



# Innst. S. nr. 94

(2006-2007)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 12:1 (2003-2004)

**Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten)**

Til Stortinget

### SAMMENDRAG

Ovennevnte grunnlovsforslag som er fremmet av representantene Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen, omhandler endringer i gjeldende riksrettsordning på bakgrunn av forslagene fremsatt i Dokument nr. 19 (2003-2004).

Dokument nr. 19 (2003-2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen, ble avgitt 1. juni 2004.

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

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

Som interne medlemmer i utvalget ble oppnevnt stortingspresident Jørgen Kosmo (leder) og stortingsrepresentant Carl I. Hagen. Som ekspertmedlemmer ble oppnevnt sivilombudsmann Arne Fliflet, professor Bjørn Erik Rasch og høyesterettsjustitiarius Carsten Smith.

Utvalget foreslår å beholde riksrettsordningen, men det legges vekt på å bygge ned de sider ved dagens ordning som åpner for en utpreget politisk skjønnsutøvelse, og styrke den rettslige dimensjonen. Riksretten videreføres som en særdomstol for et avgrenset, konstitusjonelt ansvar, men det foreslås endringer i dagens ordning både når det gjelder organisering og ansvarsgrunnlag.

Det presiseres i Grunnloven § 86 og i ansvarlighetsloven at det konstitusjonelle ansvar avgrenses til brudd på konstitusjonelle plikter som påhviler statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Riksrettens kompetanse utvides for øvrig til også å omfatte erstatningssaker - uavhengig av om det anlegges straffesak og av om tiltalte i en konkret sak idømmes straff.

Ansvarlighetsloven foreslås beholdt, men bestemmelser som knytter straffansvaret til svært vidtfavnende og utpreget politiske vurderingstemaer foreslås ikke videreført. Grunnloven § 30 tredje ledd foreslås endret i samsvar med dette.

Det foreslås videre å endre Grunnloven § 20 slik at det skal være adgang til å benåde en som domfelles av Riksretten dersom Stortinget samtykker.

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og plikt til å søke avskjed etter mistillitsvotum foreslås grunnlovsfestet, jf. forslag til nye bestemmelser i Grunnloven §§ 82 og 15.

Etter dagens ordning består Riksretten av dommere fra Høyesterett og medlemmene i Lagtinget. Høyesterettsdommere skal fortsatt inngå i Riksretten, men lagtingsmedlemmene erstattes av et riksrettsutvalg - legdommere som velges av Stortinget for en periode på 6 år. Møtende stortingsrepresentanter skal ikke lenger kunne være medlemmer av Riksretten. I henhold til den foreslåtte Grunnloven § 86 skal Riksretten bestå av 11 medlemmer - 5 dommere fra Høyesterett og 6 medlemmer valgt av Stortinget. Høyesterettsjustitiarius skal være Riksrettens president.

Av den foreslåtte Grunnloven § 86 fremgår det videre at Stortinget i plenum erstatter Odelstinget som påtalemyndighet i riksrettssaker.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsettes for øvrig å erstatte protokollkomiteen som forberedende organ, og komiteens funksjon foreslås regulert i Stortingets forretningsorden. Det foreslås også at Stortinget, med tilslutning fra en tredjedel av representantene, skal kunne vedta at et nytt, uavhengig særorgan - kalt Stortingets ansvarskommisjon - skal innlede undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. Regler om ansvarskommisjonen forutsettes gitt i riksrettergangsloven.

Forslag til endringer i lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangen i riksrettssaker, fremmes i et eget representantforslag, jf. Dokument nr. 8:22 (2006-2007). Forslag til endringer i Stortingets forretningsorden fremmes i et eget representantforslag, jf. Dokument nr. 8:20 (2006-2007).

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene viser forslagsstillerne til Dokument nr. 19 (2003-2004).

## NÆRMERE OM FORSLAGENE I DOKUMENT NR. 19 (2003-2004)

### Generelt

Utvalget som utredet alternativer til riksrettsordningen peker på at statsstyret har undergått vesentlige endringer i de siste 100 år. Utvalget uttaler:

"Dagens politiske system er så forandret i forhold til det system Grunnloven i 1814 var tuftet på, at det må få konsekvenser for den ansvars- og domstolsordningen som skal sikre virkeliggjøringen av vår tids folkestyre. En helt vesentlig endring er innføringen av parlamentarismen. Et særlig trekk i utviklingen er ellers at rettsstatsideene i dag inngår som en grunnleggende del av vårt folkestyre. Det er derfor viktig å forankre dagens riksrettsordning i disse ideer og utforme ordningen i samsvar med vår tids prinsipper for rettssikkerhet. Selv om riksrettsordningen ikke har vært i bruk på over sytti år og selv om sannsynligheten for at den vil bli tatt i bruk ikke måtte være stor, er det av stor prinsipiell betydning at ansvarsordningen for landets fremste tillits- og embetsmenn samsvarer med de rettsstats- og rettssikkerhetsidealer som ellers gjelder i samfunnet."

Utvalget viser til at gjeldende ordning er tungrodd og ressurskrevende og mener at særlig den innledende fasen av en riksrettssak - etterforskningsstadiet - er lagt opp på en lite hensiktsmessig måte. Dette kan bidra til at terskelen for å sette i gang undersøkelser som eventuelt kan lede til en tiltale, blir svært høy.

Ved gjennomgangen av alternativer til riksrettsordningen har utvalget særlig lagt vekt på følgende prinsipper som anses vesentlige: For det første er det et grunnleggende utgangspunkt at statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere skal ansvarliggjøres i tilfeller disse personer har begått rettsstridige handlinger. Med makt må det følge et reelt ansvar.

Utvalget uttaler at riksrettsansvaret bare bør være et ansvar for rettsstridige handlinger og at ansvaret bør

gjøres gjeldende bare der det foreligger brudd på rettsregler. Brudd på normer som i sin natur er politiske, bør ifølge utvalget behandles politisk, og ikke i en rettergang.

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

Utvalget har lagt vekt på at en revidert riksrettsordning må utformes slik at den sikrer en uavhengig og upartisk rettergang.

Utvalget mener at Stortinget peker seg ut som den myndighet som mest naturlig kan følge de konstitusjonelt ansvarliges praksis og dermed finne frem til krittikkverdige forhold som kan lede til en tiltale. Anklagemyndighet i plenum forutsetter at en komité pekes ut som innstillende instans. Utvalget mener det er en fordel om en av Stortingets faste komiteer gis innstillingsmyndighet, og at kontroll- og konstitusjonskomiteen peker seg ut som den mest naturlige komiteen.

Utvalget har foreslått at det etableres en permanent ansvarskommisjon med fem faste medlemmer. Ved sammensetningen bør det legges vekt på hensynet til kompetanse, men også hensynet til uavhengighet. Kommisjonen skal være et faglig kompetent etterforskningsorgan som skal bistå Stortinget i å klarlegge grunnlaget for en eventuell tiltale for riksrett. De nærmere regler om ansvarskommisjonen, foreslås hjemlet i et nytt kapittel 3 i lov om rettergangsmåten i riksrettssaker.

### Grunnloven § 86

Utvalget har foreslått en presisering i bestemmelsens første ledd, slik at Riksretten bare skal dømme der de konstitusjonelt ansvarlige har "brudt deres konstitusjonelle plikter". Forslaget innebærer en avgrensning av Riksrettens kompetanse i forhold til det som nå gjelder.

Utvalgets forslag til sammensetning av Riksretten fremgår av Grunnloven § 86 tredje og fjerde ledd.

Det foreslås at Riksretten skal bestå av 5 høyesterettsdommere. Det blir anført at antall dommere ikke bør være så stort at riksrettsprosessen blir for tungvint og at Høyesterett ikke bør tappes for så mange dommere at "den daglige drift" rammes. De 5 dommerne bør være justitiarius sammen med de av Høyesteretts dommere som har lengst ansiennitet i retten. Det foreslås at høyesterettsjustitiarius skal være Riksrettens formann. De stortingsvalgte medlemmer av Riksretten - Riksrettsutvalget - bør etter utvalgets syn utgjøre et flertall i Riksretten. Dette vil sikre en grad av kontinuitet fra dagens ordning. Det bør etter utvalgets syn være tilstrekkelig med 6 medlemmer i Riksrettsutvalget, og det foreslås at det velges 4 varamedlemmer. Møtende stortingsrepresentanter eller medlemmer av statsrådet skal ikke kunne velges til medlemmer. Medlemmene av Riksrettsutvalget kan være tidligere stortingspoliti-

kere eller statsråder, eller de kan være uten politisk bakgrunn og uten klare partipolitiske preferanser. Riksrettsutvalgets medlemmer velges for en periode på 6 år og skal ikke fratre som dommere selv om valgperioden er utløpt før riksrettssaken er ferdig behandlet.

En høyesterettsdommer skal ikke fratre som riksrettsdommer selv om han går av som høyesterettsdommer, eksempelvis på grunn av aldersgrense eller fordi han tiltrer en annen stilling.

### **Grunnloven § 87**

Utvalget foreslår at de eksisterende regler om utskytning i Grunnloven og riksrettergangsloven, bortfaller. Gjeldende ordning innebærer at alle lagtingsmedlemmer og høyesterettsdommere - som ikke er inhabile - i utgangspunktet skal være dommere i Riksretten, men den anklagede og aktor har rett til å skyte ut så mange dommere at 14 lagtingsmedlemmer og 7 høyesterettsdommere er igjen ved forhandlingens start. Når saken tas opp til doms, skal antallet reduseres til henholdsvis 10 og 5 etter loddtrekning.

Utvalget påpeker at utskyttingsordningen medfører at et stort antall representanter og høyesterettsdommere formelt sett knyttes til domstolen, men at kun 15 rent faktisk ender opp som dommere i en konkret sak. Dette fremstår som lite hensiktsmessig.

Som følge av at utskyttingsreglene går ut, kan dagens bestemmelser i Grunnloven § 87 i stor grad oppheves.

### **Grunnloven § 15**

Utvalget foreslår at det i Grunnloven § 15, som i dag står ledig, tas inn en bestemmelse om statsrådenes plikter etter at Stortinget har fattet mistillitsvedtak. Forslaget til ny riksrettsordning innebærer at ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven videreføres, og det er ingen nødvendig forutsetning for forslaget at parlamentarismens prinsipp grunnlovsfestes. Utvalget mener likevel at det er naturlig og ønskelig med en slik grunnlovsbestemmelse når det også foreslås å grunnlovsfeste regjeringens opplysningsplikt. I forhold til Riksretten er plikten til å søke avskjed etter et mistillitsforslag helt sentral, og det gir derfor en bedre sammenheng i lovverket om den plikten nedfelles i den skrevne Grunnloven.

Plikten til å søke avskjed etter mistillitsvotum gjelder i forhold til regjeringen som helhet hvis stortingsflertallet uttaler at regjeringen eller statsministeren ikke har forsamlingens tillit. Likedan kan mistillitsvotum være rettet mot enkeltstatsråder. I så fall må et vedtatt mistillitsforslag innebære at det utnevnes en ny statsråd, eller at statsministeren - hvis det på forhånd er klargjort at regjeringen har stilt seg solidarisk bak statsråden - søker avskjed for hele regjeringen.

I utvalgets forslag pålegges Kongen i statsråd en plikt til å innvilge regjeringens avskjedssøknad. Den foreslåtte formulering innebærer ikke at Kongen er pliktig til å innvilge denne søknaden med umiddelbar virkning. Kongen vil måtte la den avgående regjering sitte som forretningsministerium til en ny regjering er utnevnt. Dette kommer til uttrykk i forslagens tredje

ledd, hvor regjeringens fullmakter som forretningsministerium er angitt. Bestemmelsen må forstås slik at regjeringen har plikt til å fungere som forretningsministerium og ta seg av de løpende forretninger.

### **Grunnloven § 20**

Etter Grunnloven § 20 første ledd har Kongen rett til å benåde forbrytere etter at dom har falt. I riksrettssaker er imidlertid Kongens benådningsrett svært begrenset, jf. Grunnloven § 20 annet ledd, der det bestemmes at Kongen ikke har benådningsmyndighet i riksrettssaker, bortsett fra der det er idømt dødsstraff. Utvalget har pekt på at benådningsretten i alminnelighet er ment som en sikkerhetsventil i de enkelttilfeller loven kan komme til å virke urimelig hardt. Også i riksrettssaker kan det vise seg at straffen rammer domfelte på en urimelig måte. Samtidig må det minnes om at Kongens benådningsrett i sin alminnelighet ikke er ansett for å gripe inn i domstolens uavhengighet. Utvalget foreslår en endring i Grunnloven § 20 slik at det skal være adgang til å benåde en som domfelles av Riksretten dersom det foreligger samtykke fra Stortinget.

### **Grunnloven § 30**

Grunnloven § 30 tredje ledd gir hjemmel for å straffe det medlem av statsrådet som er ansvarlig for en forfatningsstridig, lovstridig eller øyensynlig landsskadelig beslutning fattet av Kongen. Forslaget til revisjon av riksrettsordningen legger vekt på å bygge ned de sider ved dagens ordning som åpner for en utpreget politisk skjønnsutøvelse og styrke den rettslige dimensjonen. Utvalget foreslår en endring i Grunnloven § 30 tredje ledd første punktum slik at kriteriet "øiensynligen er skadelig for Riket" tas ut av Grunnloven. Dette nødvendiggjør en tilsvarende endring i ansvarlighetsloven § 11.

Utvalget viser til at bestemmelsen i Grunnloven § 30 tredje ledd første punktum har gitt, og gir i prinsippet fortsatt Stortinget et maktmiddel til gjennom Riksretten å sikre at regjeringen ikke utøver myndighet i strid med folkeviljen. Riksretten blir dermed på mange måter et tvisteløsningsorgan mellom regjering og storting. Politisk uenighet mellom Stortinget og regjeringen løses i vår tid gjennom de parlamentariske midler, og ikke gjennom straffeansvar. Det kan dessuten vanskelig tenkes at det ligger et behov for å straffe en regjering bare fordi det har oppstått en alvorlig politisk konflikt mellom statsorganene. Utvalget viser videre til at dersom regjeringen eller en statsråd har utvist uforstand eller forsømmelighet i tjenesten, vil dette uansett være straffbart etter ansvarlighetsloven § 10. Det kan derfor neppe lenger være behov for å straffelegge handlinger som er øyensynlig skadelige for riket. Til dette kommer de rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved å knytte straff til et så vidt upresist kriterium.

### **Grunnloven § 82**

Utvalget viser til at det i dag er alminnelig antatt at regjeringen har en rettslig bindende opplysningsplikt overfor Stortinget. Det er heller ikke særlig tvil om at

denne rettsregel nå har status som konstitusjonell sedvanerett, altså med gjennomslagskraft som Grunnloven selv. Utvalget finner at en så vidt sentral rettsregel i det konstitusjonelle liv som opplysningsplikten, bør fremgå av den skrevne grunnlov, også av hensyn til legalitetsprinsippet. Det må også være hensiktsmessig at regelen gis en mer presis utforming enn det den konstitusjonelle sedvaneregel til nå har hatt.

En slik bestemmelse skal i prinsippet håndheves av Riksretten. Brudd på den grunnlovsbestemte plikten kan dermed sanksjoneres med straffansvar. Dette tilsier etter utvalgets syn en viss tilbakeholdenhet med å strekke grunnlovsbestemmelsen maksimalt i forhold til de normer som i dag gjelder i forholdet mellom storting og regjering. Straff bør bare kunne gjøres gjeldende overfor de mest klanderverdige forholdene, der det er behov for rettslig regulering. Ved utformingen av en grunnlovsbestemmelse om opplysningsplikt har utvalget tatt hensyn til at behovet for informasjon vil variere fra sak til sak. Utvalget viser til at spørsmålet om når regjeringen har tillit i Stortinget - eller mer presist, hva regjeringen må opplyse om for å ha tillit - i all hovedsak er et politisk, og ikke et rettslig spørsmål. Opplysningsplikten foreslås nedfelt i en ny § 82 i Grunnloven.

## FORSLAG

"Ny § 15 skal lyde:

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

Kongen er forbunden at indvilge sliq Ansøgning om Afsked.

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

"§ 20 annet ledd skal lyde:

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

"§ 30 tredje ledd skal lyde:

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

"Ny § 82 skal lyde:

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

"§ 86 skal lyde:

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

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

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

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

"§ 87 skal lyde:

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

## KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, konstaterer med tilfredshet at det etter mange års debatt om Riksrettens rolle og betydning i dagens samfunn nå foreligger et godt og gjennomarbeidet forslag til grunnlovsendringer som vil medføre en modernisering og tilpasning til vår tid av Riksretten.

Komiteen mener det er riktig å beholde Riksretten som en særdomstol for et avgrenset, konstitusjonelt ansvar og støtter de forslag som er fremsatt både når det gjelder organisering og ansvarsgrunnlag. Komiteen er enig i at Riksretten forankres i dagens parlamentariske system og deler Kosmo-utvalgets vurdering av behovet for å bygge ned de sider ved dagens ordning som knytter straffansvaret til svært vidtfavnende og utpreget politiske vurderingstemaer. Det presiseres i Grunnloven § 86 og i ansvarlighetsloven at det konstitusjonelle ansvar avgrenses til brudd på konstitusjonelle plikter som påhviler statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.

Komiteen støtter utvalgets vurderinger av at statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere

skal ansvarliggjøres i de tilfeller de har begått rettsstridige handlinger, og at riksrettsansvar bare bør være et ansvar for rettsstridige handlinger. Dette innebærer at ansvarsområdet kun skal omfatte det særlige ansvaret som følger av å inneha landets øverste verv og embeter. Lovbrudd av annen karakter skal håndteres på samme måte som for andre borgere, det vil si etter de ordinære straffebestemmelser.

Forslaget til ny riksrettsordning bygger etter komiteens syn på disse prinsippene.

Dagens riksrettsordning gir Stortinget et maktmiddel til å sikre at regjeringen ikke utøver myndighet i strid med folkeviljen, og kan derved benyttes som tvisteløsningsorgan mellom regjering og storting. Komiteen mener imidlertid at politisk uenighet mellom storting og regjering bør løses med politiske virkemidler, og ikke rettslige. Komiteen støtter derfor endringen i Grunnloven § 30 tredje ledd og i ansvarlighetsloven, med sikte på å bygge ned de sider ved dagens ordning som åpner for en utpreget politisk skjønnsutøvelse og styrke den rettslige dimensjonen.

Komiteen støtter videre forslaget om at Riksrettens kompetanse utvides til også å omfatte erstatningsaker - uavhengig av om det anlegges straffesak og av om tiltalte i en konkret sak idømmes straff.

Komiteen er enig i at gjeldende ordning er tungrodd og ressurskrevende. Det er likevel grunn til å understreke at den viktigste grunnen til at riksrettsordningen svært sjelden har vært benyttet er, ikke at den er ubrukelig, men snarere at det knapt har vært avdekket et eneste tilfelle av at statsråder som ledd i sin embetsførsel har gjort seg skyldige i straffbare forhold, slik det påpekes i Dokument nr. 14 (2002-2003).

Komiteen støtter forslaget til endringer i Stortingets forretningsorden om at en tredjedel av Stortingets medlemmer kan beslutte å be Stortingets ansvarskommisjon sette i gang etterforskning og at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som i så fall forbereder saken for plenumsbehandling, samt at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som fremmer saken for Stortinget, når Stortingets ansvarskommisjon har avsluttet etterforskningen. Komiteen viser til at det forslag til et nytt system for påtale og pådømmelse som er utarbeidet av Kosmo-utvalget gjengitt i Dokument nr. 19 (2003-2004), blant annet bygger på rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002-2003)) (Frøiland-utvalget), Innst. S. nr. 210 (2002-2003) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen i saken og debatten i Stortingets møte 28. mai 2003. De foreliggende forslag er således et resultat av et grundig forarbeid.

### Riksretten

Komiteen slutter seg til utvalgets klargjørende synspunkter på at det er kun de gjerninger statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere gjør i sin embetsførsel som skal ansvarliggjøres innenfor riksrettssystemet, mens andre mulige lovbrudd behandles i det ordinære rettssystemet.

Komiteen gir også sin tilslutning til forslaget om å opprette en permanent ansvarskommisjon som er i

beredskap til å etterforske og utrede en sak og at Stortinget velger 6 medlemmer med 4 varamedlemmer til et riksrettsutvalg som sammen med fem høyesterettsdommere utgjør den nye Riksretten. Denne konstruksjonen vil medføre at de personer som både skal etterforske og dømme, er på plass og i beredskap hvis spørsmålet om å reise sak fremkommer. Kommisjonen skal i prinsippet ha samme myndighet som den ordinære påtalemyndighet har ved etterforskning av straffesaker.

Komiteen vil understreke betydningen av at riksrettsordningen utformes slik at den sikrer en uavhengig og upartisk rettergang. Det innebærer at anklagemyndigheten skal være klart skilt fra domsmyndigheten.

Komiteen støtter forslaget om en sammensetning av Riksretten, som utelukker at sittende medlemmer av regjeringen eller møtende stortingsrepresentanter kan velges som medlem eller stedfortreder.

### Grunnlovsfesting av parlamentarismen

Komiteen støtter forslaget om å innføre en bestemmelse i Grunnloven § 15 om plikt for regjeringen til å søke avskjed og for Kongen en plikt til å innvilge søknaden etter et mistillitsvotum. Dette innebærer at det parlamentariske prinsipp føres inn i Grunnloven og representerer en naturlig fornyelse av denne.

### Benådning

Komiteen finner også at det er riktig med tilsvarende mulighet for Kongen til å benåde straffedømte enten de er dømt av en vanlig domstol eller ved Riksrett, fordi benådningsinstituttet er en sikkerhetsventil som bør gjelde alle uavhengig av hvilken domstol som avsier kjennelse. Benådningsretten i riksrettsaker forutsetter imidlertid samtykke fra Stortinget.

### Endring i Grunnloven § 30

Komiteen slutter seg også til forslaget om å fjerne kriteriet "øiensynligen er skadelig for Riget" i § 30 i Grunnloven. Bestemmelser som knytter straffansvaret til svært vidtfaende og utpreget politiske vurderingstemaer skal ikke videreføres. Dette nødvendiggjør en tilsvarende endring i ansvarlighetsloven § 11.

### Grunnlovsfesting av opplysningsplikten

Komiteen viser til at det er alminnelig antatt at regjeringen har en rettslig bindende opplysningsplikt overfor Stortinget, og at denne rettsregel nå har status som konstitusjonell sedvanerett, altså med gjennomslagskraft som Grunnloven selv. Komiteen mener likevel at en så vidt sentral rettsregel i det konstitusjonelle liv som opplysningsplikten, bør fremgå av den skrevne Grunnloven, også av hensyn til legalitetsprinsippet, og støtter endringen. Dette representerer også en naturlig modernisering av Grunnloven.

### Andre endringer

Komiteen viser til Kosmo-utvalgets innstilling og forslag som også inneholder forslag til endringer i

ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven, samt Stortingets forretningsorden, som er naturlige konsekvenser av en vedtagelse av de foreliggende grunnlovsforslag. Kosmo-utvalgets forslag til slike endringer er fremmet som representantforslag av de samme forslagsstillere som står bak grunnlovsforslaget, i den grad de er forslagsberettigede. Representantforslagene behandles parallelt i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen slutter seg i hovedsak også til disse foreslåtte endringer og legger til grunn at endringene i riksrettsordningen trer i kraft umiddelbart.

### **KOMITEENS TILRÅDING**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 12:1 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten) - bifalles.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 12. desember 2006

**Lodve Solholm**  
leder

**Carl I. Hagen**  
ordfører



