



# Innst. 123 S

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Dokument 8:81 S (2013–2014)

### **Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å opprette en egen lovavdeling på Stortinget**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja fremmet 12. juni 2014 følgende forslag, jf. Representantforslag 81 S (2013–2014):

«Stortinget ber presidentskapet starte arbeidet med å opprette en egen lovavdeling på Stortinget.»

I motivene for forslaget er det vist til at Lovavdelingen i Justisdepartementet er en juridisk ekspertenheter tilgjengelig for regjeringen og statsforvaltningen. Lovavdelingen gir juridiske råd til regjeringen og departementene og har ansvar for å kvalitetssikre forslag til lover innholdsmessig og lovteknisk. Alle lovforslag, med unntak av skattelovforslag, skal derfor forelegges lovavdelingen før de fremmes for Stortinget. Avdelingen har også juridisk ekspertkompetanse på sentrale fagområder og bidrar til tolkning av lover og andre rettsspørsmål.

Forslagsstillerne viser til at Stortinget ikke har noe tilsvarende apparat som kan bistå representantene når en ønsker å vedta en lovendring på bakgrunn av et representantforslag eller ved utferdigelse av grunnlovsforslag. I dag blir representantforslag først og fremst korrekturlest. Den lovtekniske kvalitetssikringen er, etter forslagsstillerens syn, ikke på langt nær lik den lovavdelingen i dag bistår med.

I forrige stortingsperiode ble det fremmet et representantforslag om en egen lovråd giver på Stortinget (representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om egen lovråd giver for Stortinget, Dokument 8:120 S (2012–2013)). I dokumentet ble det fremmet forslag om en utredning om hvordan Stortinget kan sikre seg uavhengig kompetanse under behandling av lovforslag. Forslagsstillerne viser til at det var liten debatt om forslaget i salen, men at Vens tres stortingsrepresentanter stemte for forslaget.

Forslagsstillerne viser til at presidentskapets flertall i forrige periode uttalte at:

«Administrasjonens lovtekniske gjennomgørelser bygger på de samme prinsipper som Lovavdelingens lovtekniske gjennomgørelser av regjeringens lovforslag.»

Forslagsstillerne er ikke enige i dette og viser til at lovavdelingen har en helt annen status og helt annen faglig tyngde enn det administrasjonen i Stortinget har. Forslagsstillerne viser også til at Justisdepartementets lovavdeling gjennom å gi veiledning og råd om rettslige spørsmål til regjeringsapparatet får svært stor makt. Lovavdelingen nyter stor anseelse og er kjent for å ha et høyt faglig nivå blant sine ansatte. Også dette bidrar til å gi lovavdelingen makt.

Forslagsstillerne har ikke noe imot lovavdelingens sterke posisjon i Norge, men mener det ville vært en styrke for Stortinget som maktpolitisk organ å bygge opp en lignende avdeling. Forslagsstillerne viser til at lovavdelingen er lojal mot statsforvaltningen og at deres juridiske vurdering lett kan oppfattes som et partsinnlegg i saker med uklar juridisk situasjon. Det vises til at juridisk tolkning ikke er en objektiv vitenskap hvor svarene enten er riktige eller feil. I enkelte tilfeller er jussen uklar, og i slike situa-

#### **Beriktiget**

sjoner mener forslagsstillerne det er ekstra viktig at Stortinget har egen juridisk kompetanse til å vurdere spørsmålet.

### Presidentskapets merknader

Presidentskapet ser det som svært viktig at Stortingets administrasjon innehar juridisk kompetanse til å kunne bistå representantene i flere sammenhenger.

Presidentskapet viser for det første til viktigheten av at lovforslag og grunnlovsforslag som blir fremsatt av stortingsrepresentantene, blir gjennomgått og kvalitetssikret av faglig kompetente instanser, både når det gjelder det lovtekniske forhold og forholdet til Grunnloven og andre rettsregler. Det er i dag gode muligheter for slik bistand. Alle lovforslag – både de som er fremsatt av regjeringen i en proposisjon, de som er fremsatt i et representantforslag og de som blir fremsatt i forbindelse med behandlingen av en lovsak i komiteene – blir av Stortingets administrasjon gjennomgått, korrekturlest og kvalitetssikret når det gjelder det lovtekniske. Alle grunnlovsforslag blir gjennomgått før de blir fremsatt, forutsatt at de blir innlevert til administrasjonen tidnok for dette, og senere korrekturlest igjen før de trykkes samlet i Dokument 12. Administrasjonens lovtekniske gjennomgørelser bygger på de samme prinsipper som Lovavdelingens lovtekniske gjennomgørelser av regjeringens lovforslag. Stortingsrepresentantene har også mulighet til å henvende seg til konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon for juridisk og lovteknisk bistand med spørsmål om utforming av lovforslag og grunnlovsforslag i forkant av at de blir fremsatt.

Presidentskapet viser for det andre til representantenes mulighet til å be Stortingets utredningsseksjon om å utrede juridiske og andre faglige problemstillinger i forbindelse med et lovarbeid. Utredningsseksjonen kan fremskaffe fakta og bakgrunnsinformasjon, utrede juridiske eller andre konsekvenser av et tiltak og bidra med faglige analyser og vurderinger, eventuelt med bistand fra ekstern ekspertise.

Presidentskapet finner også grunn til å fremheve at det er lang praksis for at både Stortinget og komiteene selv kan be fagdepartementene og Lovavdelingen om lovteknisk og juridisk bistand av rimelig omfang i forbindelse med lovarbeid. Komiteene kan også stille spørsmål til den aktuelle fagstatsråd om en sak som komiteen har til behandling, eller be om statsrådets uttalelse om saken. Presidentskapet har ved flere anledninger påpekt at det er av stor betydning for Stortingets lovgivende virksomhet at departementene vanligvis etterkommer anmodninger fra komiteene og partigruppene om å yte lovtek-

nisk bistand under komitébehandlingen av lovproposisjoner, men at det også må vises forståelse for at departementene ikke kan imøtekomme slike anmodninger hvis de krever omfattende arbeid.

Det er ikke den samme praksis for at partigruppene eller enkeltrepresentanter kan få lovteknisk eller juridisk bistand fra regjeringen til kvalitetssikring eller utarbeidelse av lovforslag utenom saker som er til behandling i Stortinget eller komiteene. Departementene har til en viss grad vært velvillige med å etterkomme også slike anmodninger, men det er etter presidentskapets syn ikke grunnlag for å hevde at representantene eller partigruppene har noe krav på slik bistand.

Presidentskapet peker på at i tilfeller der det ikke er naturlig å be regjeringen om bistand, er det mulig for representantene og partigruppene å få juridisk og lovteknisk bistand fra Stortingets administrasjon. I de få tilfeller der representanter eller partigrupper ønsker bistand til mer omfattende lovarbeid, og der verken administrasjonen eller regjeringen har hatt kapasitet til å kunne bistå, vil administrasjonen eventuelt kunne gi innspill om eksterne juridiske fagmiljøer det vil kunne være mulig å kontakte.

Presidentskapet viser til at i tillegg til utforming og kvalitetssikring av lovforslag, avgir Lovavdelingen et mangfold av ikke-bindende tolkingsuttalelser. Selv om Lovavdelingen er organisert som en enhet i et departement, formelt underlagt statsrådets styringsrett og konstitusjonelle ansvar, har det vært lagt til grunn at avdelingen gir sine juridisk-faglige vurderinger uavhengig av departementets politiske ledelse. Lovavdelingens juridiske uttalelser ekspederes derfor normalt i avdelingens eget navn og undertegnes av avdelingens ekspedisjonssjef. Tradisjonelt er Lovavdelingen oppfattet som et faglig uavhengig organ i slike sammenhenger. Fra tid til annen har det likevel forekommet enkeltsaker og tolkingsuttalelser der det har blitt reist spørsmål om Lovavdelingens uavhengighet av regjeringen. Fra enkelte hold har det blitt anført at uavhengigheten særlig settes under press i saker der den sittende regjeringen har interesse i et bestemt utfall, samtidig som de juridiske sidene i saken er vanskelige og gir rom for betydelig tolkningstvil.

Presidentskapet ser ikke bort fra at det kan oppstå tilfeller der det kan være aktuelt å be om at Stortingets administrasjon foretar en fornyet juridisk vurdering av spørsmål som er omhandlet i en av Lovavdelingens tolkingsuttalelser. Målsettingen vil ikke nødvendigvis være å gi en konkurrerende uttalelse, men for eksempel å kunne analysere sider ved uttalelsen for å utdype hvilke rettslige spørsmål som reiser særlig tvil. Dette forutsetter at administrasjonen innehar juridisk kompetanse av høy kvalitet.

Presidentskapet viser til at spørsmål omhandlet i Lovavdelingens tolkningsuttalelser normalt vil dreie seg om juridisk uavklarte områder der det nødvendigvis hefter usikkerhet til utfallet. Uttalelsene gjenspeiler dette ved at det tas forbehold i saksfremstillingen og understrekes at uttalelsen er en vurdering – ikke en fasit. En «alternativ» uttalelse fra administrasjonen i Stortinget vil ikke kunne bidra til å fjerne slik tvil – heller ikke om man forutsetter at kompetansen og kapasiteten i Stortinget er på høyde med Lovavdelingens. Om man får to uttalelser som enten trekker i samme retning eller i ulike retninger, er det uansett domstolenes – og i siste instans Høyesteretts – oppgave å fastsette hva som skal anses som gjeldende rett. Det er derfor begrenset hva man vil kunne oppnå med hensyn til økt forutsigbarhet på kompliserte rettslige områder ved å bygge opp et større juridisk miljø i Stortingets administrasjon. Presidentskapet peker også på at i hvilken grad juridisk tvil skal påvirke vurderingen av om et tiltak bør iverksettes eller ikke, er en politisk vurdering – både i regjeringen og i Stortinget.

Etter presidentskapets mening er det ikke uten videre ønskelig å bygge opp en lovavdeling i Stortingets administrasjon som et alternativ til det regjeringen har til disposisjon. I norsk konstitusjonell praksis er det regjeringen som legger frem langt de fleste lovforslag, forslag til statsbudsjett og andre

budsjettforslag. Regjeringen har derfor bygget opp et omfattende utredningsapparat i departementene og underliggende etater, blant annet for å kunne oppfylle plikten etter Grunnloven § 82 til å meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de sakene den legger frem.

Presidentskapet vil likevel utrede behovet for en styrking av den juridiske kompetansen og kapasiteten i Stortingets administrasjon. Utredningen vil ta utgangspunkt i de oppgaver og funksjoner som presidentskapet har gått gjennom ovenfor, for å se om, og på hvilken måte, administrasjonens juridiske kompetanse og kapasitet eventuelt bør styrkes.

### **Presidentskapets tilråding**

Presidentskapet har for øvrig ingen merknader, viser til Representantforslag 81 S (2013–2014) og merknadene ovenfor, og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Representantforslag 81 S (2013–2014) fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å opprette en egen lovavdeling på Stortinget – vedlegges protokollen.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 11. desember 2014

**Olemic Thommessen**

**Marit Nybakk**

**Kenneth Svendsen**

**Svein Roald Hansen**

**Ingjerd Schou**

**Line Henriette Hjemdal**

