



STORTINGET

Innst. 271 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Innstilling fra Stortingets presidentskap om å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

Til Stortinget

Bakgrunn

Stortinget har ved flere tidligere anledninger tatt opp sider ved Stortingets kontrollfunksjoner til prinsipiell utredning og debatt. Eksempler på dette er Specialkomiteen av 1927 som utredet det konstitusjonelle ansvar, men som også vurderte kontrollfunksjonen mer generelt, Kjeldseth Moe-utvalget i 1969 om protokollkomiteens stilling og Ingvaldsen-utvalget fra 1972 om «Stortingets kontroll med forvaltningen mv.». Det er også flere eksempler på at enkelte spørsmål knyttet til Stortingets kontrollfunksjoner har vært tatt opp i forbindelse med generelle revisjoner av Stortingets forretningsorden. Eksempelvis ble kontroll- og konstitusjonskomiteen opprettet i 1993 etter forslag fra reglementskomiteen i Innst. S. nr. 145 (1991–92). På bakgrunn av reglementskomiteens innstilling i Dokument 19 (2016–2017), jf. Innst. 487 S (2016–2017), ble det nylig gjort endringer i Stortingets forretningsorden § 15 første ledd, som presiserte mindretallets rettigheter i saker hvor kontroll- og konstitusjonskomiteen har åpnet kontrollsak.

Det siste utvalget med et bredt mandat var utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Frøiland-utvalget), som ble nedsatt av presidentskapet på bakgrunn av Stortingets behandling av Innst. S. nr. 175 (1999–2000). Frøiland-utvalget avga en delinnstilling

om åpne kontrollhøringer 27. mars 2001 (Dokument nr. 19 (2000–2001)), som ble fulgt opp ved Innst. S. nr. 284 (2001–2002). Utvalgets hovedrapport forelå 30. september 2002 (Dokument nr. 14 (2002–2003)). Innstillingen ble fulgt opp av kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 210 (2002–2003) og Stortingets behandling av denne.

Presidentskapet viser til at spørsmål knyttet til Stortingets kontrollfunksjon jevnlig er gjenstand for debatt i offentligheten så vel som i Stortingets organer, politiske partier og ulike fagmiljøer i tilknytning til saker som er til behandling i Stortinget. I Dokument 19 (2016–2017) har for eksempel flertallet og mindretallet i reglementskomiteen noe ulike oppfatninger av rekkevidden av kontroll- og konstitusjonskomiteens kompetanse til å gjennomføre «kontroll med forvaltningen».

Presidentskapet har drøftet spørsmålet om å nedsette et nytt utvalg for å utrede Stortingets kontrollfunksjon med kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det er komiteens og presidentskapets felles oppfatning at det, blant annet i lys av at det nå snart er gått 20 år siden Frøiland-utvalget ble nedsatt, er ønskelig med en ny prinsipiell gjennomgang av utvalgte spørsmål.

Presidentskapet fremmer på denne bakgrunn innstilling om at det oppnevnes et utvalg for å utrede Stortingets kontrollfunksjon.

Utvalgets mandat

Presidentskapet foreslår at utvalgets mandat deles inn i fem hovedtemaer, jf. forslag nedenfor:

- Utvalgte spørsmål knyttet til kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv, herunder Stortingets faste komiteer
- Ordningen med anmodningsvedtak

- Regelverket for parlamentariske granskningskommisjoner
- Utvalgte problemstillinger knyttet til eksterne organer tilknyttet Stortinget
- Revisjon av Stortingets administrasjon

Det foreslås at presidentskapet gis fullmakt til å gjøre eventuelle justeringer i mandatet dersom det skulle oppstå behov for dette, for eksempel dersom utvalget skulle ha behov for å få presisert forståelsen av mandatet, eller dersom det skulle komme til nye problemstillinger som det vil være naturlig å la utvalget se på som en del av sitt mandat. Det forutsettes at eventuelle justeringer av mandatet skjer i forståelse med kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Som det fremgår av pkt. IV i utkastet til mandat, skal utvalget vurdere den organisatoriske og administrative tilknytningen eksterne organer har til Stortinget. Utvalget skal også vurdere ny lov for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og utarbeide utkast til en ny lov om Sivilombudsmannen. Ut over dette foreslås det ikke at utvalget skal gå nærmere inn i kontrollvirksomheten i regi av Stortingets eksterne organer, dvs. virksomheten til Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen eller virksomheten til Norges institusjon for menneskerettigheter, da det for disse tre organenes vedkommende enten nylig er gjennomført eller planlagt egne evalueringprosesser.

EOS-utvalget er nylig evaluert (Dokument 16 (2015–2016)), og EOS-kontrollloven ble revidert våren 2017, jf. Innst. 146 S (2016–2017) og Innst. 431 L (2016–2017).

Når det gjelder Norges institusjon for menneskerettigheter, ble det ved opprettelsen forutsatt at virksomheten skulle evalueres etter fire års drift, jf. Innst. 216 L (2014–2015) om lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter pkt. 4.8. Dette er planlagt gjennomført som en egen evaluering, med tentativ oppstart i 2020.

Presidentskapet vil i løpet av stortingsperioden komme tilbake med en sak til Stortinget om nedsettelse av et eget utvalg som skal evaluere lov om Riksrevisjonen og Riksrevisjonens virksomhet. Gjeldende lov for Riksrevisjonen ble vedtatt i 2004, og presidentskapets ser behov for en ny helhetlig gjennomgang av spørsmål som gjelder Riksrevisjonens virksomhet.

Det er heller ikke behov for at utvalget vurderer riksrettsordningen. På bakgrunn av innstilling fra riksrettsutvalget (Dokument nr. 19 (2003–2004)) ble Grunnloven endret i 2007, og ordningen har så langt ikke vært benyttet i praksis. Det er heller ikke behov for at utvalget vurderer grunnlovsbestemmelsene om opplysningsplikt og parlamentarisme, som ble vedtatt i 2007, eller Stortingets egne spørreinstututer (spørsmål til skriftlig besvarelse, ordinær og muntlig spørretime og

interpellasjoner), da det på nåværende tidspunkt ikke anses nødvendig å gå gjennom disse ordningene.

Når det gjelder frist for utvalgets arbeid, er denne foreslått satt med henblikk på at Stortinget skal ha mulighet til å behandle utvalgets rapport innen utgangen av inneværende stortingsperiode. Dersom utvalget ønsker å fremme forslag til grunnlovsendringer som kan fremsettes i inneværende stortingsperiode, kan utvalget avgi en delrapport med forslag til endringer i Grunnloven. Denne må i så fall foreligge senest innen 31. august 2020.

Presidentskapet foreslår følgende mandat for utvalget:

«Mandat for utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

1. Innledning

Stortingets kontroll med regjeringen – den utøvende statsmakt – er en av Stortingets viktigste oppgaver og har sentral konstitusjonell og politisk betydning. Stortinget har ved flere tidligere anledninger tatt opp sider ved Stortingets kontrollfunksjoner til prinsipiell vurdering. I lys av at det nå snart er 20 år siden forrige større gjennomgang av dette, og ulike spørsmål knyttet til utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjoner jevnlig er gjenstand for debatt, er det nå ønskelig med en ny prinsipiell gjennomgang av utvalgte spørsmål.

2. Temaer utvalget skal vurdere

I

Kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv, herunder Stortingets faste komiteer

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- a) Enkelte sider ved *kontroll- og konstitusjonskomiteens* ansvarsområder og arbeidsmåter, herunder:
 - Behovet for endringer i reglementet for åpne kontrollhøringer. Reglementet ble fastsatt på bakgrunn av Frøiland-utvalgets delinnstilling i 2001 (Dokument nr. 19 (2000–2001)). Utvalget skal gjennomgå regelverket på nytt og spesielt vurdere om det bør gjøres endringer eller presiseringer i bestemmelser om innkalling av ansatte i embetsverket, dvs. i departementer, direktorater og statlige virksomheter samt ansatte i selskaper som helt eller delvis er eid av staten, og om det er behov for klargjøring av prosessuelle rettigheter for personer som stiller til høring.
 - Behovet for klargjøring av kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å føre kontroll med statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet organisert som selvstendige rettssubjekter.

- Behovet for retningslinjer for behandling av kontroll saker som også er under strafferettslig etterforskning.
- b) *Evaluering av bestemmelser i Stortingets forretningsorden om mindretallsrettigheter i komiteene.* Mindretallsrettigheter ble innført i kontroll- og konstitusjonskomiteen ved Stortingets behandling av Frøiland-utvalgets innstilling, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Disse rettighetene ble tydeliggjort ved behandlingen av Innst. 487 S (2016–2017). Det er også innført mindretallsrettigheter i andre komiteer, jf. behandlingen av Innst. 259 S (2012–2013). Utvalget skal vurdere om bestemmelsene om mindretallsrettigheter i komiteene er hensiktsmessige og eventuelt foreslå endringer i disse.
- c) *Forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene.* Utvalget skal vurdere ansvarsdelingen mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortingets fagkomiteer, herunder om Stortingets fagkomiteer i større grad bør involveres i kontroll saker innenfor deres respektive fagområder og ansvarsfordelingen ved behandling av regjeringens meldinger om oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak.
- d) *Spørsmål knyttet til innsynsrett for komiteene og for enkeltrepresentanter.* Storkomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ført til en egen praksis for utlevering av forvaltningens dokumenter til komiteene. Utvalget skal vurdere om denne praksisen bør nedfelles. Utvalget skal videre vurdere om Stortingets forretningsorden § 74 om representantenes begjæringer om dokumentinnsyn er hensiktsmessig utformet. Utvalget kan også foreslå andre endringer eller regelfesting av forhold knyttet til dokumentinnsyn for stortingsorganer eller stortingsrepresentanter, eller knyttet til innsyn i dokumenter i stortingsorganers besittelse.

II

Ordningen med anmodningsvedtak

Stortingets adgang til å instruere regjeringen er et viktig styringsverktøy for Stortinget. Ordningen med anmodningsvedtak er likevel ikke regulert i Grunnloven, og bare indirekte gjennom Stortingets forretningsorden. I Frøiland-utvalgets innstilling fra 2002 ble Stortinget oppfordret til å utvise varsomhet med slike vedtak. Antall anmodningsvedtak har likevel økt kraftig de siste årene. Det har også vært ulike oppfatninger om vedtakenes rettslige status, og enkelte vedtak eller forslag til vedtak de siste årene har utfordret konstitusjonelle regler om kompetansefordeling mellom Stortinget og regjeringen.

Utvalget skal vurdere denne vedtaksformen, herunder:

- a) om det er behov for å regulere vedtaksformen nærmere
- b) om det er behov for å klargjøre anmodningsvedtakenes rettslige status
- c) om det bør oppstilles begrensninger av hva slike vedtak kan gå ut på
- d) om det er behov for å gjøre endringer i behandlingsmåten for regjeringens meldinger om oppfølging av disse vedtakene, både fra regjeringen til Stortinget og i Stortinget.

III

Regelverket for parlamentariske granskningskommisjoner

De gjeldende bestemmelsene i Stortingets forretningsorden § 19 om parlamentariske granskningskommisjoner er relativt kortfattede, og det følger av bestemmelsen at det ved oppnevningen i det enkelte tilfelle skal fastsettes i hvilken grad kommisjonen skal være bundet av generelle regler og retningslinjer som ellers gjelder for offentlige granskningskommisjoner. Utvalget bør vurdere om det er behov for mer generelle regler og retningslinjer for virksomheten til parlamentariske granskningskommisjoner, og eventuelt utarbeide forslag til slikt regelverk, for eksempel vedrørende prosessuelle rettigheter om vitneplikt og regler om taushetsplikt og selvinkriminering. I vurderingen skal utvalget også se hen til at parlamentariske granskningskommisjoner, i egenskap av organer for Stortinget, i dag ikke er underlagt sentralt regelverk for offentlig saksbehandling som forvaltningsloven, offentliglova og arkivlova.

IV

Forholdet til eksterne organer tilknyttet Stortinget

Stortinget har fem faste eksterne organer: Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste og Norges institusjon for menneskerettigheter. De har ulike former for tilknytning til Stortinget og Stortingets administrasjon.

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- a) *Organenes organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget.* Det er ikke et ordinært over- og underordningsforhold mellom Stortinget og de tilknyttede organene. Organene er ulikt organisert (kollegium, utvalg, styre, personlig verv), og Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ivaretar ulike administrative og styringsmessige funksjoner for organene (for eksempel sikkerhetsklarering av personell, tilsetting i enkelte administrative stillinger, fastsettelse av personalreglement, behandling av budsjettforslag mv). Utvalget skal vurdere i hvilken utstrekning Stortingets president-

skap og Stortinget administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. Utvalget skal også vurdere om det bør fastsettes generelle prinsipper for hvordan de tilknyttede organene bør organiseres.

- b) *Ny lov for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.* Virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er i dag regulert gjennom instruks fastsatt av Stortinget, mens øvrige faste eksterne organer tilknyttet Stortinget er regulert enten gjennom lov eller ved en kombinasjon av lov og instruks. Utvalget skal vurdere om det bør utarbeides en egen lov også for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, og skal i så fall utarbeide forslag til en slik lov.
- c) *Ny lov for Sivilombudsmannen.* Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf. Innst. 223 S (2018–2019) fra konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlem i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.

V

Ekstern revisjon av Stortingets administrasjon

Etter Grunnloven § 75 k skal Stortinget utnevne fem revisorer som skal gjennomgå statens regnskaper, og det har helt siden 1800-tallet vært praksis at Riksrevisjonen fører kontroll med Stortingets regnskaper. Riksrevisjonen har imidlertid ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av Stortinget, og det har vært ulike oppfatninger om Riksrevisjonens adgang til å gjennomføre etterlevelserevisjoner av Stortingets administrasjon. Mulige innretninger av fremtidige kontrollsystemer for Stortingets administrasjon ble drøftet i Dokument 18 (2017–2018) Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. I Innst. 406 S (2017–2018) om oppfølging av rapporten uttalte presidentskapet at

«Presidentskapet vil bemerke at byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for kontroll og revisjon av administrasjonens virksomhet. Presidentskapet mener at det på dette viktige området kan være behov for ytterligere vurderinger og utredninger utover de forslag som er foreslått i arbeidsgruppens rapport. Presidentskapet vil komme tilbake til disse spørsmålene på egnet måte.»

Utvalget gis på denne bakgrunn i oppdrag å utrede og fremme forslag til fremtidige ordninger for revisjon av Stortingets administrasjon.

VI

Annet

Utvalget har ellers anledning til å ta opp til overveielse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er nevnt ovenfor.

Utvalget skal imidlertid ikke vurdere riksrettsordningen eller grunnlovsbestemmelsene om opplysningsplikt og parlamentarisme, som ble vedtatt i 2007. Utvalget skal heller ikke vurdere Stortingets spørreinstututter (spørsmål til skriftlig besvarelse, ordinær og muntlig spørretime og interpellasjoner).

Videre skal utvalget ikke gå nærmere inn på kontrollvirksomheten i regi av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste, Riksrevisjonens kontrollvirksomhet overfor forvaltningen eller virksomheten til Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, da det for disse organene enten er nylig gjennomført eller planlagt egne evalueringsprosesser.

Utvalget kan fremme forslag om endringer eller tilføyelser i Grunnloven, ordinær lovgivning, og Stortingets forretningsorden og regelverk fastsatt i medhold av denne.

3. Innhentning av synspunkter fra forvaltningen og eksterne organer for Stortinget

Det forutsettes at utvalget når det gjelder forhold som berører forvaltningen eller eksterne organer for Stortinget, innhenter erfaringer og synspunkter fra henholdsvis Statsministerens kontor og departementene, og fra Stortingets eksterne organer.

4. Frist for utvalgets arbeid

Utvalget skal avgi sin innstilling innen 31. januar 2021. Dersom utvalget ønsker å fremme forslag til grunnlovsendringer som kan fremsettes i innværende stortingsperiode, bør utvalget avgi en delinnstilling med forslag til endringer i Grunnloven senest innen 31. august 2020.»

Utvalgets sammensetning

Det foreslås at presidentskapet får fullmakt til å oppnevne leder og medlemmer av utvalget. Det forutsettes at dette skjer i forståelse med kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Tema for utvalget vil i hovedsak være forhold av betydning for Stortinget som organ, interne saksbehandlingsregler og Stortingets forhold til de eksterne kontrollorganene. Dette tilsier at partigruppene bør være tungt representert. Det foreslås derfor at alle partigrup-

pene slik Stortinget nå er sammensatt, dvs. ni partier, inviteres til å delta i arbeidet. For å ivareta hensynet til forholdsmessighet foreslås det at de to største partiene (Arbeiderpartiet og Høyre) får anledning til å oppnevne to stortingsrepresentanter, mens de øvrige partiene gis anledning til å oppnevne én stortingsrepresentant hver.

I tillegg bør utvalget ha tung faglig kompetanse innen juss, samfunnsvitenskap og samfunnsøkonomi eller revisorfag, og det foreslås at det oppnevnes 3-5 medlemmer med relevant faglig bakgrunn.

Det er ikke foreslått at representanter for forvaltningen eller eksterne organer for Stortinget deltar som medlemmer i utvalget. Som det fremgår av punkt 3 i forslaget til mandat, er det imidlertid lagt til grunn at utvalget skal innhente synspunkter fra henholdsvis forvaltningen og eksterne organer for Stortinget dersom utvalget vurderer forhold som berører disse.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Det regnes med utgifter til utvalget på inntil 1,4 mill. kroner for inneværende år, som vil bli dekket inn gjennom en nedjustering av Stortingets ordinære driftsbudsjett. Forslag om omdisponering vil bli fremmet i nysalderingen.

Dette inkluderer utgifter til en midlertidig stilling som sekretær for utvalget tilsatt av Stortingets administrasjon. Det foreslås at presidentskapet gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse til utvalgets eksterne medlemmer.

I tråd med etablert praksis foreslås det ikke tilstått særskilt godtgjørelse for de stortingsrepresentanter som deltar i utvalgsarbeidet.

Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av et samlet presidentskap.

Presidentskapet rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

1. Det nedsettes et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon med følgende mandat:

Mandat for utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

1. Innledning

Stortingets kontroll med regjeringen – den utøvende statsmakt – er en av Stortingets viktigste oppgaver og har sentral konstitusjonell og politisk betydning. Stortinget har ved flere tidligere anledninger tatt opp sider ved Stortingets kontrollfunksjoner til prinsipiell vurdering. I lys av at det nå snart er 20 år siden forrige større

gjennomgang av dette, og ulike spørsmål knyttet til utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjoner jevnlig er gjenstand for debatt, er det nå ønskelig med en ny prinsipiell gjennomgang av utvalgte spørsmål.

2. Temaer utvalget skal vurdere

I

Kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv, herunder Stortingets faste komiteer

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- a) Enkelte sider ved *kontroll- og konstitusjonskomiteens* ansvarsområder og arbeidsmåter, herunder:
 - Behovet for endringer i reglementet for åpne kontrollhøringer. Reglementet ble fastsatt på bakgrunn av Frøiland-utvalgets delinnstilling i 2001 (Dokument nr. 19 (2000–2001)). Utvalget skal gjennomgå regelverket på nytt og spesielt vurdere om det bør gjøres endringer eller presiseringer i bestemmelser om innkalling av ansatte i embetsverket, dvs. i departementer, direktorater og statlige virksomheter samt ansatte i selskaper som helt eller delvis er eid av staten, og om det er behov for klargjøring av prosessuelle rettigheter for personer som stiller til høring.
 - Behovet for klargjøring av kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å føre kontroll med statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet organisert som selvstendige rettssubjekter.
 - Behovet for retningslinjer for behandling av kontrollsaker som også er under strafferettslig etterforskning.
- b) *Evaluerings av bestemmelser i Stortingets forretningsorden om mindretallsrettigheter i komiteene.* Mindretallsrettigheter ble innført i kontroll- og konstitusjonskomiteen ved Stortingets behandling av Frøiland-utvalgets innstilling, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003) og Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Disse rettighetene ble tydeliggjort ved behandlingen av Innst. 487 S (2016–2017). Det er også innført mindretallsrettigheter i andre komiteer, jf. behandlingen av Innst. 259 S (2012–2013). Utvalget skal vurdere om bestemmelsene om mindretallsrettigheter i komiteene er hensiktsmessige og eventuelt foreslå endringer i disse.
- c) *Forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene.* Utvalget skal vurdere ansvarsdelingen mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortingets fagkomiteer, herunder om Stortingets fagkomiteer i større grad bør involveres i kontrollsaker innenfor deres respektive fagområder og ansvarsfordelingen ved behandling av regjeringens

meldinger om oppfølgingen av Stortingets anmodningsvedtak.

- d) *Spørsmål knyttet til innsynsrett for komiteene og for enkeltrepresentanter.* Storkomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ført til en egen praksis for utlevering av forvaltningens dokumenter til komiteene. Utvalget skal vurdere om denne praksisen bør nedfelles. Utvalget skal videre vurdere om Stortingets forretningsorden § 74 om representantenes begjæringer om dokumentinnsyn er hensiktsmessig utformet. Utvalget kan også foreslå andre endringer eller regelfesting av forhold knyttet til dokumentinnsyn for stortingsorganer eller stortingsrepresentanter, eller knyttet til innsyn i dokumenter i stortingsorganers besittelse.

II

Ordningen med anmodningsvedtak

Stortingets adgang til å instruere regjeringen er et viktig styringsverktøy for Stortinget. Ordningen med anmodningsvedtak er likevel ikke regulert i Grunnloven, og bare indirekte gjennom Stortingets forretningsorden. I Frøiland-utvalgets innstilling fra 2002 ble Stortinget oppfordret til å utvise varsomhet med slike vedtak. Antall anmodningsvedtak har likevel økt kraftig de siste årene. Det har også vært ulike oppfatninger om vedtakenes rettslige status, og enkelte vedtak eller forslag til vedtak de siste årene har utfordret konstitusjonelle regler om kompetansefordeling mellom Stortinget og regjeringen.

Utvalget skal vurdere denne vedtaksformen, herunder:

- om det er behov for å regulere vedtaksformen nærmere
- om det er behov for å klargjøre anmodningsvedtakenes rettslige status
- om det bør oppstilles begrensninger av hva slike vedtak kan gå ut på
- om det er behov for å gjøre endringer i behandlingsmåten for regjeringens meldinger om oppfølging av disse vedtakene, både fra regjeringen til Stortinget og i Stortinget.

III

Regelverket for parlamentariske granskningskommisjoner

De gjeldende bestemmelsene i Stortingets forretningsorden § 19 om parlamentariske granskningskommisjoner er relativt kortfattede, og det følger av bestemmelsen at det ved oppnevningen i det enkelte tilfelle skal fastsettes i hvilken grad kommisjonen skal være bundet av generelle regler og retningslinjer som ellers gjelder for offentlige granskningskommisjoner. Utvalget bør vurdere om det er behov for mer generelle regler og retningslinjer for virksomheten til parlamentariske

granskningskommisjoner, og eventuelt utarbeide forslag til slikt regelverk, for eksempel vedrørende prosessuelle rettigheter om vitneplikt og regler om taushetsplikt og selvinkriminering. I vurderingen skal utvalget også se hen til at parlamentariske granskningskommisjoner, i egenskap av organer for Stortinget, i dag ikke er underlagt sentralt regelverk for offentlig saksbehandling som forvaltningsloven, offentleglova og arkivlova.

IV

Forholdet til eksterne organer tilknyttet Stortinget

Stortinget har fem faste eksterne organer: Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings og sikkerhetstjeneste og Norges institusjon for menneskerettigheter. De har ulike former for tilknytning til Stortinget og Stortingets administrasjon.

Utvalget skal innenfor dette temaet utrede følgende problemstillinger:

- Organenes organisatoriske og administrative tilknytning til Stortinget.* Det er ikke et ordinært over- og underordningsforhold mellom Stortinget og de tilknyttede organene. Organene er ulikt organisert (kollegium, utvalg, styre, personlig verv), og Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon ivaretar ulike administrative og styringsmessige funksjoner for organene (for eksempel sikkerhetsklarering av personell, tilsetting i enkelte administrative stillinger, fastsettelse av personalreglement, behandling av budsjettforslag mv). Utvalget skal vurdere i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortinget administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. Utvalget skal også vurdere om det bør fastsettes generelle prinsipper for hvordan de tilknyttede organene bør organiseres.
- Ny lov for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret.* Virksomheten til Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er i dag regulert gjennom instruks fastsatt av Stortinget, mens øvrige faste eksterne organer tilknyttet Stortinget er regulert enten gjennom lov eller ved en kombinasjon av lov og instruks. Utvalget skal vurdere om det bør utarbeides en egen lov også for Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, og skal i så fall utarbeide forslag til en slik lov.
- Ny lov for Sivilombudsmannen.* Utvalget skal utarbeide ny lov til erstatning for gjeldende lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven). Utvalget skal her ta utgangspunkt i Sivilombudsmannens arbeidsgrupperapport om behov for endringer i sivilombudsmannsloven avgitt 4. juli 2018, samt de føringer som er gitt ved kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av denne, jf.

Innst. 223 S (2018–2019) fra konstitusjonskomiteen om Sivilombudsmannens Arbeidsgrupperapport om endringer i sivilombudsmannsloven og Dokument 19 (2017–2018) punkt 6 i rapport til Stortingets presidentskap fra utvalg nedsatt for å vurdere prosessen og valgbarheten til medlem i de komiteer, utvalg og nemnder som Stortinget oppnevner.

V

Ekstern revisjon av Stortingets administrasjon

Etter Grunnloven § 75 k skal Stortinget utnevne fem revisorer som skal gjennomgå statens regnskaper, og det har helt siden 1800-tallet vært praksis at Riksrevisjonen fører kontroll med Stortingets regnskaper. Riksrevisjonen har imidlertid ikke gjennomført forvaltningsrevisjoner av Stortinget, og det har vært ulike oppfatninger om Riksrevisjonens adgang til å gjennomføre etterlevelserevisjoner av Stortingets administrasjon. Mulige innretninger av fremtidige kontrollsystemer for Stortingets administrasjon ble drøftet i Dokument 18 (2017–2018) Rapport til Stortingets presidentskap fra arbeidsgruppen for oppfølging av Riksrevisjonens rapport om byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. I Innst. 406 S (2017–2018) om oppfølging av rapporten uttalte presidentskapet at

«Presidentskapet vil bemerke at byggeprosjektet Prinsensgate 26 mv. har vist at det er nødvendig å få på plass mer effektive rutiner for kontroll og revisjon av administrasjonens virksomhet. Presidentskapet mener at det på dette viktige området kan være behov for ytterligere vurderinger og utredninger utover de forslag som er foreslått i arbeidsgruppens rapport. Presidentskapet vil komme tilbake til disse spørsmålene på egnet måte.»

Utvalget gis på denne bakgrunn i oppdrag å utrede og fremme forslag til fremtidige ordninger for revisjon av Stortingets administrasjon.

VI

Annet

Utvalget har ellers anledning til å ta opp til overveielse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er nevnt ovenfor.

Utvalget skal imidlertid ikke vurdere riksrettsordningen eller grunnlovsbestemmelsene om opplysningsplikt og parlamentarisme, som ble vedtatt i 2007. Utvalget skal heller ikke vurdere Stortingets spørreinstuturter (spørsmål til skriftlig besvarelse, ordinær og muntlig spørretime og interpellasjoner).

Videre skal utvalget ikke gå nærmere inn på kontrollvirksomheten i regi av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste, Riksrevisjonens kontrollvirksomhet overfor forvaltningen eller virksomheten til Nasjonal institusjon for menneskerettigheter, da det for disse organene enten er nylig gjennomført eller planlagt egne evalueringsprosesser.

Utvalget kan fremme forslag om endringer eller tilføyelser i Grunnloven, ordinær lovgivning, og Stortingets forretningsorden og regelverk fastsatt i medhold av denne.

3. Innhentning av synspunkter fra forvaltningen og eksterne organer for Stortinget

Det forutsettes at utvalget når det gjelder forhold som berører forvaltningen eller eksterne organer for Stortinget, innhenter erfaringer og synspunkter fra henholdsvis Statsministerens kontor og departementene, og fra Stortingets eksterne organer.

4. Frist for utvalgets arbeid

Utvalget skal avgi sin innstilling innen 31. januar 2021. Dersom utvalget ønsker å fremme forslag til grunnlovsendringer som kan fremsettes i inneværende stortingsperiode, bør utvalget avgi en delinnstilling med forslag til endringer i Grunnloven senest innen 31. august 2020.

2. **Presidentskapet gis fullmakt til å gjøre eventuelle justeringer av mandatet.**
3. **Presidentskapet gis fullmakt til å oppnevne leder og øvrige medlemmer av utvalget.**

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 9. mai 2019

Tone Wilhelmsen Trøen

Eva Kristin Hansen

Morten Wold

Magne Rommetveit

Nils T. Bjørke

Abid Q. Raja

