



Innst. 186 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Dokument 8:88 S (2013–2014)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentanten Per Olaf Lundteigen om å legge til rette for at nytiltrådte statsråder etter § 75 h i Grunnloven kan innkalles til høring i Stortinget om yrkesbakgrunnen

Til Stortinget

1. Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet, i henhold til Grunnloven § 75 h, åpne for at nytiltrådte statsråder etter ny bestemmelse i Stortingets forretningsorden kan innkalles skriftlig gjennom Stortingets president til å møte i Stortinget for å redegjøre for eventuelle uheldige interessebånd knyttet til tidligere yrke.»

Forslagsstilleren viser til at en slik ordning kunne vært benyttet til å avklare spørsmål rundt Sylvi Listhaugs roller i «First House» før hun ble landbruks- og matminister. Dessuten peker han på at ordningen kan ha en preventiv virkning i den forstand at statsministeren stimuleres til å gå grundig inn på fortida til statsråds kandidatene.

Forslagsstilleren mener at innkallingsretten må kunne delegeres til et mindretall på Stortinget, f.eks. seks representanter. Også statssekretærer kan innkalles til høring med hjemmel i Grunnloven § 75 h.

2. Presidentskapets merknader

2.1 Innledning

Presidentskapet viser til at forslagsstilleren med hjemmel i Grunnloven § 75 h foreslår å innkalle nytiltrådte regjeringsmedlemmer og statssekretærer til høring i Stortingets plenum for «klargjøre hvorvidt uheldige interessebånd er knyttet i et tidligere yrke». Forslagsstilleren peker på at overgang til politiske toppstillinger fra rådgivningsfirmaer og lignende trolig kommer til å bli vanligere i årene som kommer. Mange av kundene til disse firmaene er ikke offentlig kjent.

Presidentskapet vil slå fast at det er viktig at Stortinget og offentligheten for øvrig har tillit til at statsråder og statssekretærer i sin sakshåndtering ikke er utilbørlig påvirket av tidligere arbeidsforhold. Det forutsettes at regjeringen har et kontinuerlig fokus på habilitetsproblematikken og har gode rutiner for å håndtere de habilitetsutfordringer som de enkelte regjeringsmedlemmer eller andre i den politiske ledelsen måtte stå overfor i enkeltsaker. Presidentskapet vil videre bemerke at selv om en høring som foreslått i representantforslaget vil kunne gi informasjon om vedkommende statsråds eller statssekretærs yrkesbakgrunn, vil den ikke være en konkret habilitetsvurdering. Slike vurderinger har statsråder/statssekretærer et selvstendig ansvar for å gjøre ut fra de saker som de til enhver tid har befatning med. Habilitetsspørsmål vil dessuten kunne oppstå av andre grunner enn som følge av vedkommendes tidligere yrkespraksis.

Presidentskapet viser til at det er statsministerens ansvar å utpeke regjeringen hun/han skal lede. Presidentskapet ønsker ikke å legge til rette for en høringsprosedyre i Stortinget som kan fremstå som en form for forhåndsgodkjenning av nyutnevnte statsråder eller statssekretærer med bakgrunn fra råd-

givningsbransjen, advokatfirmaer etc. Presidentskapet viser til at Stortingets tillit til en statsråd ikke avhenger av tidligere yrkesbakgrunn, men av hvordan hun/han håndterer de løpende sakene politisk og faglig. Det forutsettes at statsråden følger de gjeldende habilitetsregler og øvrig regelverk knyttet til utøvelse av statsrådsposten.

Presidentskapet viser til at innkalling etter § 75 h krever en omfattende prosedyre, og har vært ansett som lite egnet i praksis. I stedet er det etablert mer fleksible og praktiske løsninger for å gi Stortinget tilgang til muntlige opplysninger fra statsrådene. Felles for disse ordningene (interpellasjoner, redegjørelser, spørreinstittuttet og åpne komitéhøringer) er at de er basert på frivillighet, i den forstand at det ikke påligger noen en rettslig plikt til å møte eller avgi forklaring. Imidlertid tilsier politiske normer at statsrådene lojalt følger opp og innretter seg etter disse ordningene. De gjelder riktignok ikke for statssekretærene, men presidentskapet mener under enhver omstendighet at innkallingsretten etter § 75 h er og bør forbli et ekstraordinært instrument som er til rådighet for særlige tilfeller, og derfor ikke bør tas i bruk til det foreslåtte formål.

2.2 Nærmere om innkallingsretten

Ifølge Grunnloven § 75 h tilkommer det Stortinget «å kunne fordre enhver til å møte for seg i statsaker». Unntak gjelder bare Kongen og hans familie, men ikke prinser eller prinsesser som måtte bekle embeter. De som innkalles har en straffesanksjonert plikt til å møte for å forklare seg, jf. lov 3. august 1897 nr. 2. Presidentskapet viser til at forklaringsplikten er svært vidtrekkende og går foran taushetsplikt som er pålagt ved lov eller instruks. I enkelte tilfeller kan Stortinget beslutte at dørene skal lukkes, slik at representantene i salen er pålagt taushetsplikt i medhold av Stortingets forretningsorden (FO) § 75. Det kan bestemmes at referat fra et slikt lukket høringsmøte skal offentliggjøres på et senere tidspunkt.

Som forslagsstilleren peker på, har innkallingsretten etter Grunnloven § 75 h bare vært benyttet tre ganger tidligere, siste gang i 1933. Dette har vært i kontrollsammenheng, men formodentlig vel så mye for å markere det politiske alvor i saken som for å innhente opplysninger på denne måten.

Det er et vilkår for å innkalle noen etter Grunnloven § 75 h at innkallingen gjelder en «statssak». Forslagsstilleren mener at kontroll med en nytiltrådt statsråd, eventuelt statssekretær, vil være en slik sak. Presidentskapet viser til at Frøilandutvalget, som utredet Stortingets kontroll med regjering og forvaltning, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003), mente at begrepet «statssak» måtte gis en vid fortolkning.

Utvalgets oppfatning er at enhver sak som Stortinget har til formell behandling, eller som er initiert av kontroll- og konstitusjonskomiteen, i utgangspunktet må anses som en «statssak».

Presidentskapet viser til at under forutsetning av at det anses som en «statssak» å foreta en forhåndskontroll av nytiltrådde statsråder og statssekretærer på det grunnlag som er foreslått, har Stortingets flertall i dag full adgang til å vedta innkalling av en statsråd eller statssekretær til høring i Stortingets plenum i medhold av Grunnloven § 75 h. Innkallingen må i så fall følge prosedyrereglene i FO § 49. Av denne bestemmelsen fremgår det at Stortinget må vedta egne bestemmelser om fremgangsmåten for den aktuelle høringen.

Presidentskapet vil bemerke at i alle saker hvor det vurderes å benytte innkallingsretten, må det stilles spørsmål ved om en høring i plenum er det mest hensiktsmessige redskap for å få tilgang til den ønskede informasjon fra vedkommende statsråd eller andre. Sakens alvorlighet og behovet for kontroll på den ene side og hensynet til en arbeidskrevende, formell prosedyre på den annen side vil være vesentlige vurderingstemaer.

2.3 Delegering av innkallingsretten til et mindretall

Av representantforslaget fremgår det at innkallingsretten etter Grunnloven § 75 må kunne delegeres til et mindretall i Stortinget. Dette for at en parti-gruppe eller de partigrupper som står bak en flertallsregjering ikke skal kunne blokkere for en slik tvangsinnkalling. Presidentskapet forstår dette slik at delegasjon av innkallingsretten skal begrenses til høringer om statsråders eller statssekretærs yrkesmessige forhold. Forslagsstilleren foreslår et minstekrav til mindretallets størrelse, vilkårlig satt til seks representanter, tilsvarende det antall som ifølge FO § 16 kreves i den utvidete utenriks- og forsvarskomite for beslutning om å legge en sak frem for Stortinget.

Presidentskapet viser til at det i de senere år er gjort flere endringer i FO som har styrket mindretallets rettigheter med hensyn til beslutninger i komiteene. Spørsmålet som må stilles på bakgrunn av representantforslaget, er om det er adgang til delegasjon av Stortingets innkallingsmyndighet etter Grunnloven § 75 h til et mindretall uten at dette strider mot Grunnloven. Presidentskapet kjenner ikke til at spørsmålet om å delegere innkallingskompetansen til et mindretall har vært tatt opp i Stortinget tidligere. Også i juridisk teori er det et tema som er lite berørt. Men professor Fredrik Sejersted, som forslagsstilleren refererer til, har drøftet spørsmålet om

delegasjon av Stortingets innkallingskompetanse til et mindretall.¹

Presidentskapet har merket seg at Sejersted mener Grunnloven neppe stenger for at Stortingets flertall kan bestemme seg for å ta inn en bestemmelse i FO om at et kvalifisert mindretall kan kreve at personer innkalles etter § 75 h. Delegasjonsadgangen kan ifølge Sejersted om ønskelig begrenses til visse typer saker, eller det kan f.eks. settes skranker for hvilke kategorier av personer som plikter å møte.

Presidentskapet vil for øvrig peke på at selv om man legger til grunn det syn at Stortingets flertall ville kunne ha adgang til å delegere innkallingsmyndigheten etter § 75 h til et mindretall enten generelt, for et visst saksområde og/eller for en viss kategori personer, ville det måtte stilles krav til mindretallets størrelse. Presidentskapet antar at seks representanter, som forslagsstilleren mener bør være tilstrekkelig for å utgjøre et mindretall med innkallingskompetanse, uansett vil være for få.

Presidentskapet mener under enhver omstendighet at dersom det skulle være aktuelt å vurdere en delegasjon av innkallingskompetansen etter § 75 h til et mindretall i Stortinget, må dette utredes nærmere. Presidentskapet finner ikke grunn til å ta initiativ til dette på bakgrunn av det foreliggende representantforslaget.

2.4 Prosedyreregler

I representantforslaget foreslås det flere prosedyreregler. Presidentskapet antar at dette er et forsøk på å forenkle prosessen i forbindelse med høringen ved at man slipper nye prosedyrevedtak for hver gang, slik ordningen er i dag, jf. FO § 49 annet ledd. Presidentskapet mener at selv om det rent prinsipielt ikke kan være noe i veien for at Stortinget vedtar en bestemmelse i FO om prosedyreregler ved høringer innkalt etter § 75 h, kan det være mer hensiktsmessig med spesialtilpassede prosedyreregler vedtatt for den enkelte sak.

Dersom det skulle være aktuelt å innkalle en statsråd/statssekretær til høring om yrkesbakgrunn i medhold av Grunnloven § 75 h, må det påregnes at det kan oppstå flere, til dels kompliserte spørsmål som det må tas stilling til i forbindelse med høringen, f.eks. hva angår forklaringspliktens rekkevidde, om høringen skal foregå for lukkede dører etc.

3. Uttalelse fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

På bakgrunn av brev av 4. november 2014 til presidentskapet fra kontroll- og konstitusjonskomiteen,

er utkast til innstilling forelagt komiteen til uttalelse, jf. FO § 22 annet ledd siste punktum.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har avgitt følgende uttalelse i brev til presidentskapet av 20. februar 2015:

«Merknader fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

I vedlegg til brev datert 18. desember 2014 til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har Presidentskapet oversendt sin foreløpige innstilling i nevnte sak til uttalelse, jf. Stortingets forretningsorden § 22, annet ledd siste punktum.

Bakgrunn for saken

I Dokument 8:88 S (2013-2014) er det fremsatt følgende representantforslag fra stortingsrepresentant Per Olaf Lundteigen:

«Stortinget ber presidentskapet, i henhold til Grunnloven § 75 h, åpne for at nytiltrådte statsråder etter ny bestemmelse i Stortingets forretningsorden kan innkalles skriftlig gjennom Stortingets president til å møte i Stortinget for å redegjøre for eventuelle uheldige interessebånd knyttet til tidligere yrke.»

Det vises for øvrig til den foreløpige innstillingens gjengivelse av forslagsstillers begrunnelse for at forslaget reises.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, viser til at når det gjelder den konkrete forståelsen av hvordan forslaget er ment å virke, er det formelt ikke tale om forhåndsgodkjennelse, men en mulighet for å pålegge møteplikt for allerede tiltrådte statsråder for å forklare seg på nærmere angitte kriterier.

Generelt om Grunnloven § 75 h

Innkallingshjemmelen etter Grunnloven § 75 h omtales gjerne i forfatningsretten i sammenheng med Stortingets kontrollmidler.

Flertallet viser til at bestemmelsen opprinnelig var utformet med særlig sikte på å kunne innkalle medlemmer av regjeringen til å svare for Stortinget. Regelen må ses ut fra sin historiske bakgrunn, fra før parlamentarismens innføring som forfatningsprinsipp. Dens praktiske rolle som virkemiddel i Stortingets kontroll med regjeringen har nesten bortfalt; siste gang Stortinget benyttet innkallingsretten var i 1933 da minister Wedel Jarlsberg, Norges sendemann i Paris, ble innkalt for å forklare seg om de hemmelige forhandlingene med Danmark i Grønlandssaken.

Det vil rent praktisk være et stort apparat som vil måtte igangsettes for å belyse forhold som kan belyse inhabilitetsspørsmål eller andre forhold som bør være offentlig kjent eller tilgjengelig og som den enkelte statsråd etter forvaltningsloven § 6, selv må problematisere og håndtere under eget ansvar. At en prosedyre er tungrodd er forfatningsmessig ikke avgjørende, men påvirker vurderingen av bestemmelsens fordeler.

Et annet flertall, komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at i juridisk litteratur er det alminnelig antatt at adgangen til å innkalle må utøves av Stortinget selv, retten kan altså ikke delegeres til f.eks. en stortingskomité (se f.eks. An-

¹ Fredrik Sejersted: Kontroll og konstitusjon, 2002

denæs Fliflet Statsforfatningen i Norge 10. utg. s. 496). Også selve forklaringen må avgis under et plenumsmøte i Stortinget, da det ikke er hjemmel for å innkalle angjeldende person til andre, underliggende stortingsorganer. Det er intet behov for å «omtøke» grunnlovsbestemmelsen slik at innkallingsretten kan delegeres til en stortingskomité. I praksis har man da også funnet langt enklere former for å ivareta det vesentligste av det behov som vil kunne tenkes ivaretatt etter Grunnloven § 75 h.

Da det ikke er omtalt annet enn plikt til å forklare seg for Stortinget, er det formodentlig heller ikke forslagsstillerens intensjon at Stortinget som en av våre tre statsmakter skal trekke operative konklusjoner av de opplysningene det mener å ha bragt frem. Noe annet ville forskyve den nåværende funksjonsfordeling mellom statsmaktene og gjøre Stortinget til medvirkende instans post facto etter at statsrådene og statssekretærene er utnevnt av Kongen i statsråd. En slik prinsipiell nyskaping vil ikke kunne vedtas uten hjemmel i nye grunnlovsbestemmelser.

Dette flertallet viser til at dersom Stortinget utelukkende skal tjene som arena for en utspørring utløst av en håndfull representanter, vil en lett kunne forestille seg at et slikt institutt i mindre grad vil preges av et genuint og saklig begrunnet kontrollbehov, men i desto større grad være ledd i en mer ordinær politisk egenmarkering for å så tvil om enkeltpersoners integritet. Dermed ville resultatet være annerledes enn forslagsstillernes uttalte ønske om å styrke tilliten til politikk.

Nærmere om forslagens antatte virkninger

Innkallingsgrunnlaget er uklart, «eventuelle uheldige interessebånd», er et svært uklart kriterium, særlig når det skal overlates til et lite mindretall – seks representanter er antydning av forslagsstilleren - å definere som preliminært grunnlag for en fremtvunget forklaring. En slik praktisering ville samtidig senke terskelen for bruken av Stortingets adgang. Det er grunn til å anta at et så løst angitt høringstema om hva som kan være «uheldige interessebånd», i praksis vil gi et slikt mindretall en noe nær ubegrenset adgang til å bruke en grunnlovsbestemmelse etter eget forgodtbefinnende.

Avgjørende for dette flertallet i denne sammenheng er likevel at forslaget også, om det ble virkelighet, ville endre det materielle innholdet i Grunnlovens angitte kompetanseregler for å anvende Grunnloven § 75 h. Etter någjeldende forfatningsrett er det utelukkende Stortinget selv som kan beslutte å bruke hjemmelen i Grunnloven § 75 h. Det er i motstrid til Grunnlovens generelle prinsipp om at plenumsbeslutninger treffes med alminnelig flertall. Forslaget er også uforenlig med delegeringssperren i Grunnloven som skal hindre Stortinget i å gi sin beslutningskompetanse videre til andre. En delegering av Stortingets anvendelse av Grunnloven § 75 h, til et hvilket som helst mindretall vil være enda større avvik fra de nåværende kompetansereglene Grunnloven.

Under enhver omstendighet er innholdet i forslaget etter dette flertallets syn en utvidelse av rekkevidden for anvendelsen av Grunnloven § 75 h, som virker sammen med lov av 3. august 1897 nr. 2. Innvendingene mot forslaget forsterkes av at det etter forslaget ikke er Stortinget, men noen få enkeltpersoner – antydningssvis seks representanter - som skal kunne gi et bindende pålegg til noen om å møte og å avgi forsikring under straffetrussel. Selv om man så bort

fra Grunnlovens kompetanseregler, ville et så vidtgående inngrep overfor enkeltpersoner ikke kunne hjemles i Stortingets forretningsorden, men i ordinær lov.

Dette flertallet viser til at det dessuten er elementær forfatningsrett at en regel på grunnlovsnivå ikke kan endres ved å endre Stortingets forretningsorden. Grunnlovsbestemmelser kan utelukkende endres etter de særskilte prosedyrer og det generelle krav til to tredjedels flertall – jf. Grunnloven § 121.

Av grunner det er redegjort for i det foregående, er Grunnloven selv til hinder for at forslaget kan vedtas med det foreliggende innhold. Dette flertallet vil anbefale at dette markeres ved utformingen av vedtaksforslaget til Stortinget og anbefaler Presidentskapet å invitere Stortinget til å treffe vedtak om at forslaget ikke bifalles.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, har kommet til samme resultat som Presidentskapet om å gå mot forslaget.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vil bemerke at Presidentskapet konsekvent betegner forslaget til å gjelde både statsråder og statssekretærer. Det følger av forslaget at det kun gjelder statsråder. Dette medlem er for øvrig enig i at statssekretærer opererer i en konstitusjonell gråsoner, men dette er ikke temaet for representantforslaget.

Dette medlem vil fremheve at det her er tale om en endring av Stortingets forretningsorden, ikke endring av Grunnloven. Hensikten med forslaget er at Stortinget skal få dekket sitt informasjonsbehov, i de sakene hvor det sås tvil om en statsråds habilitet sett i lys av tidligere kunderelasjoner i rådgivningsbransjen.

Tilfeller der en statsråd ikke ønsker å oppgi tidligere oppdragsgivere som kan ha betydning for å belyse tidligere bindinger, er å regne som en «statssak», i henhold til Grunnloven § 75 h. Det må videre regnes som en sak av «særlig karakter» dersom en statsråd ikke vil oppgi kundelister, som kan være egnet til å kaste lys over hans habilitet. Det formelle grunnlaget for at representantforslaget kan vedtas er således tilstede.

Hensynet til konfidensialitet er allerede hjemlet i Stortingets forretningsorden, dersom det skulle være forhold som skulle tilsi at høringen ikke bør gjennomføres for åpne dører. Dette vil derfor kunne ivaretas på en god måte.

Presidentskapet peker i sine merknader på at forslaget kan tolkes som om Stortinget får adgang til forhåndsgodkjenning av nyutnevnte statsråder. Dette medlem vil påpeke at en slik slutning er uriktig. Ordningen skal omfatte utnevnte statsråder, og kun gjelde i de tilfeller hvor et tilstrekkelig antall stortingsrepresentanter finner det nødvendig å få informasjon om tidligere kunderelasjoner. Forslaget gir Stortinget kun mulighet, ingen plikt til å benytte muligheten.

Presidentskapet påpeker videre at «sakens alvorlighet og behovet for kontroll på den ene side og hensynet til en arbeidskrevende, formell prosedyre på den annen side vil være vesentlig vurderingstemaer». Dette medlem vil peke på at hvor arbeidskrevende noe er, må være underordnet i denne sammenheng, dersom Stortinget har et udekket informasjonsbehov.

Dette medlem vil bemerke at en de siste årene har hatt en rekke tilfeller hvor personer har gått fra stillinger i rådgivningsfirmaer til politiske toppstillinger i regjeringsapparatet. Antallet er økende, derfor må

noe gjøres raskt for å sikre tilstrekkelig åpenhet. For enhver politiker som bekler en ledende politisk stilling i et departement vil det raskt stilles spørsmålstegn ved tidligere oppdragsgivere og eventuelle bindinger som en følge av dette. Personer som kommer fra bransjer hvor ens tidligere virke har vært å fremme ulike aktørers syn mot godtgjøring, uten at disse kundeforholdene er kjent er problematisk. Det kan lett oppstå situasjoner som strider med grunnleggende verdier som åpenhet og tillit.

Dette medlem bemerker at forslaget, slik det er fremført, også vil gi statsråder selv anledning til å fjerne eventuell tvil om bindinger, ved å redegjøre for disse for Stortinget. Samtidig vil Stortinget få dekket sitt informasjonsbehov. Når en statsråd holder kundelister skjult, er dette i konflikt med den grunnlovsfestede opplysningsplikten.

Dette medlem vil også peke på at en slik høringsmulighet vil kunne vise hvordan statsråder i sin funksjonsperiode foretar habilitetsvurderinger.

Dette medlem vil bemerke at det eksakte antallet stortingsrepresentanter som må stå bak et vedtak for å kunne kalle inn en statsråd kan diskuteres, men terskelen må hverken være for høy eller lav. Det å kreve flertallsvedtak vil prinsipielt være galt, - i og med at et hvert krav risikerer å bli avvist under en flertallsregjering.

Dette medlem vil videre bemerke at Grunnloven § 75h må praktiseres i tråd med den tiden vi lever i, og at representantforslaget er i tråd med dette. Dette

medlem understreker at forslaget ikke innebærer en endring av Grunnloven § 75 h.

Dette medlem anbefaler etter dette at presidentskapet fatter følgende vedtak:

'Dokument 8:88 S (2013-2014) representantforslag fra stortingsrepresentant Per Olaf Lundteigen om å legge til rette for at nytiltrådte statsråder etter § 75 h i Grunnloven kan innkalles til høring i Stortinget om yrkesbakgrunn - bifalles.'»

4. Presidentskapets tilråding

Presidentskapet har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument nr. 8:88 S (2013–2014) – representantforslag fra stortingsrepresentanten Per Olaf Lundteigen om å legge til rette for at nytiltrådte statsråder etter § 75 h i Grunnloven kan innkalles til høring i Stortinget om yrkesbakgrunnen – vedlegges protokollen.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 5. mars 2015

Olemic Thommessen

Marit Nybakk

Kenneth Svendsen

Svein Roald Hansen

Ingjerd Schou

Line Henriette Hjemdal

