertall i at Riksrevisjonen organiseres etter en styrebasert modell der kollegiet fortsatt utpekes etter prinsippet om parlamentarisk forholdsmessighet og at den daglige lederen ansettes på faglig grunnlag. Disse medlemmer støtter flertallets begrunnelse for en slik modell og ser klare fordeler ved at en slik løsning velges.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om organiseringen av Riksrevisjonen vil bli behandlet på et senere tidspunkt, i innstilling om ny lov og instruks for Riksrevisjonen.

Komiteen viser til Riksrevisjonens tre hovedoppgaver som er regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Komiteen er enig i at Riksrevisjonen fortsatt skal ha revisjonsansvaret for alle statlige regnskaper, herunder departementene, ytre etater og øvrig statlig virksomhet. Komiteen slutter seg videre til forslaget om at Riksrevisjonens avgjørelsesmyndighet i regnskapssaker avvikles og at Stortinget for fremtiden skal stå for godkjenning av de statlige regnskaper. Likeledes bør Riksrevisjonens adgang til å gjøre ansvar gjeldende overfor den enkelte tjenestemann, oppheves.

Komiteen vil understreke at forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel for å sikre kunnskap om forvaltningens virksomhet. Komiteen er enig i den generelle definisjonen på forvaltningsrevisjon som "systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetning." Komiteen vil i tillegg understreke at utvelgelse av forvaltningsprosjekter må skje basert på en vurdering av om saken enten er av stor prinsipiell eller økonomisk betydning.

I forhold til selskapskontrollen viser komiteen til sine merknader til Dokument nr. 3:2 (2002-2003) Riksrevisjonens kontroll med statsrådets (departementets) forvaltning av statens interesse i selskaper, banker mv. for 2001, jf. Innst. S. nr. 123 (2002-2003) hvor det slås fast at Riksrevisjonen i tillegg til å ta stilling til om statsråden har utøvet sin oppgave som forvalter av statens økonomiske interesser i selskaper mv., også skal vurdere om andre oppgaver av mer samfunnsmessig karakter er ivarettatt. Komiteen viser i den forbindelse til eksempler som forvaltning av naturinteresser og kulturformål.

Komiteen vil videre understreke at fristilling av statlig virksomhet ikke må svekke Riksrevisjonen og Stortingets mulighet for å føre kontroll.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i tillegg til løpende kontroll også gir veiledning til forvaltningen, og vil understreke den til dels vanskelige balansegangen mellom disse to oppgavene. Komiteen støtter utvalgets påpeking av at eventuell veiledning primært bør konsentreres om regnskaps- og økonomispørsmål. At forvaltningen ikke under noen omstendighet må kunne søke forhåndsklarering fra Riksrevisjonen i kontroversielle saker, er en viktig presisering som komiteen slutter seg til. Komiteen har for øvrig merket seg at utviklingen i privat sektor går mot et klarere skille mellom revisjons- og konsulentvirksomhet og er av den oppfatning at en slik utvikling også vil være positiv i offentlig sektor.

Komiteen vil understreke viktigheten av at revisjonskriterier så vel som prosedyrene ved utføring av de ulike revisjonshandlinger, er klare og entydige slik at både revisjon og forvaltning vet hva de har å forholde seg til.

Et viktig kontrollkriterium er hvorvidt regjering og forvaltning har fulgt opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Komiteen vil peke på at dette er et kriterium som lett åpner for tolkninger av politisk karakter og hvor Riksrevisjonen bør være varsom med bastante konklusjoner.

Komiteen vil peke på at også Riksrevisjonens granskning av kvaliteten på de opplysninger regjeringen fremlegger for Stortinget, er et sensitivt revisjonstema. Dersom Riksrevisjonen avdekker informasjonsvikt, er det viktig at de konklusjonene som trekkes ikke formuleres slik at det eksplisitt tas stilling til om opplysningsplikten er brutt. Gjør man det, vil det etter komiteens syn kunne stilles spørsmål ved Riksrevisjonens partinøytrale rolle og legitimitet, noe som på sikt kan bidra til å undergrave Riksrevisjonen som Stortingets kontrollorgan.

Komiteen vil understreke viktigheten av at Riksrevisjonen får tilgang på de opplysninger og dokumenter den trenger for å kunne utføre sine oppgaver. Riksrevisjonen må følgelig ha krav på å få de opplysninger og dokumenter den har behov for for å kunne utføre sine oppgaver. Komiteen viser til at Riksrevisjonen i dag i praksis får utlevert de dokumenter den ber om og ser ingen grunn til å endre praksis.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, slutter seg til utvalgets presisering av 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 i tråd med gjeldende lov og instruks.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil understreke at det ikke ligger innenfor Riksrevisjonens arbeidsområde å etterprøve rent interne politiske prosesser. Dokumenter som regjeringsnotater og statsrådenes håndnotater i tilknytning til disse, er dokumenter som bør høre inn under en regjeringens interne politiske sfære og som ikke bør være gjenstand for innsyn fra utenforstående.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker ikke å legge noen begrensninger på hvilke dokumenter Riksrevisjonen skal ha innsyn i. Disse medlemmer mener derfor at regjeringen er pliktig til å utlevere alle de dokumenter som Riksrevisjonen ber om innsyn i. Dersom Riksrevisjonen skal nektes innsyn i de dokumenter som Riksrevisjonen selv mener er relevante for den kontroll som den fører, vil dette, etter disse medlemmers oppfatning, føre til helt uholdbare forhold for Riksrevisjonens stilling som kontrollorgan og bidra til en betydelig svekkelse av denne. Disse medlemmer mener at kontrollorganet selv må være suverent til å avgjøre hva som skal kontrolleres og at det vil føre til helt uholdbare tilstander dersom den som kontrolleres, skal avgjøre hva kontrolløren skal kunne kontrollere.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at spørsmålet om rekkevidden av Riksrevisjonens innsynsrett vil bli behandlet på et senere tidspunkt, i innstilling om lov om Riksrevisjonen. Disse medlemmer viser i denne sammenheng til komiteens merknader i tilknytning til behandlingen av St.prp. nr. 1 (2002-2003), jf. Budsjett-innst. S. nr. 10 (2002-2003) pkt. 5.4.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Stortinget i plenum kan kreve ethvert dokument utlevert.

Komiteen er enig i utvalgets presisering av at Riksrevisjonen må kunne innhente opplysninger der de

er å finne. Dette innebærer at Riksrevisjonen må kunne henvende seg direkte til etater mv. som er under revisjon og kontroll. Komiteen vil særlig fremheve viktigheten av at den informasjon Riksrevisjonen innhenter i forbindelse med forvaltningsrevisjon, gir grunnlag for dybdeforståelse av de sakskomplekser som er til vurdering. Utformingen av de problemstillinger forvaltningsrevisjonsrapportene skal tuftes på, er helt avgjørende for hvilken anvendelighet rapportene får i det videre arbeid. Komiteen slutter seg til utvalgets understrekning av at første kontakt i forvaltningsrevisjonssaker skal skje via ledelsen i det enkelte departement, slik at statsråden eller den han bemyndiger, kan velge ut de personer som har best kunnskap. Komiteen vil understreke at 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.

Komiteen vil videre presisere at ledelsen i det berørte departement eller organ normalt bør gis anledning til å være til stede ved intervjuer av ansatte samt at forespørslene knyttet til etterprøving av skjønnsutøvelse, henvises til den politiske ledelse.

Komiteen viser til det som er sagt om selskapskontroll i punkt 5.3.3, og er enig i at Riksrevisjonens selskapskontroll i forhold til heleide statlige selskaper også må kunne omfatte forvaltningsrevisjon.

Når det gjelder kontroll med statlige utbyggingsprosjekter og investeringer, mener komiteen at Riksrevisjonen fortsatt bør gå inn i tunge prosjekter mv. som mislykkes og sette fokus på å belyse årsaker og ansvarsforhold i tilknytning til dette. Komiteen vil peke på at det også kan være grunn til å gå inn i prosjekter som har gitt gode resultater. Innspill om hva som fører til suksess kan ofte være vel så produktivt som en mer negativ tilnærming.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, stiller seg tvilende til om Riksrevisjonen bør ha en mer proaktiv rolle. Forhåndskontroll vil lett skape integritetsproblemer og være uryddig i forhold til konstitusjonelle ansvarslinjer. Flertallet viser til at regjeringen har etablert en ordening med kvalitetssikring av alle utbyggingsprosjekter på 500 mill. kroner og mer, og forutsetter at regjeringen til enhver tid sørger for å ha systemer som ivaretar behovet for kvalitetskontroll.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti ønsker ikke å legge noen begrensninger på hvordan Riksrevisjonen skal utføre sin kontrollvirksomhet.

5.5 Stortingsoppnevnte 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 statsrådets 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 statsrådets 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. Her har det skjedd en markert endring av praksis. Siden 1985 er følgende kommisjoner oppnevnt av Stortinget:

- Granskingskommisjon i Reksten-saken, jf. Dokument nr. 7 (1987-1988) og Innst. S. nr. 178 (1989-1990),
- Kommisjonen for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske statsborgere (Lund-kommisjonen), jf. Dokument nr. 15 (1995-1996) og Innst. S. nr. 240 (1996-1997),
- Kommisjonen for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen, jf. Dokument nr. 17 (1997-1998) og Innst. S. nr. 141 (1998-1999),
- Kommisjonen for å foreta en bred gjennomgang av utredning, planlegging, prosjektering og bygging av hovedflyplass for Østlandet og Gardermobanen, jf. Dokument nr. 18 (2000-2001) og Innst. S. nr. 257 (2000-2001).

I tillegg vedtok Stortinget 16. desember 2002 å oppnevne "Granskingskommisjon for Mehamn-ulykken", jf. Innst. S. nr. 74 (2002-2003) og Innst. S. nr. 114 (2002-2003). Det tas sikte på at kommisjonen overleverer sin rapport til Stortinget innen 1. juni 2004.

Utvalget peker 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.

Utvalget har konsentrert seg om spørsmål som særlig gjelder Stortingets bruk av granskingskommisjoner, som ledd i en bredere vurdering av dets kontrollfunksjon. Andre spørsmål som mer generelt gjelder bruken av granskingskommisjoner, vil Stortinget kunne komme tilbake til når resultatet av Justisdepartementets utredning foreligger.

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.

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

tre av dem har Stortinget i tillegg funnet det nødvendig å gi en særlov, av hensyn til deres informasjonstilgang.

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 granskning 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.

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 Stortingets forretningsorden § 14 a, i saker som reiser spørsmål om statsråders konstitusjonelle ansvar. Et annet alternativ er at Stortinget anmoder eller instruerer Riksrevisjonen om å granske saken. 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 granskning av statsrådenes egne ansvarsforhold.

Utvalget påpeker også at i de 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.

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.

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. Stortinget kan selv 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 viser 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 instruksjoner har også vært gitt i praksis. Ved to tilfeller 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 mv.). En annen sak er spørsmålet om dette bør gjøres. 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 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 viser videre 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.

Utvalget vil presisere at behovet for lovhjemmel alltid bør vurderes når Stortinget utformer mandatet, slik

at man unngår de problemer som oppsto under bankkrisegranskningen, der den nødvendige lovhjemmel først kom på plass sent i prosessen. Etter utvalgets oppfatning kan de lovene som ble gitt for Lund-kommisjonen og Gardermo-granskningen 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 utredningen resulterer i et lovforslag, kan det ut fra forslaget vurderes om (og i hvilken grad) loven bør gis direkte anvendelse for stortingsoppnevnte kommisjoner.

Etter utvalgets oppfatning bør rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner som hovedregel 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 oppfølging 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 granskning; 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.

Utvalget har foreslått 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 Stortingets forretningsorden. En slik bestemmelse kan naturlig plasseres i forretningsordenen som en ny § 14 b, men også andre plasseringer er mulige.

5.5.1 Utvalgets forslag til endringer i forretningsordenen

FORRETNINGSORDENEN § 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."

5.6 Komiteens merknader

Komiteen slutter seg til utvalgets definisjon av Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner som ad hoc-organer som Stortinget oppnevner med sikte på å utrede et tidligere begivenhetsforløp. Komiteen konstaterer at slike kommisjoner kun er satt ned i en håndfull tilfeller og vil understreke viktigheten av tilbakeholdenhet med å velge en slik fremgangsmåte. Det å oppnevne en granskingskommisjon skal være et ekstraordinært tiltak og bør bare skje helt unntaksvis.

Komiteen viser til at det pr. i dag ikke finnes særskilte regler, verken i lov eller forretningsorden som regulerer bruken av stortingsoppnevnte granskingskommisjoner.

Komiteen er kjent med at Justisdepartementet har initiert en utredning om bruk av offentlige granskingskommisjoner, og anser det hensiktsmessig med ensartede spilleregler for kommisjonene enten de er oppnevnt av storting eller regjering.

Komiteen viser til at i alle fem tilfeller Stortinget har nedsatt en granskingskommisjon, har dette skjedd etter at sakene helt eller delvis har vært gransket av regjeringsoppnevnte kommisjoner eller utvalg uten at stortingsflertallet har følt seg sikker på resultatet.

Komiteen finner ikke grunn til å utforme generelle retningslinjer for kommisjoners sammensetning, utover krav om uavhengighet og integritet. Behovet for fagkunnskap vil avhenge av kommisjonens oppdrag og bør vurderes særskilt i hvert enkelt tilfelle. Likeledes vil undersøkelsestema og mandat variere.

Komiteen er enig i utvalgets argumenter mot å la kommisjoner foreta vurderinger av statsrådets ansvar da dette er forhold som i siste omgang bare kan vurderes av Stortinget selv.

Komiteen vil understreke betydningen av at stortingsoppnevnte granskingskommisjoner får tilgang

på den informasjon den finner nødvendig for å skjønne sin oppgave. Hvorvidt man skal gi en særlov for granskningen eller regjeringen skal instrueres om å sørge for at underliggende organer samarbeider, eller eventuelt kombinere de to måtene å sikre kommisjonen opplysninger på, må avgjøres i det enkelte tilfellet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til sin særmerknad om forståelsen av Grunnlovens § 75 f, jf punkt 4.4 ovenfor, om spørsmålet om begrensninger i Stortingets rett til å kreve innsyn i regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter. Siden det er omstridt og uavklart hvorvidt Stortinget kan kreve innsyn i slike dokumenter, er det tilsvarende uavklart om Stortinget kan instruere regjeringen om å utlevere slike dokumenter til en stortingsoppnevnt granskingskomisjon.

Komiteen slutter seg til utvalgets forslag om å ta inn en bestemmelse om stortingsoppnevnte granskingskomisjoner i Stortingets forretningsorden hvor det slås fast at Stortinget kan nedsette en granskingskomisjon til å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp og fastsette kommisjonens mandat, sammensetning og prosedyrer for arbeidet.

6. ENKELTE SÆRSKILTE KONTROLL-OMRÅDER

6.1 Kontroll med delegert lovgivningsmyndighet

Ved vedtakelsen av en lov som gir regjeringen forskriftskompetanse kan Stortinget fastslå at forskriftene skal forelegges Stortinget til forhåndskonsultasjon, før de vedtas.

Stortinget står videre 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 er ønskelig. I praksis har slik kontroll også skjedd etter klage, eller etter initiativ fra representantene.

Utvalget reiser spørsmålet om forskriftskontroll er så viktig at det bør skje i mer systematiske former, som en fast og dekkende kontrollrutine med hvordan regjeringen utøver sin lovgivningskompetanse.

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. 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. Annen kontroll med forskrifter kan etter utvalgets syn best foregå på andre måter - gjennom domstolene, ombudsmannsordningene, og ikke minst gjennom de høringsregler for forskrifter som er nedfelt i forvaltningsloven § 37.

Utvalget er videre kritisk til den "formelle" forskriftskontroll som kontrollkomiteen i dag rutinemessig utfører. For det første er det i dårlig samsvar med hvordan kontroll- og konstitusjonskomiteen 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 sågar 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 granskning, som åpenbart er av liten politisk interesse, og som sjelden eller aldri gir resultater. I den grad kontroll- og konstitusjonskomiteen rutinemessig skal granske forskrifter, bør dette dessuten skje i et nærmere samspill med de berørte fagkomiteer.

Utvalget understreker at dets skepsis kun retter seg mot en systematisk komiteekontroll 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 kontroll- og konstitusjonskomiteens nåværende praksis for forskriftskontroll ikke er nedfelt i forretningsordningen, 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen selv står nærmest til å vurdere dette.

6.2 Kontroll med etterlevelsen av Stortingets instruksjer og forutsetninger

En problemstilling som utvalget etter mandatet er bedt om å utrede særskilt, er "betydningen for etterkontrollen av Stortingets forhåndsinstruksjer til regjeringen, og implikasjonene når det gjelder ansvarsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen". Dette er en både prinsipiell og praktisk problemstilling, særlig i lys av at antallet årlige instruksjer 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 instruksjer setter skranke for Stortingets muligheter til senere å kontrollere regjeringen, og holde den ansvarlig. Det andre er i hvilken grad instruksjer kan og bør brukes som grunnlag for senere parlamentarisk kontroll, for å etterprøve om instruksene er etterlevd.

Med "forhåndsinstruksjer" 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).

Stortingets instruksjonsrett er ikke nedfelt i grunnloven, men følger av konstitusjonell sedvanerett. Stortinget har lenge ansett seg å ha en slik kompetanse. Det som ofte har vært diskutert, i praksis og teori, er instruksjonsrettens rekkevidde.

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. 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.

Utvalget påpeker at spørsmålet om hvor langt et pålegg til regjeringen rettslig sett rekker, er prinsipielt viktig, men at det relativt sjelden settes 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 instruksjer og brudd på Stortingets klart uttalte forutsetninger. I de få sakene der det kan være spørsmål om å holde statsråden konstitusjonelt straffesvarlig 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 ...". Formelle instruksjer 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 127 anmodningsvedtak, og i 2000-2001 var antallet oppe i 183. Det tilsvarende mer enn ett vedtak for hver dag Stortinget er samlet.

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 instruksjer 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 påpeker dette problemet, men vil ikke tillegge det avgjørende betydning. Sammenlignet med alle de saker regjeringen fortsatt behandler på eget ansvar, er antallet instruksjer 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 lukkede konsultasjoner og samtaler mellom regjeringen og opposisjonen, før regjeringen treffer sine vedtak. Muligheten for dette er riktignok begrenset gjennom regelen i forretningsordene § 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 begrensninger det vil legge på Stortingets senere muligheter til å føre kontroll, og til å holde statsrådene ansvarlige.

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 kon-

trollen med andre typer stortingsvedtak, og den går langt tilbake.

Ved en reform i 1999, som førte til bestemmelsen i forretningsordenen § 12 nr. 8 bokstav e, ble regjeringen pålagt 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". 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 kontroll- og konstitusjonskomiteens 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 danne 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. 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.

Utvalget er i utgangspunktet positivt til den kontrollrutine med anmodningsvedtak mv. som er nedfelt i § 12 nr. 8 bokstav e, og det blir ikke foreslått noen substansielle endringer i denne. Utvalget nøyer 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen 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 kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene på dette området. Utvalget peker også på muligheten for at fagkomiteene kan pålegges i større grad å behandle oppfølgingen av de instruksjoner 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.

Utvalget presiserer også at den faste kontrollen med anmodningsvedtak mv. ikke må skje til fortrensel 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 komitéinnstillingene.

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. 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, og at instruksjonsmyndigheten ikke uten videre er avskåret ved at Stortinget ved lov har tildelt regjering og forvaltning kompetanse. Så lenge det dreier seg om skjønsmessig kompetanse, må Stortinget fremdeles kunne instruere regjeringen om hvordan denne skal utøves, så vel generelt som i enkeltsaker. Derimot kan Stortinget ikke gi instruksjoner som vil stride mot lovens regler. Dette følger av at lovvedtak har høyere trinnhøyde enn plenarvedtak.

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

For det første kan bruk av instruksjoner 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 instruksjoner 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 forvaltningen det grunnlag som er nødvendig for å treffe de best mulige vedtak, og gjennom sin virksomhet opparbeider de enkelte etater erfaring og spesialkompetanse på sine felt. Stortinget selv mangler slik utredningskapasitet og ekspertise, og det har ingen prosedyrer for "saksbehandling" som tilfredsstillende alminnelige forvaltningskrav. I motsetning til forvaltningen tar Stortinget typisk også bare opp løse tvende enkeltsaker, og vil derfor mangle grunnlaget for å kunne behandle like saker likt. Jo mer konkret og individuell en sak er, dess større betenkeligheter knytter det seg til bruk av instruksjonsretten.

For det tredje er instruksjonsmyndigheten på mange måter et uklart styringsinstrument. Noen ganger gir Stortinget dessuten instruksjoner som forutsetter utgifter, men uten at dette ledsages med de nødvendige bevilgninger. Et annet uklart spørsmål er hvem som er bundet av stortingsinstruksjoner. Etter utvalgets oppfatning bør instruksjoner bare være bindende for regjeringen og de

enkelte statsråder, og ikke direkte for den underliggende forvaltning.

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.

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 anmodningsvedtak som ble fattet i 1999-2000 og 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 understreker 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. Derimot er det etter utvalgets oppfatning på tide at Stortinget tar stilling til de rettslige tolkningsproblemer som den ulovfestede hovedregelen om instruksjonsmyndigheten reiser, både med hensyn til hva bindingen går ut på, hvilke virkninger den har, og hvem instruksjonen kan rettes mot.

På denne bakgrunn er det utvalgets oppfatning at den rettslige virkningen av Stortingets vedtak som hovedregel bør tolkes innskrenkende.

Videre er Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet en kompetanseregulering 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 som i sin tur må instruere embetsverket. Utvalget er videre av den oppfatning at Stortingets instruksjoner ikke bør ha rettsvirkninger direkte i forhold til private rettssubjekter.

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 instruksjoner. 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 regje-

ringen i forkant, i stedet for å nøye seg med etterfølgende kontroll.

6.3 Komiteens merknader

Komiteen viser til at kontrollen med forskrifter, eller hvordan regjeringen utøver den lovgivningskompetanse som Stortinget har delegert, er et viktig tema. Komiteen deler ikke utvalgets skepsis til rutinemessig etterprøving av forskrifter, men erkjenner at dette arbeidet pr. i dag ikke er gitt tilstrekkelig prioritet. Komiteen slutter seg til utvalgets vurdering av at etterprøving av forskrifter også bør omfatte en vurdering av om forskriftens materielle innhold er i samsvar med Stortingets forutsetninger. Videre er det viktig at også forskrifter vedtatt på lavere nivå i forvaltningen undergis slik kontroll. Komiteen mener at dette arbeidet kan skje i form av stikkprøver og oppfølging innen særlig viktige områder. Komiteen vil understreke at fastlagte kontrollrutiner, som for eksempel forskriftskontroll, kan bidra til økt bevissthet både i departementene og i de ytre etater som delegeres myndighet til å utforme forskrifter på egne områder.

Komiteen vil også vise til at Stortingets instruksjonsrett ikke er nedfelt i Grunnloven, men basert på konstitusjonell sedvane.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, har merket seg at Stortinget i økende omfang har benyttet seg av sin rett til å instruere regjeringen i saker som det i utgangspunktet er opp til regjeringen å avgjøre. En omfattende bruk av instruks overfor regjeringen kan bidra til å svekke regjeringens styringsevne. Det er derfor ønskelig å søke å begrense bruken av instruks til særlig viktige saker.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti er av den oppfatning at Stortinget er suverent til å engasjere seg i og fatte vedtak i de saker som Stortinget selv mener er viktige.

Disse medlemmer kan ikke se at Stortinget omfattende instruerer regjeringen og på den måten har bidratt til å svekke regjeringens styringsevne.

Disse medlemmer vil peke på at det er opp til regjeringen å sikre seg politisk støtte slik at direkte instruksjon fra Stortinget blir overflødig.

Komiteen vil særlig vise til anmodningsvedtak som fattes basert på benkeforslag i stortingssalen. Slike vedtak vil ofte mangle den nødvendige kvalitets-sikring og kan gi uforutsette konsekvenser. Komiteen viser til at forslagsretten i interpellasjonsdebatter nettopp ble fjernet fra Stortingets forretningsorden for å sikre seg mot forhastede vedtak. Komiteen vil generelt fraråde bruk av benkeforslag i viktige spørsmål og viser til at utredningsvedtak i mange tilfeller vil være et godt alternativ som gir et bedre grunnlag for å treffe avgjørelser.

Komiteen viser til at regjeringen fra og med 1999 er pålagt å oversende en egen melding til Stortinget om

oppfølgingen av Stortingets anmodnings- og utredningsvedtak. Komiteen anser så langt erfaringene med denne ordningen som positive. Meldingen har, etter komiteens mening, skjerpet interessen for oppfølgingen av Stortingets vedtak.

Komiteen vil understreke betydningen av at Stortingets vedtak følges opp av ansvarlige myndigheter. Befolkningen må kunne stole på at Stortingets vedtak gjelder. Kan de ikke det, vil det på sikt undergrave troen på vårt politiske system.

På hvilken måte regjeringen skal følge opp vedtaket vil måtte fremgå av forslaget. Vedtak som klart og entydig er en beslutning som krever en bestemt handling, kan bare endres ved nytt vedtak i Stortinget. Dersom regjeringen ikke kan eller vil gjennomføre den bestemte handling, så vil det foreligge en plikt for regjeringen til å fremlegge saken for Stortinget med forslag til nytt vedtak. Vedtak som etterspør en utredning eller i andre tilfeller en vurdering, må det forventes at regjeringen følger opp og på en egnet måte melder resultatet av til Stortinget.

7. ANSVARLIGGJØRING

7.1 Riksretten

Riksrettsansvaret er et særskilt strafferettslig ansvar som gjelder for statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Det gjelder egne prosedyrer, som er sterkt politiserte. Etter Grunnloven § 86 er Odelstinget påtalemyndighet, mens domstolen - riksretten - etter Grunnloven § 87 skal bestå av 10 representanter fra Lagtinget og 5 høyesterettsdommere. 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.

Lov om straff for handlinger som påtales ved riksrett (ansvarlighetsloven) av 5. februar 1932 nr. 1 (jf også Grunnloven § 30 tredje ledd) gir særlige straffebestemmelser for de konstitusjonelt ansvarlige, hvor bestemmelsene om statsrådenes ansvar i §§ 8 - 11 er de mest sentrale.

Proseduren ved beslutning om det skal reises riksrettssak må karakteriseres som tungrodd og omstendelig. Det første som skjer, er at saken kommer opp i Stortinget. I praksis vil konstitusjonelt ansvar særlig kunne være aktuelt i saker som allerede er under behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dersom spørsmålet om riksrettstiltale skal vurderes videre, må saken oversendes Odelstinget, som oppnevner en protokollkomité etter Stortingets forretningsorden § 14 a. Protokollkomiteen avgir innstilling. Odelstinget står fritt ved vurderingen av om tiltale skal tas ut. Det er først dersom Odelstinget vedtar å ta ut tiltale at det egentlige riksrettsapparatet settes i gang. Dette er en omfattende og utførlig prosess, som legger et betydelig beslag på Stortingets og Høyesteretts ressurser.

Selv om riksrettsansvaret gjelder både statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere, er det 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 har derfor i sine vurderinger av riksrettsinstitusjonen primært konsentrert seg om dette.

Utvalget redegjør under punkt 7.2.2 i Dokument nr. 14 (2002-2003) nærmere for 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.

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 tiltale-spørsmålet, 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 tiltale-spørsmålet, 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 finnes 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 der er parlamentet i plenum, og ikke en komité, som voterer over tiltale-spørsmålet.

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. Videre finnes den i Tyskland og Italia, som ikke har noen konstitusjonelle særregler om ministrenes straffansvar.

Ved vurderingen av om det er behov for reform av riksrettsordningen, er det etter utvalgets syn ikke nok bare å se på institusjoner og prosedyrer. Utvalget påpeker 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 har utvalget tatt stilling til om det er grunn til å videreføre dagens ordning med en egen ansvarlighetslov, som etablerer et særskilt vidt straffeansvar.

Flertallet foreslår å oppheve de særlige bestemmelsene om straffeansvar i ansvarlighetsloven. Dette innebærer i seg selv ikke 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 opp-

stiller 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 straffeloven § 325 eller av andre straffebud.

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, 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.

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. Dette medlem ser derfor ikke noe behov for å fjerne - eller foreta endringer i - ansvarlighetsloven av 1932.

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.

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 viser 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 retter-

gangsordning i straffesaker bør ha. Viktigst i den forbindelse er at riksrettsinstitusjonen ikke i tilstrekkelig 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 understreker 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 viser videre 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. Flertallet viser i denne forbindelse til at det innenfor 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 viser flertallet til at en riksretts sak 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.

Flertallet påpeker dessuten at det internasjonalt har vært en klar utvikling bort fra bruken av politiserte prosedyrer for riksrett.

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 grunnlovs-konservativt syn kan tale for å bevare dagens ordning. Flertallet påpeker i den forbindelse 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 ubrukkelig, men snarere at det i parlamentarisk kontrollpraksis knapt har vært avdekket et eneste tilfelle av at statsråder som ledd i sin embetsførelse har gjort seg skyldige i klart straffbare forhold. Fler-

tallet viser også til at den snevre tolkning av Grunnloven § 86 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. Flertallet påpeker videre at selv om dagens riksrettsordning fremstår som en klar statsrettslig anakronisme, er det en kjent sak at grunnloven inneholder flere slike og at de tradisjonelt blir stående, så lenge de ikke gjør noen klar skade.

Etter å ha vurdert motargumentene har utvalgets flertall likevel kommet til at de hensyn som tilsier reform, må veie tyngre.

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.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, antar at det ikke er behov for et særskilt straffeansvar for stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Det blir understreket at dette ikke innebærer noen endring av betydning i forhold til stortingsrepresentantenes 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. I forhold til høyesterettsdommeres straffeansvar, viser flertallet til at de er underlagt de vanlige regler som gjelder forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste etter straffeloven.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn at særreglene om stortingsrepresentantenes og høyesterettsdommerenes straffeansvar bortfaller, som ledd i en opphevelse av ansvarlighetsloven. Etter flertallets vurdering er det ikke behov for en særskilt rettergangsordning – det vil si riksrett – for disse to kategoriene.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, har 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 går derfor inn for en avpolitisert modell, der de nåværende konstitusjonelt ansvarlige personer for fremtiden skal hefte etter den alminnelige straffelovgivningen overfor de ordinære retts håndhevende myndigheter.

Flertallet understreker at en slik avskaffelse av dagens riksrettsordning ikke innebærer noen form for strafferettslig immunitet for dem det gjelder. For straffbare handlinger begått i embeds medfør vil statsrådene, stortingsrepresentantene og høyesterettsdommerne fortsatt stå til ansvar, men på vanlig måte, på linje med alle andre private rettssubjekter.

På denne bakgrunn foreslår flertallet for det første at bestemmelsene i Grunnloven §§ 86 og 87 oppheves i sin helhet.

For det andre foreslår flertallet at bestemmelsen i Grunnloven § 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 bestå.

Bestemmelsen i § 30 tredje ledd blir etter dette kun en regel om medvirkning, ikke en hjemmel for straff.

Flertallet foreslår for det tredje 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.

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 påpeker 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, både 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.

Et mindretall, medlemmene Harald Hove og Hanne Marthe Narud, uttaler 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, påpeker for det andre 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.

Flertallet har utformet forslag til en ny § 126 i straffeloven, i samsvar med dette. 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 utformede bestemmelsene i §§ 324 og 325.

Flertallet foreslår at påtale i enkelte tilfeller 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 om 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 statsrådets 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, påpeker 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 statsrådets straffansvar, slik at dette i praksis vil fungere som en form for immunitet for statsrådene. Dette vil særlig kunne være tilfellet dersom regjeringen har støtte fra et flertall på Stortinget. 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 $\frac{1}{3}$ 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 $\frac{1}{3}$ av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen, mens det her er tale om $\frac{1}{3}$ av Stortingets medlemmer i plenum. Det følger imidlertid av de andre forslagene at $\frac{1}{3}$ av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen 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.

Flertallets forslag vil innebære at den alminnelige påtalemyndigheten får en utvidet rolle ved etterforskning og påtalevurdering av statsrådenes embetsførsel. 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.res., som er underlagt parlamen-

tarisk kontroll gjennom protokollene. Videre setter uskrevne prinsipper om påtalemyndighetens uavhengighet i realiteten en meget høy terskel for politisk inn- gripen. På denne bakgrunn antar flertallet at faren for urettmessige instruksjoner er liten, og finner derfor ikke grunn til å foreslå noen særskilte regler om dette.

Flertallet forslår videre å avskjære regjeringens instruksjonsadgang i alle saker etter strl. § 126. Det foreslås at dette reguleres i en ny straffeprosessloven § 56 andre avsnitt, tredje punktum.

Brudd på lov- eller instruksfestet taushetsplikt er straffbart etter straffeloven § 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 Stortingets forretningsorden § 60. Dersom ansvl. § 14 oppheves, er det derfor etter flertallets vurdering nødvendig med en tilføyelse i § 121, som viderefører regelen om representantens straffansvar.

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 påpeker samtidig 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 en modell som innebærer en endring av riksrettens sammensetning etter Grunnloven §§ 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 Stortingets forretningsorden § 14 a om en særskilt protokollkomité 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 rettsikkerhetsmessige betenkelighetene ved dagens ordning, og gjøre det enklere å få en åpen og reell vurdering av statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Ettersom dette mindretall prinsipielt 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 retts teknisk sett vil være relativt enkle å utforme.

Et annet mindretall, medlemmet Inge Lønning, vil ikke støtte forslag til endringer i dagens ordning.

7.1.1 *Utvalgets forslag til endringer i Grunnlov, lov og forretningsorden*

GRUNNLOVEN § 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 Odelstinget sættes under Tiltale for Rigsretten.

GRUNNLOVEN § 86

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

GRUNNLOVEN § 87

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

LOV AV 3. AUGUST 1897 NR. 2 OM SÆRLIGE STRAFFE- BESTEMMELSER M.V. FOR PERSONER, SOM I HENHOLD TIL GRUNNLOVENS § 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 Stortinget.

§ 1. Den, som efter i Henhold til Grundlovens § 82 at være indkaldt til at møde for Stortinget, enten undlader at møde eller vægrer sig for, overensstemmende med Stortingets Forretningsorden, at afgive den Forklaring, hvortil han efter nævnte Grundlovsbestemmelse er pligtig, eller at bekræfte Forklaringen med en høitidelig Forsikring etter reglene i domstoloven § 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 straffelov § 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 Holtén, 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.

STRAFFEPROSSESSLOVEN AV 22. MAI 1981 NR. 25

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår ny straffeprosessloven § 56, andre ledd, tredje punktum:

"Forslag til ny straffeprosessloven § 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 domstoloven 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 utskytning 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 tingrettene og Høyesteretts behandling av saker etter loven her. Medlemmer av Stortinget kan ikke velges. For øvrig gjelder de alminnelige valgbarhetsbetingelser for leddommere.

§ 6 Loven trer i kraft samtidig med ikrafttreden for ny bestemmelse i straffeloven § 126."

FORRETNINGSORDENEN § 14 A OM DEN SÆRSKILTE PROTOKOLLMITEEN

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Inge Lønning, foreslår at bestemmelsen oppheves.

7.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til de drøftinger utvalget har foretatt, og sier seg enig med utvalgets flertall i at riksretten slik den i dag er utformet, bør avvikles, og erstattes av en annen domstol.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har ikke på det nåværende tidspunkt sett behovet for å konkludere med om riksretten etter dagens ordning bør avvikles eller endres.

Komiteen viser til at riksrett historisk sett må kunne betraktes både som en forfatnings- og politisk konfliktdomstol.

Med innføring av parlamentarismen og slik denne i praksis har utviklet seg, har Stortinget fått andre virkemidler for å håndtere saker der Stortinget ønsker å politisk ansvarliggjøre en statsråd.

Avdekkes det imidlertid at en tidligere statsråd grovt har misshandlet sitt embete, vil Stortinget på mange måter være avskåret fra reaksjon, dersom det ikke foreligger grunnlag for straffeforfølgning i lovverket.

Et eksempel her er forsettlig å ha unnlatt å gi Stortinget korrekte opplysninger. Andre handlemåter som eksempelvis grov uforstand i tjenesten må kunne antas å være dekket av andre bestemmelser (tjenestemannsloven). Tilsvarende vil man mangle reaksjonsmåter overfor stortingsrepresentanter eller høyesterettsdommere.

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

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet finner det uriktig at den ordinære påtalemyndighet skal gis ansvaret for etterforskning og påtale. Disse medlemmer viser her til utvalgets drøfting rundt spørsmålet og det faktum at regjeringen i statsråd kan instruere påtalemyndigheten. Disse medlemmer kan vanskelig se rimeligheten i en slik ordning. Selv om en i lovs form tar bort instruksjonsmyndigheten i slike saker, vil det være heftet med politisk følsomhet på grunn av tilknytningen til regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti synes at utvalgets flertall har kommet frem til en interessant modell når det gjelder hvem som skal gis ansvaret for etterforskning og påtale i riksrettssaker. Disse medlemmer er enig i utvalgets flertall i at dagens modell for dette på mange måter er uheldig og ikke fungerer tilfredsstillende. Disse medlemmer finner det videre utenkelig at regjeringen vil instruere påtalemyndigheten i en slik sak. Denne problemstillingen vil uansett kunne løses ved å fjerne instruksjonsretten i slike saker ved lov.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, er på denne bakgrunn kommet til at alternativer til riksretten bør utredes videre og anmoder Presidentskapet om å nedsette et utvalg med slikt mandat. Utredningen bør også omfatte en vurdering av behovet for å kunne ansvarliggjøre stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, forutsetter at en slik utredning bør foreligge i god tid før fristen for innlevering av grunnlovsforslag i inneværende valgperiode går ut, slik at stortingsrepresentantene får anledning til å fremme sine grunnlovsforslag på bakgrunn av utredningen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter utvalgets flertall i at riksretten må avskaffes, og at det bør innføres en påtaleordning for denne typen saker hvor den ordinære påtalemyndighet foretar etterforskning og påtale. Disse medlemmer mener at utvalget har utredet dette spørsmålet godt nok og ser ikke behov for at det igangsettes et nytt arbeid hvor dette vurderes. Disse medlemmer slutter seg for øvrig til de synspunkter som utvalgets flertall har fremmet.

7.3 Mistillitsvedtak

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. 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 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.

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 collegium 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 forslagsstilleren 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.

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.

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 statskikken, 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 regjeringdannelse, 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.

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) 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 straffeprosessloven § 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.

7.4 Komiteens merknader

Komiteen viser til utvalgets presisering av stortingsflertallets rett til å avsette regjeringen ved mistillitsvedtak som selve grunnlaget for den parlamentariske statsskikk. Komiteen slutter seg til utvalgets vurderinger under dette kapittel.

7.5 Andre reaksjoner - kritikk og kritikkvedtak (daddelsvotum)

I praksis har det alltid bare vært et meget lite antall kontroll saker som har munnet ut i forslag om riksretts-tiltale 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 komitéinnstillinger, 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 lydøre 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, instruksjer 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 kritikkverdige". Gjennom sin form og voteringen i plenum får kritikkvedtaket 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 kritikkvedtak (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.

Visse saksforberedende skritt som Stortinget (eller organer for Stortinget) foretar i en kontrollsak, kan etter utvalgets syn i seg selv ha ansvarliggjørende effekt (eksempelvis åpne høringer i kontrollsaker, kontroll- og konstitusjonskomiteens bruk av initiativretten, opprettelse av granskingskomisjon, instruks til Riksrevisjonen og nedsettelse av en særskilt protokollkomite etter Stortingets forretningsorden § 14 a.) Etter utvalgets syn ligger det 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 Odelsstinget nedsetter en særskilt protokollkomite som en sanksjon i seg selv, uten at man seriøst vurderer spørsmålet om riksrettstiltale.

7.6 Komiteens merknader

Komiteen deler utvalgets oppfatning av uformell parlamentarisk kritikk som Stortingets viktigste virkemiddel for å ansvarliggjøre regjeringer og statsråder. Komiteen er enig i at det fra tid til annen vil være behov for sterkere uttrykksformer, men uten at dette skal oppfattes som mistillit. Komiteen anser at kritikk vedtatt av Stortinget uten å være formulert som mistillit (daddelsvotum) slik utvalget viser til, kan være en hensiktsmessig reaksjonsform.

7.7 Storingsrepresentanters 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.

Slik immunitet gjelder bare i begrenset utstrekning etter den norske grunnloven. Etter Grunnloven § 66 kan stortingsrepresentantene ikke pågripes eller varetektfengsles på sin reise til og fra tinget, og heller ikke mens de befinner seg på tinget. 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.

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 Odelsstinget - 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 Grunnloven § 86. Et eventuelt misbruk fra regjeringens side vil under dagens system enkelt kunne finne sted ved at det fingers 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.

Etter utvalgets vurdering er Grunnloven § 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.

7.8 Komiteens merknader

Komiteen gir sin tilslutning til utvalgets vurdering av at det ikke er behov for å innføre mer vidtrekkende regler for parlamentarisk immunitet og ser ikke behov for grunnlovsendringer på dette punktet.

8. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 12 nr. 8 femte ledd skal lyde:

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.

§ 21 første ledd tredje punktum skal lyde:

Høringer skal avholdes og anmodning om å møte til høring skal fremsettes når minst $\frac{1}{3}$ av komiteens medlemmer ber om det.

Ny § 49 a andre ledd skal lyde:

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 regjeringens strengt interne arbeidsdokumenter (R-notater mv.). 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.

Flertallets forslag til andre ledd blir etter dette tredje ledd.

Forslag 2

I Reglement for åpne kontrollhøringer gjøres følgende endring:

§ 2 første ledd første punktum skal lyde:

I henhold til forretningsordenen § 21 kan $\frac{1}{3}$ av komiteens medlemmer kreve at det skal avholdes høring i en kontrollsak, og kreve at komiteen innkaller bestemte personer til å møte.

9. KOMITEENS TILRÅDING

Tilråding om endringer i Stortingets forretningsorden fremmes av en samlet komite hva angår §§ 12 nr. 8 og 14 b.

Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti fremmer forslag til ny § 49 a.

Tilråding om endring i Reglement for åpne kontrollhøringer fremmes av en samlet komité.

Komiteen har ellers ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

I

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 12 nr. 8 skal lyde:

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

- a) statsrådets protokoller m.v., jf. Grunnlovens § 75 bokstav f, herunder regjeringens melding om embetsutnevnelser,
- 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 granskingskommisjoner.

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. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tar opp til behandling.

En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at det avholdes komitehøring i kontroll saker etter § 21.

Komiteen fastsetter nærmere regler for sitt sekretariat, herunder om sekretariatets arbeidsoppgaver, og den bruk de enkelte medlemmer kan gjøre av det.

Ny § 14 b skal lyde:

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.

Ny § 49 a skal lyde:

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.

En representant som ønsker å be om innsyn i regjeringens og forvaltningens dokumenter, kan innlevere sin anmodning skriftlig til Stortingets president gjennom Stortingets administrasjon. Presidenten oversender anmodningen til det ansvarlige medlem av regjeringen, som snarest 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.

II.

I Reglement for åpne kontrollhøringer gjøres følgende endring:

§ 2 første ledd annet punktum skal lyde:

Etter forretningsordenen § 12 nr. 8 femte ledd kan likevel en tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen kreve at det avholdes komitehøring i kontrollsaker.

Nåværende annet og tredje punktum blir nye tredje og fjerde punktum.

III.

Endringene under I og II trer i kraft 1. oktober 2003.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 20. mai 2003

Ågot Valle
leder

Jørgen Kosmo
ordfører

