



STORTINGET

Innst. 392 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 21 (2020–2021) kapittel 6, unntatt punkt 6.10

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 6 om Stortingets eksterne organer, unntatt punkt 6.10

Professor Eirik Holmøyvik
Professor Benedikte Moltumyr Høgberg
Professor Jostein Askim
Tidl. ekspedisjonssjef i Riksrevisjonen Therese Johnsen.

Til Stortinget

Etter punkt IV i utvalgets mandat om Forholdet til organer tilknyttet Stortinget, skulle utvalget blant annet utrede følgende problemstilling:

1. Samandrag

1.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget avga sin rapport 1. februar 2021.

På tidspunktet for utvalgets avgivelse av rapporten hadde utvalget følgende medlemmer:

Storingsrepresentant Svein Harberg (Høyre) (leder)

Storingsrepresentant Ruth Grung (Arbeiderpartiet) (nestleder)

Storingsrepresentant Dag Terje Andersen (Arbeiderpartiet)

Storingsrepresentant Norunn Tveiten Benestad (Høyre)

Storingsrepresentant Marit Arnstad (Senterpartiet)

Storingsrepresentant Petter Eide (Sosialistisk Venstreparti)

Storingsrepresentant Geir Jørgen Bekkevold (Kristelig Folkeparti)

Storingsrepresentant Carl-Erik Grimstad (Venstre)

Storingsrepresentant Bjørnar Moxnes (Rødt)

Storingsrepresentant Une Bastholm (Miljøpartiet De Grønne)

Vararepresentant til Stortinget Carl I. Hagen (Fremskrittspartiet)

«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, tilsetning i enkelte administrative stillinger, fastsettelse av personalreglement, behandling av budsjettforslag mv.). Utvalget skal vurdere i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortingets 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 generell prinsipper for hvordan de tilknyttede organene bør organiseres.»

1.2 Stortingets eksterne organer

1.2.1 Innledning

Stortinget har fem eksterne organer: Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget), Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) og Ombudsmannen for Forsvaret. Dette er frittstående offentlige organer opprettet direkte under Stortinget. Virksomheten i de eksterne organene er uavhengig og selvstendig fra Stortinget og den parlamenta-

riske virksomheten, og organene gjør egne prioriteringer innenfor sine mandat.

Stortingets eksterne organer har ulike mandat og arbeidsformer, samt ulik organisering og tilknytning til Stortinget. Stortinget ved Stortingets presidentskap og administrasjon ivaretar ulike administrative og styringsmessige funksjoner.

Det er et stort spenn i omfanget av virksomheten i de eksterne organene og hvordan de er regulert. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen er dels regulert i Grunnloven, dels i lov og dels i generell instruks gitt av Stortinget. EOS-utvalget og Norges institusjon for menneskerettigheter er regulert i lov og instruks, mens Ombudsmannen for Forsvaret kun er regulert i en instruks gitt av Stortinget. Ulikheten i organisering og regulering er et resultat av ulikheten i oppgaver og tidspunktet organene ble etablert.

Utvalget er i mandatets punkt IV bokstav a blitt bedt om å vurdere i hvilken utstrekning Stortingets presidentskap og Stortingets administrasjon skal ivareta administrative og styringsmessige funksjoner for organene, særlig sett hen til organenes behov for uavhengighet fra Stortinget. Utvalget skal også vurdere behovet for å fastsette generelle prinsipper for organisering av de eksterne organene.

1.2.2 Riksrevisjonen

Etter Grunnloven § 75 bokstav k oppnevner Stortinget fem revisorer til å revidere statens regnskaper. Riksrevisjonens virksomhet er nærmere regulert i lov om Riksrevisjonen og i instruks om Riksrevisjonens virksomhet, begge fra 2004. Riksrevisjonen ble etablert i 1816 og er i dag det eldste av Stortingets eksterne organer.

Riksrevisjonen ledes av et kollegium på fem medlemmer, samt varamedlemmer, som alle oppnevnes av Stortinget for fire år om gangen. Kollegiet ledes av riksrevisor, som også ivaretar den daglige ledelsen. Riksrevisjonen har hovedkontor i Oslo og regionkontor i seks byer. I 2020 har revisjonen ca. 450 ansatte.

Riksrevisjonens virksomhet er en parlamentarisk og konstitusjonelt forankret kontroll med forvaltningen. Gjennom rapportering om revisjon og kontroll til Stortinget har virksomheten også stor betydning for Stortingets egen kontroll med forvaltningen. Stortinget i plenum kan pålegge Riksrevisjonen å foreta særlige undersøkelser.

Stortingets oppnevninger til komiteer, utvalg og nemnder mv. ble utredet i 2018, jf. Dokument 19 (2017–2018). Flertallet i utvalget gikk inn for å videreføre gjeldende praksis for Stortingets oppnevning av riskrevisjonskollegiet. Partigruppene på Stortinget fremmer kandidater til kollegiet på fem revisorer, slik at partienes størrelse blir hensyntatt. Dette sikrer at kollegiet re-

flekterer ulike politiske ståsted og har en bredde som Riksrevisjonen som organ er tjent med.

1.2.3 Sivilombudsmannen

Sivilombudsmannen er forankret i Grunnloven § 75 bokstav l. Ordningen er nærmere regulert i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 1962 og i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 1980.

Sivilombudsmannen oppnevnes av Stortinget for fire år om gangen og skal arbeide for å hindre at den offentlige forvaltning øver urett mot den enkelte. Sivilombudsmannens kontor har i overkant av 60 ansatte fordelt på seks avdelinger.

Sivilombudsmannen er bundet av lov og instruks, men utfører for øvrig sitt verv selvstendig og uavhengig av Stortinget. Sivilombudsmannen skal oppnevnes ut fra faglige kvalifikasjoner. Sivilombudsmannen må fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer og kan ikke være medlem av Stortinget. Frem til 2013 foregikk oppnevningen av sivilombudsmann ved at presidentskapet på grunnlag av uformelle undersøkelser ga tilråding til valgkomiteen, som igjen innstilte kandidaten til Stortinget. Vervet ble for første gang kunngjort offentlig i 2013.

Presidentskapet tilsetter tjenestemenn i ledende stillinger etter innstilling fra ombudsmannen. Øvrige tjenestemenn tilsettes av et eget tilsettingsråd.

1.2.4 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste

Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) er regulert i lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-kontrollloven) av 1995. EOS-utvalget har vært i drift siden det første utvalget ble oppnevnt av Stortinget i 1996.

EOS-utvalgets kontroll er etterfølgende og skjer ved at utvalget gjennomfører regelmessige inspeksjoner av tjenestene, tar opp saker på eget initiativ og behandler klager fra enkeltpersoner eller organisasjoner.

Utvalget understreker EOS-utvalgets viktige rolle med demokratisk kontroll av de hemmelige tjenester.

EOS-utvalget har tilsammen syv medlemmer som oppnevnes for fem år av gangen. Utvalget er sammensatt ut fra hensynet til bred politisk representasjon og relevant fagkompetanse. Det gjelder generelt strenge krav til personlig egnethet. I dag er det fem medlemmer med politisk bakgrunn og to medlemmer med rent faglig bakgrunn. Det gir Stortinget og allmennheten tillit til utvalget. Utvalgsmedlemmene oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap. De fem medlemmene med politisk bakgrunn oppnevnes etter forslag fra partigruppene til presidentskapet, der partienes størrelse blir tatt hensyn til. Stortingets administra-

sjon gir råd til presidentskapet om medlemmer som oppnevnes på grunnlag av faglig kompetanse. Medlemmene må sikkerhetsklareres for høyeste sikkerhetsgrad nasjonalt og etter traktat Norge er tilsluttet, og de kan ikke tidligere ha vært i tjeneste for de hemmelige tjenestene.

Storingsutvalget som utredet oppnevninger til komiteer, utvalg og nemnder, sluttet seg til dette i sin utredning fra 2018. Utvalget anbefalte at gjeldende praksis fortsetter, jf. Dokument 19 (2017–2018).

Utvalget har et fast sekretariat med en leder. I sekretariatet er det 16 ansatte.

Stortingets presidentskap ansetter leder for sekretariatet til EOS-utvalget etter innstilling fra utvalget.

1.2.5 Norges institusjon for menneskerettigheter

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er regulert i lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter og i instruks om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter, begge fra 2015, samme år som institusjonen ble opprettet.

NIMs mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene. I henhold til oppgavebeskrivelsen skal NIM arbeide for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge. Dette gjøres gjennom rådgivning, overvåkning og rapportering til Stortinget. Mandatet og oppgavene etter loven utøves selvstendig og uavhengig. NIM kan ikke prøve enkeltsaker om påståtte krenkelser av menneskerettighetene.

NIM avgir en årlig melding til Stortinget som gir en oppsummering av virksomheten og tar opp særlige temaer, med råd og anbefalinger. NIM ledes av et styre og en direktør. Disse oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap.

Styret består av fem medlemmer som representerer ulike relevante fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, kompetanse om virksomhetsstyring og særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal hvert kjønn være representert med minst to medlemmer. Styremedlemmene oppnevnes for en periode på fire år og kan gjenoppnevnes, men ingen kan sitte sammenhengende i mer enn to perioder. Stortingets presidentskap informerer om adgangen til å fremme forslag til kandidater, og det blir offentliggjort en liste over foreslåtte kandidater.

Direktøren er jurist med høy kompetanse på menneskerettigheter. Oppnevningen av direktør skal skje etter ekstern utlysning.

NIM har hovedkontor i Oslo og et kontor i Kautokeino. Det er totalt 23 ansatte, hvorav fem er i Kautokeino. Det ligger til styret å ansette alle medarbeidere foruten direktør. Direktør innstiller da til styret.

1.2.6 Ombudsmannsnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret

Ombudsmannen for Forsvaret ble etablert av Stortinget i 1952, og virksomheten er regulert i en instruks vedtatt av Stortinget samme år. Instruksen har stort sett vært uendret bortsett fra at antall medlemmer i nemnda har blitt utvidet. Ordningen er således ikke fastsatt ved lov. Ordningens formål er å «bidra til å sikre de allmenne menneskelige rettigheter for Forsvarets personell og ved sitt arbeid også søke å medvirke til å effektivisere Forsvaret».

Institusjonen består av en ombudsmannsnemnd på syv personer, hvorav lederen er benevnt ombudsmannen for Forsvaret. Lederen arbeider fulltid og leder arbeidet på kontoret. Nemnda foretar inspeksjoner av militære anlegg og har møter med militære og sivile i Forsvaret. Ombudsmannen arbeider i det daglige med opplysningsvirksomhet og mottar henvendelser fra vernepliktige og ansatte i Forsvaret. De kan klage til ombudsmannen hvis de opplever seg urettmessig behandlet. Henvendelser som ombudsmannen tar opp, søkes løst med kontakt med nærmeste myndighet som anses egnet til å håndtere dem.

Iht. instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd § 2 oppnevnes medlemmene av nemnda av Stortinget for fire år om gangen. Det er ingen grense for hvor mange ganger de kan gjenoppnevnes. Derfor har det vært bare seks ombudsmenn gjennom tidene.

I tillegg til ombudsmannen er det tre ansatte på kontoret, en direktør med juridisk kompetanse og to sekretærer. Kontoret er i Oslo.

Stortinget oppnevner medlemmer i nemnda etter innstilling fra Stortingets valgkomité. Ombudsmannen for Forsvaret og øvrige medlemmer i nemnda oppnevnes på bakgrunn av forslag fra partigruppene, og partistørrelse blir hensyntatt.

1.2.7 Stortingets eksterne organer – konstitusjonelle sider og deres rolle

1.2.7.1 DE EKSTERNE ORGANENES UAVHENGIGHET OG SELVSTENDIGHET FRA STORTINGET OG FORVALTINGEN

Stortingets eksterne organer er offentlige organer opprettet direkte under Stortinget. Plasseringen i det konstitusjonelle systemet medfører blant annet at Stortingets eksterne organer er unntatt fra forvaltningens instruksjonsrett. Videre fremgår det eksplisitt i de eksterne organenes lovgivning at de er selvstendige og uavhengige fra Stortinget i sin virksomhet, men bidrar med innspill i form av årsmeldinger og rapporter til Stortingets kontrollarbeid.

Utvalget vil understreke at de eksterne organene ikke opptrer på vegne av Stortinget eller utøver en form for delegert konstitusjonell kompetanse for Stortinget. I

den grad det er saklig sammenfall mellom Stortingets konstitusjonelle kontrollfunksjoner og de eksterne organenes lov- og instruksbestemte oppgaver, er de eksterne organene kun et virkemiddel for Stortinget.

1.2.7.2 KOMPETANSE OG KOMPETANSEBEGRENSNINGER

De eksterne organenes plassering under Stortinget legger noen føringer for hvilken kompetanse de eksterne organene kan og bør ha. Det gir også føringer for forholdet til Stortinget selv og de øvrige statsmaktene, især forvaltningen.

Betydningen av at et offentlig organ er opprettet direkte under Stortinget, har i nyere tid blitt drøftet av utvalget som i 2016 evaluerte EOS-utvalget («evalueringsutvalget»), jf. Dokument 16 (2015–2016).

Dette gjelder langt på vei for samtlige av Stortingets eksterne organer. Fordi de er opprettet av og underlagt Stortinget, er de utenfor den utøvende makts styringshierarki og uavhengige av forvaltningen.

Stortingets eksterne organer hverken har eller bør ha formell myndighet til å instruere eller overprøve forvaltningens avgjørelser. Dersom de eksterne organene kunne instruere eller overprøve forvaltningens avgjørelser, ville de i praksis ta del i den offentlige myndighetsutøvelsen som de selv og Stortinget skal kontrollere.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i brev til utvalget bedt om en vurdering av behov for kontroll med forskrifter fastsatt av departementenes underliggende organer etter delegert myndighet. Utvalget vil påpeke at det er departementene som har ansvar for denne typen forskriftskontroll. De må påse at de har tilstrekkelig tilsyn med at forskriftene er i tråd med lovhjemler og lovgivers intensjon. Departementene bør ha systemer som gir oversikt over hvilke forskrifter som vedtas, som igjen kan få betydning for Stortingets kontroll. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen foretar kontroll i enkeltsaker, men bør utvikle tverrgående kontroller til også å gjelde forskrifter på flere områder dersom det viser seg å være en risiko for utilstrekkelig oppfølging fra departementene.

Utvalget mener at de eksterne organenes rolle bør være begrenset til det mandat de enkelte organene har i dag. Det synes per i dag ikke å være behov for å utvide deres ansvarsområde.

1.2.7.3 DE EKSTERNE ORGANENE SOM VIRKEMIDDEL FOR STORTINGETS KONTROLLFUNKSJON

De eksterne organene er et virkemiddel i Stortingets kontroll. Deres årsmeldinger og særskilte meldinger bidrar til å danne grunnlaget for Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen. I den grad de bedriver etterfølgende kontroll, er det et viktig prinsipp at disse organene selv definerer hvilken informasjon de skal ha innsyn i.

De eksterne organene kan også være et virkemiddel knyttet til Stortingets øvrige konstitusjonelle oppgaver. I NIM-loven § 3 fremgår det blant annet at NIM skal gi råd til Stortinget om gjennomføringen av menneskerettighetene. Slike råd er ikke avgrenset til å gjelde Stortingets kontroll, men kan også gjelde Stortingets behandling av lov- og budsjettforslag. Gjennom rapporter fra de eksterne organene får Stortinget informasjon og vurderinger om forhold som kan være relevante for ansvarskontrollen med regjeringen, og informasjon som gjør Stortinget i stand til å føre styringskontroll med forvaltningen.

Rapporteringen bestemmes av de eksterne organene selv, innenfor rammene av lov og instruks.

Utvalget mener at Stortinget, ved kontroll- og konstitusjonskomiteen, bør ha en viss adgang til å ha dialog med de eksterne organene for at de skal kunne opplyse om bestemte undersøkelser Stortinget kan ha nytte av. Dette kan for eksempel skje under behandlingen av årsmeldingene, i komitémerknadene til innstillingen. Stortinget har i begrenset grad et eget utredningsapparat. Stortinget kan ha behov for å få utredet en sak eller synspunkter fra noen som er uavhengige av regjeringen og forvaltningen. Det kan også være at det i visse saker er riktig at undersøkelser foretas med en armlengdes avstand fra Stortinget. Forutsetningen må være at organene har mulighet til å påta seg oppgaven innenfor de ressursene de har, og at de selv avgjør hvordan en slik henstilling løses. Når de har løst en slik oppgave, er det naturlig at de avgir en særskilt melding til Stortinget.

1.2.7.4 INITIATIV TIL EVALUERINGER, GJENNOMGANGER, LOVENDRINGER OG INSTRUKSER

Ettersom organene er direkte underlagt Stortinget, har det vært tradisjon for at Stortinget selv har tatt initiativ til lovendringer som gjelder disse organene, ofte i tilknytning til evalueringer eller gjennomganger. Det har også i en del tilfeller forekommet at de eksterne organene selv har henvendt seg til Stortinget om behov for lovendringer.

For mer omfattende evalueringer, gjennomganger eller lovendringer har Stortinget i mange tilfeller oppnevnt egne utvalg. Mindre endringer har blitt utredet for Stortingets presidentskap av Stortingets administrasjon. Stortinget har også anmodet regjeringen om å fremme lovforslag som gjelder de eksterne organene, for på den måten å få et grundig saksgrunnlag.

Utvalget påpeker at regjeringen på dette området må utøve forsiktighet med å fremme forslag og heller gjøre Stortinget oppmerksom på problemstillinger som bør søkes løst. Utvalget mener Stortinget som hovedregel skal ta initiativ til større og mer vesentlige endringer, særlig i den grad de aktualiserer spørsmål om de eksterne organenes sentrale funksjoner, virkemidler og arbeidsområde. For andre endringer som ikke har slik be-

tydning, er det i utgangspunktet ikke særlige betenkeligheter ved at lovforslag fremmes av regjeringen, men det bør skje i samråd med Stortinget. Det kan være endringer som følge av andre lovforslag, f.eks. ny statsansattelov, ny personopplysningslov, mv. Regjeringen har forslagsrett i henhold til Grunnloven.

Utvalget mener videre at Stortingets presidentskap må ha ansvar for gjennomgang av lovendringer som kan eller bør få betydning for Stortingets eksterne organer.

Når det gjelder Stortingets adgang til å gi nærmere bestemmelser for virksomheten, har Stortinget hatt hjemmel for å gi nærmere instruks etter riksrevisjonsloven § 3, sivilombudsmannsloven § 2, NIM-loven § 2 og EOS-kontrollloven § 1 fjerde ledd. Ombudsmannen for Forsvaret er regulert i instruks fastsatt av Stortinget.

Utvalget synes det i prinsippet er uheldig at virksomheten til organene er regulert i instruks i tillegg til lov. Alle organets funksjoner og mandat bør følge direkte av loven. Helt unntaksvis kan instruks benyttes, og da kun slik at det er tale om regulering av virksomheten for praktiske formål, ikke hva gjelder mandat eller oppgaver.

1.2.7.5 FORHOLDET TIL FORVALTNINGENS TILSYNSORGANER

Det finnes i dag en rekke lover som gir ulike forvaltningsorganer myndighet til å føre kontroll eller tilsyn med etterlevelsen av lover som også gjelder for Stortingets eksterne organer. Arbeidstilsynet og Datatilsynet er eksempler på slike organer. I en del tilfeller har disse organene adgang til å gi pålegg, ilegge overtredelsesgebyr eller treffe andre vedtak overfor Stortingets eksterne organer. Slike forvaltningsorganer er samtidig omfattet av Riksrevisjonens og Sivilombudsmannens arbeidsområder.

Både Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen har i sine innspill til utvalget vist til at det er uheldig at forvaltningsorganer fører tilsyn med dem, når de skal føre kontroll med de samme forvaltningsorganene. Riksrevisjonen opplyste at de har fått pålegg fra Arbeidstilsynet. Tilsvarende varslet Datatilsynet Sivilombudsmannen om tilsyn, men det ble stanset da Sivilombudsmannen viste til sin konstitusjonelle rolle.

En slik gjensidig kontroll kan svekke de eksterne organenes uavhengighet og upartiskhet og vil kunne føre til uklar rollefordeling.

Utvalget har drøftet dette spørsmålet inngående i tilknytning til forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen. Det vises til utredningen kapittel 10. Prinsippet utvalget har kommet frem til, er at forvaltningsorganer ikke skal kunne utøve myndighet overfor Stortingets eksterne organer dersom det aktuelle eksterne organet fører kontroll med forvaltningsorganet og myndighetsbruken kan påvirke det eksterne

organets uavhengige og upartiske utøvelse av sine oppgaver. Utvalget mener det samme må gjelde for de øvrige eksterne organene som fører kontroll med forvaltningen.

1.2.8 Organisering og struktur på de eksterne organene

1.2.8.1 DAGENS MODELLER FOR DE EKSTERNE ORGANENE

Det er to hovedmodeller for organisering av statlige virksomheter. Den ene er styremodellen, der et styre eller et kollegialt organ hierarkisk er overordnet administrativ leder. Den andre er direktørmodellen, der én person er øverste leder for organisasjonen.

Det er i dag flere ulike strukturer på de eksterne organenes lederfunksjoner.

Riksrevisjonen, EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret har kollegier som øverste organ. Medlemmene er oppnevnt av Stortinget etter forslag fra partigruppene. EOS-utvalget har også representasjon i kollegiet av faglig ekspertise. For Riksrevisjonen og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er leder av kollegiet også administrativ leder. De opererer da nærmest som arbeidende styreledere.

Rollene til disse kollegiene er ulike. Når det gjelder EOS-utvalget, er det utvalget selv som utøver kjernevirksomheten i organet. Det er medlemmene i utvalget som diskuterer seg frem til beslutninger og uttalelser. Arbeidet er konsensusbasert. Ved opprettelsen av EOS-utvalget ble det vurdert å legge kontrolloppgaven inn under Sivilombudsmannen, men Stortinget mente det ville være uheldig at ansvaret for avgjørelser på et så politisk felt skulle hvile på én person alene. Samtidig ønsket Stortinget en bredere representasjon av erfaringer og holdninger, en politisk forankring og muligheten til å skifte ut kontrollørene med jevne mellomrom.

Ombudsmannsnemnda for Forsvaret er en nemnd bestående av tidligere folkevalgte, som er med på befaringer, men som ut over det tar liten del i den daglige virksomheten. Nemnda konsulteres ved valg av steder som de reiser til på inspeksjoner. Det er Ombudsmannen for Forsvaret og vedkommendes stab som besvarer henvendelser og besørger planlegging og forberedelser ved befaringer.

Kollegiet i Riksrevisjonen beslutter hvilke revisjoner ut over de lovpålagte som skal gjennomføres. Beslutningsgrunnlaget er risikoanalysene som utarbeides i revisjonsavdelingene. Videre behandler kollegiet alle dokumenter som skal oversendes Stortinget. De behandler konklusjonene, kritikkformene og anbefalingene. Behandlingen resulterer ofte i mindre justeringer. Ellers behandler de budsjett, økonomirapporteringer, ansettelse av ledere og andre overordnede spørsmål som oppstår underveis.

NIM ledes av et styre som er faglig ansvarlig for virksomheten. Styret oppnevnes av og rapporterer til Stor-

tinget. Direktøren oppnevnes av Stortinget, ikke av styret. Styremedlemmene er oppnevnt ut fra kriterier som fremgår av loven og er i tråd med de internasjonale standardene som skal sikre pluralisme og kompetanse. I tillegg har NIM et faglig råd.

Hverken Riksrevisjonen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret eller NIM er klart organisert etter enten styre- eller direktørmodellen.

Riksrevisjonen er vesentlig større enn EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. Det er imidlertid ikke noe i styremodellen som tilsier at den er bedre egnet for større enn mindre organisasjoner eller motsett.

Sivilombudsmannen ledes av en «direktør», sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen er øverste administrative leder for organet og har ikke noe styre mellom seg og Stortinget. Tanken har vært at dette er et personlig verv, og at ombudsmannen selv må vurdere hver enkelt sak før uttalelse gis. Direktørmodellen er også brukt for ombud og tilsyn i statsforvaltningen som skal ivareta noen særlige interesser, slik som Likestillings- og diskrimineringsombudet, Barneombudet, Datatilsynet og Forbrukertilsynet.

Alle de eksterne organene som har et kollegialt organ, har en administrativ leder. I EOS-utvalget kalles denne funksjonen sekretariatsleder. NIM har en direktør. Ombudsmannsnemnda for Forsvaret ledes av ombudsmannen, som har en dobbeltrolle i og med at vedkommende også er administrativ leder av et kontor med tre ansatte, hvorav én har tittel direktør. Riksrevisjonen har den mest komplekse organiseringen i denne sammenheng. Riksrevisor har en dobbeltrolle som leder av kollegiet og som øverste leder av Riksrevisjonen i det daglige. I tillegg har Riksrevisjonen en revisjonsråd som også har en lederrolle. Revisjonsråden har revisjonsfaglig bakgrunn og tar seg av en del administrative saker, mens riksrevisor hovedsakelig tar seg av forholdet til Stortinget og media.

Disse administrative lederne er oppnevnt av Stortinget, dog slik at lederen av EOS-utvalgets sekretariat tilsettes av presidentskapet. Revisjonsråden tilsettes av Riksrevisjonens kollegium.

1.2.8.2 UTVALGETS GENERELLE SYN PÅ STRUKTUR OG ORGANISERING AV STORTINGETS EKSTERNE ORGANER

Dersom et organ kun har en leder uten styre eller en annen form for kollegialt organ, vil det samle svært mye makt på én hånd. Det kan derfor være gunstig, også som et styrings- og kontrolltiltak for virksomheten, at det er et styre eller en annen type kollegialt organ som er øverste myndighet for virksomheten. Videre, slik det ble påpekt av Frøiland-utvalget, vil det gjøre den daglige virksomheten mer uavhengig fra Stortinget, og ansvarsfordelingen mellom styret og administrativ leder blir tyde-

ligere. Flertallet den gang anbefalte at det skulle innføres en styringsmodell for Riksrevisjonen, der administrativ leder ikke samtidig var leder av kollegiet, men hadde en mer revisorfaglig bakgrunn.

Utvalget mener at det prinsipielt bør være et styre eller et kollegialt organ, enten det kalles nemnd eller noe annet, som bør være øverste ansvarlige i alle Stortingets eksterne organer. Det samsvarer med organenes særlige, selvstendige stilling. En slik modell vil sikre at ulike interesser kan være representert i det styrende organet.

Selv om en styremodell er prinsipielt ønskelig, kan det være gode grunner til å beholde direktørmodellen med én øverste leder hva gjelder Sivilombudet. Målet er å ha en tillitsperson som handler på vegne av Stortinget, en tradisjon som vi gjenfinner i svært mange land. Ombudets uttalelser følges av forvaltningen på grunn av den autoriteten han eller hun er gitt av Stortinget. Ombudet har, i motsetning til en «alminnelig direktør», svært begrenset mulighet til å delegere ansvaret han eller hun er gitt av Stortinget. Det er forutsatt at sivilombudet selv står bak alle uttalelsene.

På den annen side hadde det ikke vært noe i veien for at det var en nemnd eller kommisjon som i siste instans tok beslutningene og avga uttalelser. Alle i en slik nemnd måtte i så fall ha høy juridisk kompetanse, men kunne komme fra ulike faglige ståsteder og bakgrunner.

Det å bytte ut sivilombudet med en kommisjon eller en nemnd vil etter utvalgets oppfatning kunne svekke legitimiteten til uttalelsene. Utvalget har derfor kommet til at Sivilombudet fremdeles bør ha en direktørmodell.

Dersom man legger til grunn at øverste myndighet i Stortingets eksterne organer generelt er et kollegialt organ, er spørsmålet hvordan dette skal være sammensatt. Folkevalgt representasjon med balanse ut fra partienes styrke i Stortinget gir organet legitimitet på tvers av det politiske spektret. Politisk erfaring er en nyttig og relevant erfaringsbakgrunn i styret. Det forutsetter imidlertid at de med politisk bakgrunn ikke lenger er folkevalgte.

Dersom det øverste organet skal ha direkte innflytelse på den faglige vurderingen som foretas i virksomheten, bør det ha god ekspertise på fagfeltet. EOS-utvalget er et eksempel på et kollegialt organ der man kombinerer politisk erfaring og fagkompetanse i kollegiet. Kompetanse på virksomhetsstyring er også nyttig. Hvert kjønn bør være representert.

De kollegiale organene bør oppnevnes av Stortinget i plenum på samme måte som sivilombudsmannen, for å sikre den nødvendige autoritet og legitimitet. I utgangspunktet bør medlemmene oppnevnes for fire år av gangen med mulighet til å gjenoppnevnes én gang hver, altså maksimalt åtte år. Utskiftningen bør foregå på en slik måte at kontinuiteten sikres.

For kollegiale organ med styrefunksjon vil administrativ leders rolle være å ha den daglige ledelsen, forberede saker, være sekretær for styret og gjennomføre beslutningene. Rollefordelingen mellom det kollegiale organet og administrativ leder bør imidlertid ikke være til hinder for at leder av det kollegiale organet kan ha en aktiv og deltakende rolle i virksomheten. Leder kan ved behov fungere som «arbeidende styreleder» i hel eller delt stilling.

Normalt vil et styre ansette administrativ leder, fordi en administrativ leder trenger tillit fra styret. Dersom styret ikke har mulighet for å avsette en administrativ leder som ikke følger lojalt opp styrets beslutninger, kan det føre til en ansvarspulverisering. Det at styret har tillit til administrativ leder, er en stor styrke for organisasjonen som kan gå tapt dersom administrativ leder ansettes av noen andre. Utvalget er derfor av den oppfatning at det bør være det kollegiale organet som ansetter sin nærmeste medarbeider, og at det kollegiale organet står til ansvar overfor Stortinget for organets virksomhet.

Utvalget mener at stillingene som administrativ leder bør være åremålsstillinger. Det vises til at åremålsstillinger i staten for øvrig er på seks år, med mulighet for to perioder, det vil si maksimalt tolv år. Utvalget foreslår at alle de organer utvalget nå gjennomgår, har en administrativ leder på åremål på seks år med mulighet til forlengelse én gang. Det forutsettes at det lages overgangsregler for de som i dag har stillinger uten åremålsbegrensning, som innebærer at ny ordning iverksettes når disse fratrer.

For å styrke autoriteten til administrativ leder kan det argumenteres for at styret eller det kollegiale organet lager en innstilling som godkjennes av Stortingets presidentskap, på linje med dagens system for lederen i EOS-utvalgets sekretariat og kontorsjefene hos Sivilombudsmannen. Utvalget har imidlertid ikke funnet grunn til å foreslå et slikt system. Utvalget peker på at Stortinget selv nylig har avskaffet ordningen med at presidentskapet ansetter til ledende stillinger på Stortinget, foruten direktør, som ansettes av Stortinget i plenum, og assisterende direktør, som ansettes av presidentskapet. For øvrig ansettes alle av ansettelsesrådet. En ordning med at presidentskapet ansetter, vil antakeligvis ikke ha noen praktisk betydning ettersom det i praksis skal svært mye til før presidentskapet ikke følger innstillingen.

1.2.9 Utvalgets anbefalinger

1.2.9.1 RIKSREVISJONEN

Utvalget mener at Riksrevisjonen bør ledes av et kollegium som i dag, som selv ansetter administrativ leder med ansvar for det daglige arbeidet. Dette bør være en åremålsstilling på seks år med mulighet til forlengelse én gang til maksimalt tolv år.

Riksrevisor leder kollegiets møter og har den primære kontakten med Stortinget. Riksrevisor skal ikke lenger ha det personell- og driftsmessige ansvaret.

Kollegiet bør, som i dag, bestå av erfarne politikere. Politisk kompetanse er viktig i denne rollen for å sikre legitimitet, men medlemmene må ikke nødvendigvis være tidligere folkevalgte. De kan ha faglig bakgrunn med politisk erfaring.

Antall medlemmer i kollegiet bør være som nå, fem medlemmer. Stortinget oppnevner medlemmene etter innstilling fra valgkomiteen. Innstillingen utarbeides på bakgrunn av forslag fra partigruppene, der partigruppenes størrelse hensyntas, og oppnevningene bør skje i etterkant av et valg. Medlemmene skal kunne oppnevnes for fire år av gangen med mulighet til gjenoppnevning én gang.

1.2.9.2 SIVILOMBUDET

Utvalget anbefaler at man opprettholder dagens modell, slik at det ikke er et styre eller kollegialt organ som leder virksomheten. Sivilombudet skal selv ta avgjørelsen i saker som behandles.

Utvalget mener at det bør åpnes for at ombudet kan ha et utvalg eller råd som bistår i strategiske valg og prioriteringer samt sikrer en viss pluralisme og kontakt med det sivile samfunnet. Ombudet har et slikt råd for sin virksomhet som nasjonal forebyggende enhet. Utvalget mener det vil være problematisk av hensyn til ombudets autoritet og uavhengighet dersom Stortinget skulle pålegge opprettelsen av et slikt råd, særlig dersom rådet skulle uttale seg om ombudets konklusjon. Utvalget har derfor kommet til at det åpnes for at Sivilombudet selv kan velge å opprette et slikt råd. Hensikten må være å få tydelige faglige innspill om hvilke sakstyper som bør undersøkes nærmere, og om det er forhold i forvaltningen som ombudet burde ta opp av eget tiltak.

Lederne av Sivilombudets ulike avdelinger bør, i tråd med utvalgets generelle syn, ikke lenger ansettes av Stortingets presidentskap, men ansettes av Sivilombudet selv etter innstilling fra et ansettelsesråd. Rådet skal bestå av representanter fra arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden.

1.2.9.3 EOS-UTVALGET

Utvalget anbefaler at oppnevningen av EOS-utvalget bør endres slik at utvalgsmedlemmene oppnevnes for fire år av gangen, og at maksimal funksjonstid er åtte år, i likhet med de øvrige kollegiale organene. Dette vil kreve endring i EOS-kontrollloven § 3. Den særlige kompleksiteten på dette kontrollområdet tilsier at det er behov for kontinuitet, og at ikke flere enn fire medlemmer bør byttes ut samtidig.

Det var tidligere kutyme at lederen kommer fra opposisjonen, for å sikre en reell kontroll med regjeringen og dens hemmelige tjenester. Utvalget mener dette bør

tilstrebes, selv om konstellasjonene på Stortinget kan endre seg under en stortingsperiode. Det er naturlig at leder har en deltidsstilling som i dag.

Utvalget mener at sekretariatsleder skal tilsettes av utvalget selv, og ikke av presidentskapet etter innstilling fra utvalget slik som i dag. Sekretariatsleder bør ikke ha bakgrunn fra de hemmelige tjenestene. Sekretariatslederstillingen bør videre være en åremålsstilling der personen tilsettes for seks år av gangen, med mulighet for forlengelse med ytterligere seks år.

1.2.9.4 NORGES INSTITUSJON FOR MENNESKERETTIGHETER – NIM

Når det gjelder NIM, mener utvalget at modellen med et styre som er oppnevnt av Stortinget, bør videreføres. Utvalget mener imidlertid at styret bør ansette direktør. Dette er i tråd med anbefalingen i Evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM).

I dagens NIM-lov § 5 er det fastsatt at det kreves ulik kompetanse i styret. Her står det at styremedlemmene skal representere ulike fagfelt, herunder juridisk kompetanse om menneskerettigheter, og styret skal ha kompetanse om virksomhetsstyring. Ett av medlemmene skal ha særskilt kjennskap til samiske spørsmål. I styret skal begge kjønn være representert med minst to medlemmer. Utvalget ønsker å gi uttrykk for at politisk erfaring ikke er i strid med kompetansekravene, og at det er ønskelig at minst ett styremedlem har politisk erfaring. Styret bør ha en bred sammensetning erfaringsmessig, faglig og geografisk.

I tillegg har NIM et faglig råd som også sikrer bred representasjon fra ulike deler av det sivile samfunn og fagmiljøer.

De internasjonale retningslinjene for nasjonale institusjoner stiller krav om en åpen og konsultativ prosess ved oppnevning av styremedlemmer. Det er også krav om åpenhet vedrørende valgkriterier. Ifølge instruksjonen til loven skal Stortingets presidentskap aktivt informere om adgangen til å fremme kandidater til styret. Denne prosessen bør Stortinget etterstrebe å følge, slik at Stortinget oppnevner medlemmer til styret som åpent er spilt inn i forkant av oppnevningene, om ikke særlige grunner tilsier noe annet.

Utvalget mener at styremedlemmene bør velges for fire år av gangen, og at maksimal funksjonstid bør være åtte år. Kontinuitetshensyn tilsier at ikke alle styremedlemmene byttes ut samtidig, slik at tilnærmet halvparten fortsetter ved utløpet av en valgperiode, og oppnevningen bør knyttes til stortingsperioder.

1.2.9.5 OMBUDSMANNENEMNDA OG OMBUDSMANNEN FOR FORSVARET

Ombudsmannnemnda og Ombudsmannen for Forsvaret er en ordning som har bestått uforandret og uten noen gjennomgang siden 1952. Utvalget mente

det var behov for en helhetlig gjennomgang av hvordan ordningen hadde fungert ut fra dagens mandat, en analyse av hvilke behov det er for ordningen, og hvordan ordningen bør innrettes for fremtiden. Oppdraget ble utlyst, og rapporten forelå 15. august 2020.

Det var i mandatet opp til utvalget å vurdere om det skulle utarbeides en ny lov for ombudsmannsordningen for Forsvaret. Det har utvalget valgt å gjøre. Utkast til ny lov for Ombudsnemnda for Forsvaret fremgår av rapporten i kapittel 11.

Utvalget har valgt å følge de generelle prinsippene utvalget mener er riktig styringsmodell for de eksterne organene. Nemnda skal fungere som et styre og gis mer ansvar for styring og kontroll med ombudets arbeid enn i dagens ordning. Nemnda skal ha fem medlemmer og ikke syv som i dag. Nemndas medlemmer oppnevnes av Stortinget for fire år av gangen, og medlemmene kan gjenoppnevnes én gang hver. For å sikre kontinuitet bør ikke mer enn tre nye medlemmer oppnevnes hver gang. Nemndas leder benevnes forsvarsombudet, men vil ikke være leder av det daglige arbeidet som i dag.

Nemnda ansetter administrativ leder, som settes på åremål for seks år, som kan forlenges én gang til totalt tolv år.

Ombudsnemndas rolle skal først og fremst være forebyggende og ivareta rettigheter og interesser for militært personell og sivilt ansatte når de får tjenesteplikt. Ordningens arbeidsområde konsentreres til å gjelde militært personell, herunder vernepliktige, militært ansatte, heimevernssoldater og veteraner. Utenfor faller sivilt personell med mindre de beordres til internasjonale operasjoner eller pålegges tjenesteplikt. Ombudsnemnda skal ikke behandle rettslige klagesaker. Sivilombudet vil kunne behandle klagesaker over enkeltvedtak og andre avgjørelser i Forsvaret.

1.2.10 Administrativ tilknytning til Stortinget

1.2.10.1 INNLEDNING

De eksterne organene har til dels ulik størrelse. De har dermed ganske ulike behov for administrative funksjoner og ressurser samt ulike forutsetninger for å ivareta disse internt.

For flere av organene ivaretar Stortinget en rekke administrative oppgaver.

Stortinget har et visst ansvar for forvaltningen av organene, som også krever noe ressurser. Dette kan være en utfordring for uavhengigheten, men på den annen side kan det gi gunstige stordriftsfordeler at Stortinget ivaretar visse funksjoner.

Det er videre en del regelverk for offentlige virksomheter som forutsetter et overordnet organ, eksempelvis statsansatteloven § 2, som gjelder Stortinget og dets eksterne organer. Dette innebærer at Stortinget må ha en viss administrativ rolle overfor de eksterne organene.

Det er et spørsmål om enkelte av de oppgaver Stortingets presidentskap og administrasjon nå ivaretar, er oppgaver som det er naturlig at Stortinget ivaretar også i fortsettelsen. Stortingets administrasjon og presidentskapet bruker mye ressurser på å ansette og oppnevne personer til de ulike stillingene og vervene. Etter utvalgets anbefalinger vil dette arbeidet bli noe redusert.

1.2.10.2 BUDSJETT

Sivilombudsmannens og Riksrevisjonens oppgaver følger av Grunnloven. Det må følge av dette at disse institusjonene skal ha den finansiering som er nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver. Utvalget understreker at det er Stortingets ansvar å sikre at de eksterne organene har tilstrekkelig med ressurser til å innfri sitt mandat.

I praksis skjer dette ved at de har en grunnfinansiering som indeksreguleres hvert år. Ytterligere økning må begrunnes særskilt.

Det er Stortinget som fastsetter budsjettene til de eksterne organene. De eksterne organene sender sine budsjettforslag til Stortinget for behandling i presidentskapet.

Utvalget mener at Stortinget må få informasjon om organenes opprinnelige budsjettframlegg når Stortinget behandler budsjettene.

Utvalget mener at Stortingets eksterne organer bør ha et lønnsnivå som reflekterer at de er Stortingets organer, og følge føringen fra Stortinget for ledere i staten. Sivilombudet står i en særstilling fordi han eller hun gjerne rekrutteres fra Høyesterett. Akkurat denne stillingen bør ha en lønn som tilsvare lønn for høyesterettsdommere.

1.2.10.3 SIKKERHETSKLARERING

Stortingets administrasjon er klareringsmyndighet for Sivilombudsmannen, for Ombudsmannen for Forsvaret og for EOS-utvalgets medlemmer og ansatte i sekretariatet. Stortingets presidentskap er klagemyndighet. Utvalget mener prinsipielt at samme ordning bør gjelde alle de eksterne organene. Riksrevisjonen er imidlertid egen klareringsmyndighet, se lov om endringer i riksrevisjonsloven og EOS-kontrollloven som trådte i kraft 19. juni 2020, jf. Innst. 252 L (2019–2020). Under arbeidet med loven er det imidlertid forutsatt at utvalget her skal se på spørsmålet om sikkerhetsklarering, se også mandatet punkt IV a.

Om Riksrevisjonen ikke lenger skal revidere Stortingets administrasjon, men at det skal gjøres av en privat revisor, er det ikke lenger noen saklig grunn til at Riksrevisjonens ansatte ikke skal klareres på samme måte som ansatte i Stortingets øvrige eksterne organer. I så fall vil utvalget vil foreslå at disse, på samme måte som ansatte i de andre eksterne organene, sikkerhetsklareres av Stortingets administrasjon, og at presidentskapet er klageorgan.

Dersom Riksrevisjonen fortsatt skal revidere Stortingets administrasjon, bør antakeligvis Riksrevisjonen fortsatt selv sikkerhetsklarere og autorisere egne ansatte, selv om dette prinsipielt ikke er heldig.

1.2.10.4 FASTSETTING AV PERSONALREGLEMENT OG ØKONOMIREGLEMENT

Personalreglement for Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og NIM fastsettes av Stortingets presidentskap. Det er i reglementene fastsatt at Stortinget er klagemyndighet i saker om ordensstraff, oppsigelse, suspensjon og avskjed.

Hovedregelen etter statsansatteloven § 2 er at personalreglement avtales mellom ledelsen for virksomheten og tjenestemannsorganisasjonene i virksomheten som har forhandlingsrett etter tjenestetvistloven. Denne bestemmelsen gjelder også for Stortinget og Stortingets organer, jf. § 1. I tråd med dette har Stortinget selv fastsatt sitt eget reglement, senest 27. mai 2020, etter forhandlinger mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte.

I lys av utvalgets merknader til de eksterne organenes uavhengige rolle og valg av styringsmodell er det naturlig at det er de øverste organene som fastsetter personalreglement. Utvalget anbefaler at de øverste kollegiale organene skal fastsette personalreglementene etter forhandlinger mellom ledelse og de tillitsvalgte. For Sivilombudet må personalreglementet avtales mellom ombudet og de tillitsvalgte. Stortinget kan gis mulighet til å kreve at personalreglementet tas opp til revisjon, som en parallell til statsansatteloven § 2 (5). En tilsvarende modell bør gjelde generelt for samtlige av de eksterne organene.

Det er presidentskapet som fastsetter økonomireglement for Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og Ombudsmannen for Forsvaret. For NIM og Riksrevisjonen fastsettes det av henholdsvis styret og kollegiet. I økonomiregelverket for Stortinget, som i store trekk baserer seg på statens økonomiregelverk, finnes det per i dag ikke regler for Stortingets underliggende organer. I §§ 7 og 15 i økonomireglementet for Stortinget, som gjelder tildeling og kontroll av underliggende virksomheter, står det at paragrafen utgår for Stortingets administrasjon.

Det er Stortingets presidentskap som gir de eksterne organene disponeringsskriv. Det er derfor naturlig at de har en viss kontroll med strategidokumenter for disponeringen av midlene. Ut fra prinsippet om organenes uavhengighet og integritet anbefaler imidlertid utvalget at de øverste organene i virksomheten fastsetter økonomireglement, og at statens økonomireglement legges til grunn. Reglementet oversendes Stortinget til orientering.

1.2.10.5 BRUK AV STORTINGETS TJENESTER OG ADMINISTRATIVE RESSURSER

Flere av de eksterne organene benytter Stortingets administrative ressurser og tjenester. Dette kan gjelde

bistand til anskaffelser, trykkeritjenester, bedriftshelse-tjeneste, bruk av Stortingets rammeavtaler, mv. Utvalget mener det er positivt at de har tilgang til slike tjenester i den grad det medfører mer effektiv ressursbruk. Alternativet vil være at de eksterne organene etablerer tilsvarende interne ressurser eller anskaffer dem. De eksterne organene har tilgang på til dels ulike ressurser og tjenester fra Stortinget. Utvalget antar at dette i hovedsak er utslag av de ulike eksterne organenes behov og hvilke ressurser og tjenester Stortinget har kapasitet til å tilby.

Utvalget finner det ikke hensiktsmessig å ta stilling til hvilke av Stortingets administrative ressurser eller tjenester de eksterne organene bør ha tilgang på, hverken generelt eller konkret. Utvalget anbefaler en gjennomgang av hvilke oppgaver Stortingets administrasjon kan og bør utføre for de eksterne organene.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, frå Høgre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, frå Framstegspartiet, Solveig Horne, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, frå Venstre, Terje Breivik, og uavhengig representant Ulf Isak Leirstein, viser til at Stortingets eksterne organ er offentlege organ oppretta direkte under Stortinget. Dei er sjølvstendige og uavhengige av Stortinget i verksemda si. Dei eksterne organa opptre ikkje på vegner av Stortinget og utøver ikkje noka form for delegert konstitusjonell kompetanse for Stortinget.

Komiteen understrekar at Stortingets eksterne organ skal vera uavhengige i verksemda si. Sjølvstendet deira gjev tillit til at undersøkingar, vurderingar og utsegner støttar seg på eit objektivt og relevant grunnlag og ikkje på usaklege omsyn. Tillit er avgjerande for at organ som ikkje har mynde til å ta bindande avgjersler skal fungera effektivt.

Komiteen legg vekt på at konsekvensen av sjølvstendet og forankringa i Stortinget er at Stortingets eksterne organ reelt er uavhengige av og har begrensa mynde over dei som vert kontrollerte. Av di organa er oppretta av og ligg under Stortinget, er dei utanfor styringshierarkiet i den utøvande makta og er uavhengige av forvaltninga.

Komiteen ser det slik at Stortingets eksterne organ korkje har eller bør ha formell mynde til å instruera eller overprøva avgjersler i forvaltninga. Dette hindrar ikkje at organa kan pålegga forvaltninga å gje tilgang til naudsynt informasjon eller krevja tilgang til lokaler eller stader som er naudsynt for å utføre undersøkingar. Forvaltningsorgan sin rådgjevande funksjon er meir nyansert.

Rådgjevninga må aldri gjennomførast på ein slik måte at blandinga av roller kan vera egna til å tilsløre tilhøvet mellom den lovgjevande og den utøvande makta.

Komiteen viser til at kontrollen med forskrifter, eller korleis regjeringa utøver den lovgjevingskompetansen som Stortinget har delegert, er eit viktig tema. Etterprøvinga av forskrifter bør òg omfatta ei vurdering av om det materielle innhaldet i forskrifta er i tråd med Stortinget sine føresetnader. Departementa har ansvar for denne typen forskriftskontroll og må ha naudsynt tilsyn med at forskriftene er i tråd med intensjonen til lovgjevar. Komiteen føreset at departementa har system som gjev oversikt over kva for forskrifter som vert vedtekne, og som kan ha innverknad på Stortinget sin kontroll. Riksrevisjonen og Sivilombodsmannen gjennomfører kontroll i einskilde saker. Riksrevisjonen sin kontroll bør òg femna om tverrgåande kontrollar av departementa sine system for tilsyn med at innhaldet i forskriftene er i tråd med intensjonen til lovgjevar.

Komiteen peiker på at i den grad det er sakleg samanfall mellom oppgåvene til dei eksterne organa som er bestemte i lov og instruks, og Stortinget sine konstitusjonelle kontrollfunksjonar, er dei eksterne organa eit verkemiddel i Stortinget sin kontroll. Stortingets eksterne organ er eit verkemiddel for Stortinget si utøving av den parlamentariske kontrollen på generelt grunnlag, som ein demokratisk garanti for å sikra det folkevalde Stortinget si stilling opp mot regjeringa og embetsverket og for å sikra ei effektiv og ansvarleg forvaltning, jf. Dokument nr. 14 (2002–2003).

Komiteen viser til at dei eksterne organa kan vera eit verkemiddel knytt til andre av Stortinget sine konstitusjonelle oppgåver. Til dømes går det fram av NIM-loven § 3 at NIM skal gje råd til Stortinget om gjennomføringa av menneskerettane. Slike råd er ikkje avgrensa til å gjelda Stortinget sin kontroll. Dei kan òg gjelda Stortinget si handsaming av lov- og budsjettforslag.

Dei eksterne organa avgjer sjølve innhaldet i, omfanget av og formen på rapporteringa til Stortinget. Komiteen legg vekt på at omfanget av rapporteringa må vera tilpassa Stortinget sin kapasitet til å behandla rapportane, og rapportane må vera relevante for Stortinget sitt arbeid. Komiteen viser til Dokument nr. 7 (1972–73) om at det i kontrollen er av sentral interesse for Stortinget å kunna vurdere om den målsetjinga som ligg til grunn for Stortinget sitt vedtak, er oppnådd. Dessutan bør Stortinget vera orientert om tilhøve som omhandlar rasjonalisering og effektivisering av forvaltninga, og om ressursbehov og ressurstilgang.

Komiteen støttar utvalet si vurdering av at Stortinget, ved kontroll- og konstitusjonskomiteen, bør ha ein viss tilgang til dialog med dei eksterne organa for at dei skal kunna opplysa om særskilde undersøkingar Stortinget kan ha nytte av, når Stortinget treng å få greidd ut ei sak uavhengig av regjeringa og forvaltninga.

Ein slik dialog føreset at organa sitt sjølvstende er vareteke ved at dei sjølve vurderer om oppgåva kan løysast innanfor tilgjengelege ressursar, og at dei sjølve avgjer korleis ein slik førespurnad frå Stortinget kan løysast. Når dei har løyst ei slik oppgåve, er det naturleg at dei avgjev ei særskild melding til Stortinget.

Komiteen støttar utvalet si oppfatning om at Stortingets presidentskap må ha ansvaret for gjennomgangen av lovendringar som kan eller bør få konsekvensar for Stortingets eksterne organ. Det er i prinsippet uheldig at verksemda i organa er regulert i instruks i tillegg til lov. Komiteen legg vekt på at forvaltningsorgan ikkje skal kunne rå over Stortingets eksterne organ om det aktuelle eksterne organet gjennomfører kontroll med forvaltningsorganet og bruken av forvaltninga si mynde kan påverka det eksterne organet si uavhengige og upartiske utøving av oppgåvene sine. Det same må gjelda for dei øvrige eksterne organa som fører kontroll med forvaltninga.

Komiteen registrerer at Stortingets eksterne organ har ulike mandat og arbeidsformer, ulik organisering og ulik tilknytning til Stortinget. Stortinget med Stortingets presidentskap og administrasjon varetek ulike administrative og styringsmessige funksjonar. Komiteen støttar utvalet si vurdering av at det prinsipielt bør vera eit styre eller eit kollegialt organ, anten det vert kalla nemnd eller noko anna, som bør vera det øvste ansvarlege organet i alle dei eksterne organa til Stortinget. Det er i tråd med organa si særleg sjølvstendige stilling. Ein slik modell vil sikra at ulike interesser kan vera representerte i det styrande organet. Komiteen støttar utvalet si vurdering av at Sivilombodet framleis bør ha ein direktørmodell.

Komiteen legg vekt på at dei kollegiale organa bør nemnast opp av Stortinget i plenum på same måte som sivilombodet, for å sikra naudsynt autoritet og legitimitet. I dei kollegiale organa med styrefunksjon vil rolla til den administrative leiaren vera å ha den daglege leiinga, førebu saker, vera sekretær for styret og gjennomføra avgjerslene. Det kollegiale organet bør tilsetja sin næraste medarbeidar og stå til ansvar overfor Stortinget for organet si verksemd. Komiteen støttar utvalet si vurdering om at alle dei eksterne organa til Stortinget har ein administrativ leiar på åremål på seks år, med moglegheit til å forlenga det ein gong.

Komiteen meiner at i Riksrevisjonen bør leiinga vera et kollegium som i dag, som sjølv tilset administrativ leiar med ansvaret for det daglege arbeidet. Dette bør vera ein åremålsstilling på seks år med moglegheit til å forlenga det ein gong til maksimalt tolv år. Riksrevisor leier møta i kollegiet og har den primære kontakten med Stortinget. Riksrevisor skal ikkje lenger ha det personell- og driftsmessige ansvaret. Kollegiet bør, som i dag, bestå av erfarne politikarar. Talet på medlemmar i kollegiet bør vera som nå, fem medlemmar.

Komiteen meiner at Sivilombodet skal oppretthalda dagens modell, slik at det ikkje er eit styre eller kollegialt organ som leier verksemda. Sivilombodet skal sjølv ta avgjersle i saker som er til handsaming. Det bør opnast for at ombodet kan ha eit utval eller eit råd til støtte i strategiske val og prioriteringar og som sikrar ein viss pluralisme og kontakt med det sivile samfunnet.

Komiteen meiner at oppnemninga av EOS-utvalet bør endrast slik at medlemmane i utvalet vert nemde opp for fire år av gongen, og at maksimal funksjonstid er åtte år, på same måten som i dei andre kollegiale organa. Utvalet skal sjølv tilsetja leiaren av sekretariatet, ikkje presidentskapet etter innstilling frå utvalet som i dag.

Komiteen meiner at Noregs institusjon for menneskerettar bør ha modellen med eit styre som er nemnt opp av Stortinget. Styret bør tilsetja direktør.

Komiteen meiner at Ombodsmannsnemnda for Forsvaret skal fungera som eit styre og ha meir ansvar for styring og kontroll med ombodet sitt arbeid enn i dagens ordning. Nemnda skal ha fem medlemmar og ikkje sju som i dag. Nemnda sine medlemmar skal nemnast opp av Stortinget for fire år av gongen. Medlemmane kan verta oppnemde på nytt ein gong kvar. For å sikra kontinuitet bør ikkje meir enn tre nye medlemmar bli nemde opp kvar gong. Nemnda sin leiar skal kallast forsvarsombodet, men vil ikkje vera leiar av det daglege arbeidet som i dag. Nemnda tilset administrativ leiar, som vert tilsett på åremål for seks år. Åremålet kan forlengast ein gong til totalt tolv år.

Komiteen registrerer at sidan Stortingets eksterne organ har ulik storleik, tek Stortinget hand om ei rekke administrative oppgåver. Dette kan vera ei utfordring for sjølvstendet, men samstundest gje stordriftsfordelar. Det kan vera føremålstenleg med ein gjennomgang av kva for oppgåver Stortingets administrasjon kan og bør utføra for dei eksterne organa.

Stortinget fastset dei eksterne organa sitt budsjett ved at budsjettforslaga vert sende til Stortinget for handsaming i presidentskapet. Komiteen støttar utvalet si vurdering om at Stortinget må få informasjon om dei opphavelege budsjettframlegga til organa når Stortinget handsamar budsjetta. Stortingets eksterne organ bør ha eit lønnsnivå som reflekterer at dei er Stortinget sine organ, og følgje føringa frå Stortinget for leiarar i staten.

Komiteen legg merke til at Stortinget sin administrasjon er klareringsmyndigheit for Sivilombodsmannen, for Ombodsmannen for Forsvaret og for EOS-utvalet sine medlemmar og tilsette i sekretariatet. Riksrevisjonen er eiga klareringsmyndigheit. Komiteen viser til at spørsmålet om ei felles klareringsordning for alle Stortingets eksterne organ må venta til vurderinga av om Riksrevisjonen framleis skal revidera Stortingets administrasjon, er klar.

Komiteen støttar utvalet si vurdering om at i lys av sjølvstendet til Stortingets eksterne organ og valet av sty-

remodell er det naturleg at dei øvste organa i verksemda fastset personalreglement etter forhandlingar mellom leiinga og dei tillitsvalde. Det er òg naturleg at dei øvste organa i verksemda fastset økonomireglement, og at staten sitt økonomireglement vert lagt til grunn.

Komiteen fremjar følgjande forslag:

«Stortinget ber presidentskapet om å følgja opp naudsynte lovendringar på bakgrunn av utvalet sine forslag og komiteen sine føringar i denne innstillinga.»

3. Merknader frå Stortingets presidentskap og justiskomiteen

Komiteen sitt utkast til innstilling vart 15. april 2021 sendt til Stortingets presidentskap og justiskomiteen, jf. vedtak i Stortinget 11. februar 2021.

Presidentskapet uttalte følgjande i brev av 22. april 2021:

«Presidentskapet viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens utkast til innstilling til Dokument 21 (2020–2021) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 6 unntatt punkt 6.10.

Presidentskapet har merket seg at det foreslås at Stortingets presidentskap bes om å følge opp nødvendige lovendringar på bakgrunn av utvalgets forslag og komiteens føringar i innstillingen.

Presidentskapet viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen for tiden har forslag til ny lov for Sivilombudet (Dokument 21 (2020–2021) kapittel 10) til behandling, og legger til grunn at Harberg-utvalgets forslag som gjelder Sivilombudet følges opp der. Harberg-utvalgets forslag til ny lov om Stortingets ombudsnemnd for Forsvaret (Dokument 21 (2020–2021) kapittel 11) er sendt utenriks- og forsvarskomiteen til behandling, og Stortinget vil ved behandlingen av utenriks- og forsvarskomiteens innstilling i den saken ta stilling til Harberg-utvalgets forslag som gjelder Ombudsmannsnemnda.

Når det gjelder forslag som omhandler Riksrevisjonen, vises det til at presidentskapet 14. april 2021 avga Innst. 341 S (2020–2021) om å utrede Riksrevisjonens virksomhet. I det foreslåtte mandatet bes utvalget om å forslå endringer i det gjeldende regelverket for Riksrevisjonen. I mandatet forutsettes det vidare at utvalget legger til grunn og bygger vidare på Stortingets behandling av forslagene fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Presidentskapet legger derfor til opp til at de forslag som nødvendiggjør endringer i riksrevisjonsloven kan følges opp som en del av denne forestående

helhetlige lovrevisjonen.

Forslagene til lovendringer som gjelder Norges institusjon for menneskerettigheter og EOS-utvalget vil bli fulgt opp på egnet måte. Forslagene som gjelder Norges institusjon for menneskerettigheter vil måtte ses i sammenheng med Stortingets behandling av den nylige gjennomførte evalueringen av institusjonen (Dokument 19 (2020–2021)), som er sendt justiskomiteen til behandling.

Presidentskapet har for øvrig merket seg at kontroll- og konstitusjonskomiteen støtter Harberg-utvalgets oppfatning om at presidentskapet bør ha ansvar for gjennomgangen av lovendringer som kan eller bør få konsekvenser for Stortingets eksterne organer, og vidare at det at kan være formålstjenlig med en gjennomgang av oppgaver Stortingets administrasjon kan og bør utføre for de eksterne organene. Presidentskapet slutter seg til dette. Presidentskapet vil på egnet måte legge til rette for at Stortinget kan få informasjon om de opprinnelige budsjettforeleggene til de eksterne organene for Stortinget når Stortinget skal behandle deres budsjetter.»

Justiskomiteen uttalte følgjande i brev av 23. april 2021:

«Det vises til brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen av 15. april 2021 hvor det bes om en uttalelse til kontroll- og konstitusjonskomiteens foreløpig avgitte innstilling vedr. Dokument 21 (2020–2021) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 6 (unntatt punkt 6.10) om Stortingets eksterne organer.

Justiskomiteen viser til at den for tiden har Dokument 19 (2020–2021) Rapport til Stortinget om evaluering av Norges institusjon for menneskerettigheter, til behandling. Her vil flere av de problemstillinger som omtales i Dokument 21 (2020–2021) også bli behandlet. Innstillingen i denne saken vil bli forelagt kontroll- og konstitusjonskomiteen før endelig avgivelse.

Justiskomiteen viser til kontroll- og konstitusjonskomiteens foreløpig avgitte innstilling og har ingen ytterligere merknader.»

4. Tiltråding frå komiteen

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjera følgjande

v e d t a k :

Stortinget ber presidentskapet om å følgja opp naudsynte lovendringar på bakgrunn av utvalet sine forslag og komiteen sine føringar i denne innstillinga.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 4. mai 2021

Dag Terje Andersen

leiar

Nils T. Bjørke

ordfører