



STORTINGET

Innst. 143 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
frå kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 21 (2020–2021), kapittel 2, 3 og 4

Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon kapittel 2 om rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen, kapittel 3 om Stortingets egen kontrollvirksomhet og kapittel 4 om anmodningsvedtak

- Stortingsrepresentant Une Bastholm (MDG)
- Vararepresentant til Stortinget Carl I. Hagen (FrP)
- Professor Eirik Holmøyvik
- Professor Benedikte Moltumyr Høgberg
- Professor Jostein Askim
- tidl. ekspedisjonssjef Riksrevisjonen Therese Johnsen

Til Stortinget

1. Samandrag

1.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 25. mai 2019 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Utvalget har bestått av femten medlemmer oppnevnt av Stortingets presidentskap. Samtlige av partiene på Stortinget har vært representert i utvalget med ett utvalgsmedlem hver, med unntak av Høyre og Arbeiderpartiet, som har hatt to medlemmer hver. I tillegg har utvalget hatt fire partipolitisk uavhengige medlemmer, oppnevnt på grunnlag av særlig fagkompetanse. På tidspunktet for utvalgets avgivelse av innstillingen hadde utvalget følgende medlemmer:

- Stortingsrepresentant Svein Harberg (H) (leder)
- Stortingsrepresentant Ruth Grung (A) (nestleder)
- Stortingsrepresentant Dag Terje Andersen (A)
- Stortingsrepresentant Norunn Tveiten Benestad (H)
- Stortingsrepresentant Marit Arnstad (Sp)
- Stortingsrepresentant Petter Eide (SV)
- Stortingsrepresentant Geir Jørgen Bekkevold (KrF)
- Stortingsrepresentant Carl-Erik Grimstad (V)
- Stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes (R)

Etter punkt I i utvalgets mandat om kontrollvirksomheten i regi av Stortinget selv, herunder Stortingets faste komiteer, skulle utvalget 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) 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 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.»

1.2 Gjennomførte endringer på bakgrunn av utvalgets forslag

Utvalget drøfter i punkt 3.3 særskilte problemstillinger vedrørende reglementet for åpne kontrollhøringer. Utvalget foreslår noen mindre justeringer i reglementet, herunder at reglementet også skal regulere lukkede kontrollhøringer. Forslagene til endringer i reglementet ble fulgt opp i Innst. 651 S (2020–2021) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. og trådte i kraft 1. oktober 2021.

I punkt 3.6.6. i rapporten drøfter utvalget representantenes innsynsrett overfor forvaltningen. Utvalget omtaler bestemmelsen i Stortingets forretningsorden § 74 om begjæringer om dokumentinnsyn og drøfter hvorvidt det bør åpnes for å fremsette klage på statsrådets avslag på innsynsbegjæring. Utvalget foreslår en omredigering av bestemmelsen slik at bestemmelsen om at regjeringsmedlemmet ved sin vurdering skal legge vekt på representantenes særlige stilling og informasjonsbehov, inntas som andre ledd. Utvalget foreslår videre en endring i fo. § 74 slik at representanten selv kan be om innsyn etter offentliglova, og dermed få ordinær klagerett på eventuelt avslag etter offentliglovas system. Forslaget er fulgt opp i Innst. 651 S (2020–2021) Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv., og endringen trådte i kraft 1. oktober 2021.

1.3 Rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen

1.3.1 INNLEDNING

Kapittel 2 i rapporten omhandler rammevilkår for Stortingets kontroll med regjeringen.

Utvalget viser til at kontrollinstituttet skal sikre maktbalansen mellom statsmaktene, men at det også er et politisk instrument politiske partier kan benytte for å vinne neste valg. Endringer i samfunnet, i forvaltningen og i politikken kan påvirke insentivene og mulighetene til å benytte Stortingets kontrollinstrumenter både for å kontrollere regjeringen på vegne av Stortinget og for representantenes politiske markeringer på vegne av sitt parti, seg selv og velgerne de oppfatter seg som ombud for.

Utvalget omtaler mediernes utvikling og viser blant annet til at Nettaviser på kort tid har blitt viktigere nyhetsformidlere enn både papiraviser, radio og TV. Nettaviser jobber uten deadlines, slik at ledende politikere opplever en pågang døgnet rundt fra journalister og likeså en kontinuerlig mulighet til å komme til orde overfor velgerne. På tvers av kanaler har mediedekningen av politikken videreført utviklingstrekk som startet lenge før 2000: Oppmerksomheten vies i økende grad politiske ledere og deres personlighet og privatliv fremfor politiske saker og partier. Videre har ikke-redaktørstyrte sosiale medier som Facebook og Twitter blitt viktige aktører.

Når det gjelder forholdet mellom storting og regjering, viser utvalget i punkt 2.3 til at lite har endret seg av relevans for kontrollarbeidet siden 2000, selv om rammevilkårene for Stortingets kontroll av regjeringen har blitt endret.

Etter at forvaltningen fra midten av 2000-tallet har pliktet å føre elektroniske postjournaler, har nyhetsmediene kunnet kikke statsrådene og deres departementer i kortene på en ny måte.

Selv om Stortingets selvstendige faglige rådgivningskapasitet fortsatt er liten sammenlignet med regjeringens, har den økt siden 2000. Utredningsseksjonen, komitésekretariatsfunksjonene og partigruppenes politiske rådgivere utgjør i dag en betydelig utredningskapasitet som representantene, gruppene og komiteene kan trekke på.

Siden 2000 har regjeringen fått styrket sin politiske kommunikasjon gjennom utvidelser av rådgiverapparatet og kommunikasjonsavdelinger. Kommunikasjonsavdelingene tar ansvaret for statsrådets utadrettede kommunikasjon som departementets leder. Dette har gjort regjering og forvaltning bedre rustet til å møte kritikk. Utvalget viser til at når regjeringen styrker sin tilstedeværelse i offentligheten, er det å vente at den politiske opposisjonen på Stortinget ønsker å imøtegå, bidra og markere seg tilsvarende. Det kan de gjøre direkte

gjennom selv å delta i offentlig debatt og mer indirekte ved å benytte ulike kontrollinstrumenter.

Hovedbildet er at partisystemet har endret seg lite siden 2000. Antallet innvalgte partier har vært stabilt, antallet «små» og antallet «nye» partier likeså. Innføringen av sperregrensen på 4 pst. for utjevningsmandater i 1989 intensiverte kampen om velgerne mellom partier nær sperregrensen, og dette er et trekk som har fortsatt de siste 20 årene.

Ulike regjeringskonstellasjoner gir ulike relasjoner mellom storting og regjering, og dette vil virke inn på hvorledes Stortinget bruker kontrollinstituttet. Kontrollarbeidet under en flertallsregjering kan sette regjeringen eller enkeltstatsråder i forlegenhet og dermed gi politisk gevinst, men kontrollarbeidet vil likevel som regel ha større betydning og nyhetsverdi under en mindretallsregjering. De to tiårene siden 2000 har vært mer preget av flertallsregjeringer enn tiårene før. Det skulle isolert sett tilsi at kontrollaktiviteten hadde blitt redusert.

1.3.2 AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER

Utvalget viser i sine avsluttende betraktninger i punkt 2.5 til at siden en representant er politiker også i utøvelsen av kontrolloppgavene, må det være en sentral oppgave for Stortinget som institusjon å utforme og bruke sitt kontrollinstitutt på en slik måte at det i størst mulig grad bidrar til å holde regjeringen ansvarlig for å følge opp Stortingets vedtak.

Regler om kontrollinstituttet og normer for bruken av det berører en spenning mellom rollen stortingsrepresentanter har som ombud for sine velgere, og rollen som medlem av en partigruppe. Det bør man ha med seg når man vurderer å endre reglene. For eksempel vil innstramming av regler og/eller praktisering av regler i gruppereglementer for utforming av anmodningsvedtak og bruk av spørreinstittet flytte balansepunktet i retning av rollen som partigruppemedlem og bort fra rollen som ombud for velgerne. Videre vil det å legge obligatoriske sløyfer innom gruppen, presidentskapet eller regjeringen for utforming av anmodningsvedtak øke tiden det tar å utforme et anmodningsvedtak, og slik kunne gjøre dette kontrollinstituttet mindre attraktivt for politiske markeringer, der det å være tidlig ute er viktig, i det moderne mediebildet. Samtidig blir instituttet svekket som kontrollinstitutt i tilfeller der det haster.

1.4 Stortingets egen kontrollvirksomhet

1.4.1 INNLEDNING

Kapittel 3 i rapporten omhandler Stortingets egen kontrollvirksomhet. Utvalget viser til at et tradisjonelle utgangspunktet er at Stortingets kontroll er rettet mot

ansvarliggjøring av statsrådene («ansvarskontroll»). Gjennom denne kontrollen kan Stortinget fremskaffe informasjon fra regjeringen og foreta vurderinger av regjeringens og forvaltningens virksomhet. Dette kan danne grunnlag for ansvarliggjøring av statsrådene og for vedtak som adresserer eventuelle feil, mangler eller forbedringspunkter i forvaltningen («styringskontroll»). Det har siden 1990-tallet skjedd en markert dreining mot økt bruk av styringskontroll.

1.4.2 KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN

1.4.2.1 Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsområde og arbeidsmåter

I punkt 3.2 i rapporten omtales kontroll- og konstitusjonskomiteen, som etter nåværende ordning ble opprettet i 1993.

I Stortingets forretningsorden (fo.) § 14 nr. 8 om kontroll- og konstitusjonskomiteens ansvarsområder er kontroll saker beskrevet som saker «om Stortingets kontroll med forvaltningen».

Videre har komiteen ansvar for saker der «Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende».

Kontrollmandatet er opphav til enkelte særegenheter ved kontroll- og konstitusjonskomiteen sammenlignet med de øvrige faste komiteene: (I) Komiteens kontrollvirksomhet er sektorovergripende, mens de øvrige komiteenes virksomhet er avgrenset etter fagområde; (II) komiteen har særlig kompetanse til å utføre kontrollvirksomheten; og (III) i komiteens behandling av kontroll saker skal «ren partipolitisk virksomhet [...] legges til side». Kontrollen er ikke partipolitisk, men i synet på graden av kritikk vil som regel opposisjonen på Stortinget ha et ønske om sterkere kritikk, mens regjeringspartiene toner kritikken ned.

Komiteen har også en omfattende kompetanse til å ta opp saker av eget tiltak som gjelder «Stortingets kontroll med forvaltningen». Innenfor denne rammen står komiteen formelt fritt med hensyn til hva de kan ta opp.

Utvalget mener at det generelt ikke bør være en terskel for når komiteen skal kunne ta initiativ til å starte en kontroll sak, og at det er tilstrekkelig at en sak kan føre til ansvar for regjeringens medlemmer.

Arbeidsmåten til kontroll- og konstitusjonskomiteen i initiativ saker fremgår av fo. § 15.

I tillegg behandler komiteen saker som er oversendt fra Stortinget i tråd med saksfordelingen mellom komiteene i fo. § 14. Dette er rapporter fra Riksrevisjonen, EOS-utvalget, Sivilombudet, grunnlovssaker og saker om valgloven. Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler også statsrådets protokoller, regjeringens årlige melding om oppfølging av anmodningsvedtak, eventuelle rapporter fra Stortingets ansvarskomisjon og

granskingskommisjoner samt budsjett for Riksrevisjonen, EOS-utvalget og Sivilombudet og andre saker om disse organenes virksomhet.

Når det gjelder initiativsakene, kan en tredjedel av komiteens medlemmer velge å anmode en statsråd om å fremskaffe opplysninger om et tema. Det kan være et tema som medlemmene har fanget opp i media eller fått kjennskap til på andre måter. En tredjedel kan deretter beslutte at komiteen skal ta temaet opp til behandling som en sak. Dersom en sak tas opp til behandling, vil det innebære at komiteen senere fremmer en innstilling til Stortinget i plenum. En tredjedel kan be om at det foretas ytterligere undersøkelser som anses nødvendige for dette. En tredjedel kan videre beslutte at det skal avholdes høringer, jf. fo. § 27. Denne bestemmelsen gjelder alle komiteer og er ikke knyttet kun til initiativsakene i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Ut over initiativsakene avholdes det i tillegg jevnlig høringer basert på blant annet Riksrevisjonens rapporter.

Det er verdt å merke seg at mindretallsrettighetene kan utøves av ulike mindretall i den enkelte sak. Det kan være en tredjedel som ønsker å stille statsråden spørsmål, mens en annen tredjedel vil ha ytterligere undersøkelser eller høring. Selv om det er en tredjedel som til enhver tid kan velge å gå videre med en sak, er det sjelden et mindretall alene ber om det. Som regel finner komiteen samlet at den ønsker å forfølge en sak videre.

Et reglement for åpne kontrollhøringer ble vedtatt av Stortinget på bakgrunn av forslag fra Frøiland-utvalget i Dokument 19 (2000–2001). Fo. § 27 om komitéhøringer gjelder også kontrollhøringer, slik at disse reglene må ses i sammenheng.

1.4.2.2 Høringer om statsrådets forvaltning av statlig forretningsvirksomhet

I punkt 3.3.5 i rapporten drøfter utvalget kontrollansvaret for forvaltningen av statlig eiendom og forretningsvirksomhet.

Grunnloven § 19 forutsetter at regjeringen forvalter statens eiendommer og regalier på den måten Stortinget har bestemt, og «for samfunnet nyttigste måte». Dette gir Stortinget et særlig kontrollansvar for forvaltningen av statlig eiendom og forretningsvirksomhet.

Utvalget viser til flere eksempler på at kontroll- og konstitusjonskomiteen har hatt kontrollsaker som gjelder statsrådets forvaltning av private rettssubjekter som staten har eierandel i. Reglementet har ingen særskilte regler om høring av privatpersoner, men det er forutsatt at privatpersoner kan inviteres.

Kontrollsakene som gjelder statsrådenes forvaltning av private rettssubjekter, har dels vært initiert av komiteen selv og dels gjennom Riksrevisjonens rapportering til komiteen. Spørsmålet om komiteens adgang til å føre kontroll kan stille seg forskjellig i de to sammenhengene.

Saker som behandles av komiteen på grunnlag av rapporter fra Riksrevisjonen, må ses i sammenheng med Riksrevisjonens kompetanse til å føre kontroll med statseide selskaper. Gjennom tilsvarende bestemmelser i aksjeloven, statsforetaksloven, helseforetaksloven og riksrevisjonsloven skal Riksrevisjonen «kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll)». Resultatene av revisjon og kontroll skal rapporteres til Stortinget, først ved kontroll- og konstitusjonskomiteen, som gjennomgår rapportene og avgir sin innstilling. I disse tilfellene må det antas at komiteens behandling i praksis vil speile de lovbestemte rammene for Riksrevisjonens kontroll og rapportering.

Komiteen kan også av eget initiativ ta opp saker om offentlig eierskapsutøvelse. Et eksempel på dette er Vimpelcom-saken, som også illustrerer at det kan være betydelig uenighet om rekkevidden av komiteens kontroll med statsrådets forvaltning av offentlig eierskap. Staten eide aksjer i Telenor, som igjen eide aksjer i Vimpelcom, som er et utenlandsk selskap hvor det hadde foregått korrupsjon. Komiteens mindretall mente at kontrollen måtte begrenses til departementets håndtering av aksjene i Telenor. Flertallet mente at kontrollen ikke bare omfattet dette, men også sider ved Telenors eierskapsutøvelse i Vimpelcom.

Disse standpunktene reflekterer ulike synspunkter på hvor grensen går for hva som kan være relevant for kontrollen med statsrådets forvaltning av offentlig eierskap. Saken illustrerer også at kontrollen som initieres av komiteen selv, kan gå lenger enn kontrollen som skjer på grunnlag av rapporter fra Riksrevisjonen.

I utgangspunktet mener utvalget at komiteen skal kunne høre alle så langt det er innenfor det saklige området komiteen skal føre kontroll med. Det kan være relevant å høre underleverandører, representanter fra statlige selskaper og tidligere ansatte. Det er temaet som skal belyses, som må være saklig.

Den parlamentariske kontrollen skjer på toppen av kontrollen som følger av regler i selskapsretten og børs- og verdipapirretten. Det er pekt på at Stortinget må ha forståelse for rollen staten har som eier, der staten må forholde seg til rollefordelingen som følger av selskapslovgivningen. Det er styret og daglig leder som har ansvaret for forvaltningen av selskapet. Statens rolle som eier er å vurdere styrets arbeid med systemer og rutiner for å unngå for eksempel korrupsjon. Om staten er misfornøyd med styrets arbeid, kan regjeringen som eier skifte ut styret på generalforsamling. Komiteens rolle bør da tilsvarende være å undersøke om staten som eier har fulgt opp forventningene i den årlige eierskapsmeldingen og Stortingets innstilling til den.

I saker med flere eiere/børsnoterte selskaper kan undersøkelser skade interessene til andre aksjonærer. Selskapene må likebehandle alle aksjonærer etter aksje-

loven, også hva gjelder informasjonen som deles. Komiteen må derfor begrense informasjonsinnhenting fra slike selskaper til det som alle eiere har krav på.

Utvalget foreslår ingen formelle skranker eller begrensninger i hvem som kan inviteres til høringer, eller hvilke spørsmål som stilles, men presiserer at komiteen må være bevisst på at spørsmålene er saklig relevante. Det er viktig at kontrollen ikke går ut over statsrådets eierskapsutøvelse. Temaet for kontrollen er hva statsråden har gjort som eier.

1.4.2.3 Høringer der det samtidig skjer en strafferettslig etterforskning

I punkt 3.3.6 i rapporten drøfter utvalget behandlingen av kontrollsaker der saken helt eller delvis gjelder forhold som er under ordinær strafferettslig etterforskning. Det foreligger ingen eksplisitte retningslinjer, men praksis i komiteen i dag er at den lar være å initiere en kontroll dersom den er kjent med at det samtidig foregår en etterforskning.

For politiets og påtalemyndighetens del kan det etter omstendighetene vanskeliggjøre etterforskningen om saken samtidig behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan f.eks. medføre at dokumenter eller vitneforklaringer den siktede foreløpig er nektet innsyn i, blir kjent gjennom behandlingen av kontrollsaken.

Utvalget mener at det ikke er behov for særskilte regler for saker som samtidig er under etterforskning. Kontroll- og konstitusjonskomiteen unnlater å avholde høringer så lenge det foregår etterforskning. Dette er en praksis som bør videreføres. Om komiteen likevel mener det er nødvendig å åpne en kontrollsak i en sak som er under etterforskning, bør den orientere Riksadvokaten.

1.4.3 MINDRETALLSRETTIGHETER

1.4.3.1 Innledning

Utvalget er etter sitt mandat bedt om å vurdere om bestemmelsene om mindretallsrettigheter i komiteene er hensiktsmessige, og eventuelt foreslå endringer i disse. Dette behandles nærmere i punkt 3.4 i rapporten.

Hovedregelen er at beslutninger i Stortingets faste komiteer treffes ved alminnelig flertall. Mindretallsrettighetene er et unntak fra dette. De innebærer at et nærmere bestemt mindretall av komitémedlemmene kan treffe visse typer beslutninger om saksbehandlingen i komiteen. Ulike mindretall kan treffe ulike beslutninger under behandlingen av en sak.

Mindretallsrettighetene som er begrunnet i Stortingets kontroll med forvaltningen, ble innført i 2003 på bakgrunn av Frøiland-utvalgets rapport. Dette ble oppfattet som et prinsipielt viktig bidrag til å styrke kontrollfunksjonen.

Den grunnleggende betraktningen som lå til grunn for å innføre mindretallsrettigheter, var at mindretallet burde sikres informasjon og ha bedre muligheter for å føre kontroll. Et krav om alminnelig flertall muliggjør at sterke flertallsregjeringer i praksis vil kunne hindre berettigede krav om gransking – det på tross av at behovet for reell parlamentarisk kontroll kan være størst under slike regjeringer.

Disse betraktningene underbygget utvalgets forslag om særlige mindretallsrettigheter for kontroll- og konstitusjonskomiteen samt generelle mindretallsrettigheter for de øvrige komiteene, tilsvarende dem som først ble vedtatt i 2013. Når det gjelder kontrollfunksjonen, ble det likevel påpekt at begrunnelsen for mindretallsrettigheter i større grad gjør seg gjeldende for kontroll- og konstitusjonskomiteen enn for de øvrige komiteene.

Samtidig er det grunn til å peke på at mindretallsrettighetene siden innføringen brukes aktivt av både posisjon og opposisjon. Det er ingen klar grense for hvem som benytter seg av disse rettighetene.

1.4.3.2 Internasjonale anbefalinger om mindretallsrettigheter

I punkt 3.4.3 omtaler utvalget internasjonale anbefalinger om mindretallsrettigheter. Det vises til at Europarådets parlamentarikerforsamling i resolusjon 1601 fra 2008 har gitt retningslinjer for opposisjonens rettigheter og plikter i parlamentet.

Mindretallsrettigheter er også behandlet av Venezia-kommisjonen i deres rapport fra 2010 om opposisjonens rolle i parlamentet.

1.4.3.3 Mindretallsrettigheter som gjelder samtlige faste komiteer

Utvalget viser til at mindretallsrettighetene som gjelder generelt for samtlige faste komiteer, hovedsakelig ble innført i 2013 og følger av fo. §§ 27 første ledd og 30 første ledd. I 2009 ble det imidlertid innført en generell mindretallsrett i nåværende fo. § 23 andre ledd. Den gir en tredjedel av komiteen rett til å kreve at et vedtak om tidspunkt for å avgi innstilling avgjøres av Stortingets presidentskap. Bestemmelsen synes hovedsakelig begrunnet i at flertallet ikke skal kunne fastsette en frist som er for kort i lys av mindretallets behov for å sette seg inn i saken.

Fo. § 27 første ledd gir en tredjedel av komiteen rett til å kreve at det skal avholdes høring i en sak den har til behandling, og beslutte hvem som skal anmodes om å møte til høring. Det kan være ulike mindretall som beslutter om det skal avholdes høring, og hvem som skal anmodes om å møte: Hvis ett mindretall først beslutter at det skal avholdes høring, kan et annet mindretall ha interesse i hvem som i så fall skal møte for å belyse saken.

I fo. § 30 første ledd er det gitt mindretallsrettigheter som gjelder komiteenes behandling av representantforslag. Dersom komiteens flertall kommer til at vilkårene for å forelegge et representantforslag for statsråden ikke er oppfylt, kan en tredjedel av komiteens medlemmer kreve at det likevel sendes brev til statsråden med anmodning om uttalelse til forslaget.

1.4.3.4 Mindretallsrettigheter i kontroll- og konstitusjonskomiteen

For kontroll- og konstitusjonskomiteen gjelder særlige bestemmelser om mindretallsrettigheter. Disse ble innført i 2003 og følger av fo. § 15. De gjelder i tillegg til de generelle mindretallsrettighetene i fo. §§ 23, 27 og 30. De spesielle bestemmelsene gjelder saker om «Stortingets kontroll med forvaltningen» som komiteen tar til behandling av eget tiltak («initiativretten»). De er begrunnet i at komiteen på vegne av Stortinget skal kunne føre kontroll under flertallsregjeringer, men brukes også av grupperinger som representerer partier i en flertallsregjering.

I kontroll- og konstitusjonskomiteen har en tredjedel av medlemmene rett til å treffe en rekke beslutninger. Før komiteen eventuelt tar opp en sak av eget tiltak, kan mindretallet beslutte at komiteen anmoder en statsråd om å legge frem opplysninger som er relevante for den mulige kontrollsaken. Videre kan et mindretall beslutte at komiteen av eget tiltak skal ta en kontrollsak til behandling. Deretter kan et mindretall be om ytterligere undersøkelser i forvaltningen som er nødvendige for kontrollsaken.

Det tilkommer også mindretallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen å bestemme at komiteen av eget tiltak skal ta en sak om konstitusjonelt ansvar til behandling, jf. fo. § 15 tredje ledd. Dette gjelder imidlertid ikke bare statsrådene, men også medlemmene av Stortinget og Høyesterett.

I kontroll- og konstitusjonskomiteen er det særlig omfattende mindretallsrettigheter. Erfaringene derfra er også at de sjelden brukes formelt, men at de virker indirekte. Dersom det kommer forslag om å igangsette en kontrollsak fra ett eller flere medlemmer som kan mobilisere et berettiget mindretall, kan det bidra til å skape flertall eller konsensus i komiteen. I en del tilfeller kan det nok også være politisk vanskelig for et flertall å motsette seg gransking. Det kan imidlertid også være tilfellet uten mindretallsrettigheter. Langt på vei kan det sies at mindretallsrettighetenes hovedfunksjon i dagens politiske kontekst er å virke som ris bak speilet.

1.4.3.5 Bruken og virkningen av mindretallsrettigheter

Erfaringene med bruken av mindretallsrettigheter er at de sjelden påberopes formelt, men i noen komiteer oftere enn i andre.

At mindretallsrettighetene sjelden påberopes formelt, betyr imidlertid ikke at de er uten virkning. Erfaring tilsier at mindretallsrettighetene virker indirekte, slik at vissheten om at mindretallsrettighetene er der, medfører at flertallet ofte ikke vil motsette seg et berettiget mindretall, noe som igjen fører til konsensus eller flertall.

Utvalget mener at mindretallsrettighetene i både fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen fungerer godt og etter sin hensikt i dag. Det er sjelden krav fra et mindretall kommer til votering; som regel slutter resten av komiteen seg til kravet. Mindretallsrettigheter virker dermed først og fremst som en sikkerhetsventil for mindretallet, som flertallet er klar over og innretter seg etter.

1.4.3.6 Mindretallsrettigheter og forholdsmessig representasjon

Mindretallsrettighetene tilkommer «en tredjedel av medlemmene i komiteen» eller tilsvarende. Alminnelige flertallsbeslutninger er også basert på medlemmene i komiteen.

Komiteene er sammensatt slik at partigruppene så vidt mulig er forholdsmessig representert. Som utgangspunkt ivaretas målsettingen om forholdsmessig representasjon av Stortinget.

Partigruppene har i dag rett, men ikke plikt, til å ha medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det medfører at sammensetningen i stor grad overlates til partigruppene, potensielt til fortrenghet for en målsetting om forholdsmessig representasjon. Det kan i praksis medføre at det er de større partiene som velger å ha medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Små partier kan likevel ha medlemmer i komiteen, blant annet gitt at valgkomiteen kan samtykke i at en representant er medlem av to komiteer.

Mindretallsrettighetene kan fravikes av to tredjedeler av Stortinget. I prinsippet kan også et alminnelig flertall endre reglene i forretningsordenen. Selv om terskelen for dette vil være svært høy, kan det til en viss grad virke disiplinerende for et berettiget mindretall med liten forholdsmessig representasjon.

I praksis viser det seg at komiteen håndterer situasjonen med at enkelte partier ikke er representert, godt gjennom en intern dialog. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for regler som sikrer forholdsmessig representasjon i komiteene. Det er imidlertid viktig at kontroll- og konstitusjonskomiteen forsøker å ta hensyn til interessene til de partiene som ikke er representert, og ivaretar balansen på Stortinget.

1.4.3.7 Mindretallsrettigheter i koronalovent

I utvalgets mandat, romertall I, har utvalget anledning til «å ta opp til overveieelse andre sider ved Stortingets kontrollfunksjon enn de som er nevnt» i de spesi-

fikke mandatpunktene. I forlengelsen av spørsmålet om mindretallsrettigheter i komiteene mener utvalget det er naturlig å vurdere spørsmålet om mindretallsrettigheter i lovgivningen. Man har nylig hatt et eksempel på det som førte til debatt, gjennom midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 mv. («koronaloven»). Den muliggjorde at regjeringen kunne handle raskt, samtidig som den hadde mindretallsrettigheter som sikret demokratisk forankring. Selv om loven er opphevet, har utvalget sett nærmere på de erfaringer Stortinget har høstet.

Regjeringen står alltid fritt til å fremme lovforslag. For utvalget er det relevant å se på om det bør foretas en regulering av Stortingets håndtering av slik lovgivning i Stortingets forretningsorden.

Koronaloven innebar i korte trekk at regjeringen kunne vedta midlertidige forskrifter som utfylte, supplerte eller fravek nærmere bestemte lover. Loven satte en frist på én dag fra forskriften ble meddelt Stortinget, til den trådte i kraft.

Som konsekvens av at denne ordningen innebar at regjeringen fikk en svært omfattende forskriftskompetanse, også til å fravike lover vedtatt av Stortinget, etablerte loven i § 5 annet ledd en særlig ordning for Stortingets kontroll:

Fremgangsmåten for å stanse forskrifter ble nærmere regulert i fo. § 50 a, der det i første ledd beskrives at regjeringen plikter å meddele forskrifter fastsatt av Kongen som utfyller, supplerer eller fraviker gjeldende lovgivning, til Stortingets presidentskap, som sørger for at meddelelsen snarest mulig gjøres tilgjengelig for representantene på egnet måte.

I tillegg til koronaloven, som nå er opphevet, vil fo. § 50 a være relevant også ved meddelelser fra regjeringen om forskrifter gitt i medhold av annen kriselovgivning, for eksempel beredskapsloven § 3 og smittevernloven § 7-12. Etter disse bestemmelsene gjelder det ikke særlige mindretallsrettigheter, og en eventuell beslutning om å oppheve forskrifter fastsatt av regjeringen må treffes ved alminnelig stortingsvedtak. For å kunne gjøre disse rettighetene gjeldende, er det viktig at slike forskrifter snarest bringes til representantenes kunnskap. Smittevernloven § 7-12 har vært benyttet en rekke ganger under koronakrisen som hjemmel for forskrifter som utfyller, supplerer eller fraviker gjeldende lovgivning, men det er så langt ikke fremmet forslag om å oppheve slike forskrifter.

Et særtrekk ved ordningen i fo. § 50 a annet ledd, var at avgjørelsen ikke treffes gjennom debatt og votering i plenum, men ved skriftlige erklæringer til Stortingets presidentskap, som igjen sender skriftlig melding til regjeringen dersom minst en tredjedel av representantene erklærer at de ikke kan støtte en bestemt forskrift eller deler av den.

Det er et dilemma at regjeringen har behov for å kunne iverksette tiltak raskt, samtidig som det sikres at virkemidlene har demokratisk forankring. Med vetorett for minst en tredjedel av representantene sikres det til en viss grad at tiltak og virkemidler har støtte i Stortinget. Selv om vetoet kunne brukes først etter at forskriftene var vedtatt, bidro den til dialog mellom Stortinget og regjeringen før aktuelle forskrifter ble vedtatt.

En virkning av løsningen i koronaloven er at den kan forsinke tiltak som har støtte fra et flertall på Stortinget selv om minst en tredjedel er imot. Dersom mindretallet har satt forskriften til side, og regjeringen mener at det aktuelle tiltaket likevel er nødvendig, vil regjeringen fremme lovforslag om det samme, som blir vedtatt av stortingsflertallet. I en tidssensitiv krisesituasjon er ikke dette en heldig løsning. Samtidig har Stortinget vist at det har klart å behandle saker raskt.

Når det gjelder utformingen av fo. § 50 a annet ledd, peker utvalget på at den reflekterer den situasjonen Stortinget var i ved innføringen av koronaloven. Det kan være andre behov og en annen situasjon Stortingets forretningsorden skal dekke om en annen krisesituasjon oppstår. Det er viktig å ha fleksibilitet og mulighet til å utforme regler knyttet til den enkelte situasjon. Utvalget mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å gi generelle regler for tilsvarende situasjoner som kan oppstå i fremtiden. Hvis det skulle oppstå behov for lignende kriselovgivning i fremtiden, bør presidentskapet ha mulighet til å fremme forslag til regler som er konkret tilpasset det aktuelle tilfellet.

1.4.4 FORHOLDET MELLOM FAGKOMITEENE OG KONTROLL- OG KONSTITUSJONSKOMITEEN

1.4.4.1 Innledning

I punkt 3.5 behandler utvalget forholdet mellom fagkomiteene og kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Siden kontroll- og konstitusjonskomiteen er sektorovergripende, kan den ha behov for innspill til sitt arbeid fra fagkomiteene, mens fagkomiteene kan ha interesse av hva som fremgår av kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll, med tanke på å utforme ny politikk innenfor sine områder. Det er dermed et behov for gjensidig informasjonsutveksling mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene.

Forholdet mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteene er relevant i behandlingen av tre ulike typer saker:

- Kontroll med regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak. Utvalget har kommet til at kontroll- og konstitusjonskomiteen fortsatt bør ha hovedansvaret for en årlig gjennomgang av oppfølgingen av anmodningsvedtak, og at det innhentes uttalelser fra fagkomiteene, men at prosessen forenkles noe,

slik at regjeringen rapporterer på gjennomføringen kun én gang per år i forbindelse med fremleggelsen av statsbudsjettet.

- Kontroll- og konstitusjonskomiteens saker som berører en fagkomités sektor.
- Fagkomiteens saker hvor det kan være aktuelt å forelegge en sak for kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Det følger av fo. § 15 femte ledd at kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjør om de skal forelegge utkast til innstilling for en fagkomité. I praksis blir utkast til innstilling i kontrollsaker svært sjelden forelagt fagkomiteene til uttalelse.

Derimot finnes det eksempler på at Stortinget i plenum, på samme måte som for fagkomiteene, vedtar at utkast til innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen skal forelegges en annen komité til uttalelse før innstilling avgis, jf. fo. § 22 andre ledd første punktum.

Riksrevisjonen foretar undersøkelser på de fleste fagområder, og i forbindelse med kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av rapportene er det praksis for at det er en uformell kontakt mellom medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen og fraksjonene i fagkomiteene, og at sakene slik forankres hos partifeller i andre komiteer uten formell foreleggelse. Det er derfor primært representantenes ansvar å sørge for denne typen kommunikasjon og forankring.

Ifølge utvalget taler mye for at kontroll- og konstitusjonskomiteen bør forelegge saken for den aktuelle fagkomiteen ved større gjennomganger av et felt eller saker hvor det er forslag om vesentlige tiltak på et felt.

Utvalget mener at kontroll- og konstitusjonskomiteen oftere enn i dag bør trekke inn fagkomiteene i kontrollsakene. Likevel bør det holdes fast ved skillet mellom fagkomiteene som utformer ny politikk, og kontroll- og konstitusjonskomiteen som fører kontroll. Sakene drøftes ofte i partigrupper eller fraksjoner, men det anbefales at komiteen i større grad involverer fagkomiteene.

Utvalget mener det ikke er behov for å fremme forslag til endringer i forretningsordenen. Den fleksibiliteten Stortinget har i dag, er god og bør videreføres. Når det oppfordres til at flere saker sendes fagkomiteene til uttalelse, er det i stor grad fordi medlemmene der kan fange opp temaene og selv fremme forslag om dem. Det er representantenes ansvar å ta opp saker.

Partigrupperinger som ikke er representert i kontroll- og konstitusjonskomiteen og heller ikke er representert i de fagkomiteene som blir bedt om å uttale seg, blir ikke involvert når rapporter sendes fagkomiteene. Disse involveres gjennom debatten på Stortinget og kan også ta opp saker politisk i andre sammenhenger på bakgrunn av kontrollsaken.

Etter fo. § 15 fjerde ledd skal utkast til innstilling fra en fagkomité forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse i saker der det fremmes forslag om at konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende. Foreleggelse er altså obligatorisk i slike saker. Denne bestemmelsen har aldri blitt praktisert.

Et spørsmål for utvalget har vært om fagkomiteene bør forelegge enkelte andre saker enn saker om konstitusjonelt ansvar for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan være saker som ikke dreier seg om konstitusjonelt ansvar, men hvor det under behandlingen kan dukke opp spørsmål som er knyttet til ansvarskontroll, eller som berører grunnlovsbestemmelser. Hvis en fagkomité skal ha mulighet til å beslutte at saken skal forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil dette kreve en endring av forretningsordenen. I dag er det bare Stortinget og presidentskapet som har myndighet til å fatte en slik beslutning.

I saker som har et kontrollelement, og som er fordelt til en fagkomité, kan komitéleder i dag drøfte med presidentskapet og leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen om saken bør overføres til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Hvis kontroll- og konstitusjonskomiteen får kjennskap til saker fordelt til en fagkomité der komiteen mener forhold bør undersøkes nærmere, kan komiteen uansett opprette en sak på eget initiativ, jf. fo. § 15 første ledd. Praksis er at kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke gjør det så lenge saken er til behandling i fagkomiteen, men avventer resultatet av den behandlingen. Om komiteen tar saken til etterfølgende behandling, vil den selv fastsette sakens fremdrift og undersøkelser, mens i utkast til innstillinger som eventuelt blir sendt komiteen til uttalelse fra en fagkomité, vil kontroll- og konstitusjonskomiteen måtte svare etter en frist satt av fagkomiteen og i hovedsak måtte bygge sin behandling på sakens eksisterende dokumenter.

Utvalget har dermed kommet til at dagens ordning fungerer tilfredsstillende, og at det ikke er behov for å foreslå endringer i dagens praksis.

Utvalget peker på at fagkomiteene også kan ta opp saker som handler om kontroll og konstitusjonelt parlamentarisk arbeid. De må ikke sende disse sakene til kontroll- og konstitusjonskomiteen så lenge de ikke inneholder forslag om konstitusjonelt ansvar.

1.4.5 INNSYNSRETT FOR KOMITEENE OG FOR ENKELTREPRESANTER

1.4.5.1 Generelt om Stortingets rett til innsyn

I punkt 3.6 i rapporten behandler utvalget spørsmålet om innsynsrett for komiteene og for enkeltrepresentanter.

Grunnloven § 75 f gir Stortinget rett til å kreve innsyn i «statsrådets protokoller og alle offentlige innret-

ninger og papirer». Nærmere regler er gitt i fo. § 50, som sier at begjæringer etter Grunnloven § 75 f kan gjelde «ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltnings besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet».

Den informasjon Stortinget får, blir ikke dermed offentlig. Stortinget har rutiner og regelverk for behandlingen av gradert og taushetsbelagt informasjon.

Etter Grunnloven § 75 f er det stortingsflertallet som kan kreve innsyn i dokumenter. Det har flere ganger vært drøftet hvorvidt Stortinget kan delegerer innsynsretten til en komité.

Innsynsretten etter § 75 f påberopes sjelden og har mer virkning som et ris bak speilet som Stortinget kan ta i bruk. Selv om Stortinget ikke direkte har henvist til Grunnloven § 75 f, det har vært fattet en god del vedtak hvor regjeringen blir bedt om å utlevere «papirer» eller «forelegge» nærmere angitte dokumenter for Stortinget eller Odelstinget. Vedtakene har vært etterkommet uten at noen har reist spørsmål om hvorvidt vedtakene var forpliktende. Noen ganger har det vært bedt om bestemte dokumenter, andre ganger bes det om innsyn i alle dokumenter i en bestemt sak. Det har vært utlevert både juridiske råd og regjeringsnotater.

Plenumsvedtak om innsyn var et viktig kontrolltiltak på 1800-tallet. Bruken av dem falt etter 1905, og krav om innsyn har ikke kommet på spissen. Det skyldes to forhold. Dels vil en mindretallsregjering i stor grad etterkomme Stortingets anmodninger. Også flertallsregjeringer vil stort sett etterkomme begjæringer om innsyn fordi Grunnloven § 75 f fungerer som et ris bak speilet. Dels skyldes det utviklingen av andre innsynsregler. Etter ikrafttredelsen av forvaltningsloven, offentleglova og Grunnloven § 100 har både parlamentarikere og den øvrige befolkningen fått tilgang til effektive verktøy for å skaffe seg innsyn i offentlige dokumenter. Også Sivilombudet og Riksrevisjonens kontroll har ført til et endret behov for innsyn for parlamentarikere.

På tross av disse juridiske nyvinningene som gir stor grad av innsyn, vil det fortsatt være behov for Grunnloven § 75 f som en sikkerhetsventil. I Innst. S nr. 210 (2002–2003) side 12 ga komiteen uttrykk for at «en slik kompetanse kun bør benyttes i helt ekstraordinære tilfeller». Fra nyere tid viser utvalget til at Stortinget hadde til behandling begjæring om innsyn etter Grunnloven § 75 f i den såkalte Nav-saken. Her avviste Stortinget i plenum begjæringen om innsyn etter at kontroll- og konstitusjonskomiteen først enstemmig hadde bedt om innsyn i mye av den samme dokumentasjonen.

Et sentralt grunnlag for Stortingets informasjonskrav er Grunnloven § 82, som slår fast at regjeringen plikter å meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Regjeringen kan oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget ved å formidle opplysninger om en sak til

den komiteen som behandler saken, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen. Med dette som utgangspunkt er det praksis for at komiteene får oversendt alle dokumenter og opplysninger som anses nødvendige for behandling av saker som komiteene har fått tildelt. Innenfor rammen av en sak må komiteen i stor utstrekning kunne avgjøre hva som er nødvendig for behandling av saken. Dette er altså knyttet til de konkrete saker som komiteene har til behandling, og det er komiteen som sådan (komitéflertallet) som kan begjære dokumentinnsyn. Denne praksisen gir ikke komiteen rettskrav på innsyn eller fremleggelse av dokumenter. Som følge av opplysningsplikten vil slike begjæringer som hovedregel likevel bli etterkommet. At Stortinget i motsatt fall kan vedta dokumentfremleggelse etter Grunnloven § 75 f, kan også i praksis bidra til at regjeringen gir innsyn.

Stortingets informasjonskrav etter Grunnloven § 82 går foran lovgivning og praksis som isolert sett begrenser informasjonstilgangen. Det avgjørende vurderingstemaet vil derfor i alle tilfeller være om opplysningene er «nødvendige» for behandlingen av saker regjeringen fremlegger, og at opplysninger som fremlegges, ikke skal være «uriktige eller villedende».

1.4.5.2 Begrensninger i innsyn for komiteene og representantene

1.4.5.2.1 Innledning

Utgangspunktet har vært at komiteene og enkeltrepresentantene har samme rett på å få fremlagt dokumentasjon som det enhver annen innbygger har etter forvaltningsloven og offentleglova. Likevel skjer en utstrakt anvendelse av meroffentlighet overfor komiteene, og særlig når det gjelder kontroll- og konstitusjonskomiteen.

For å vite hva komiteene har rett til å få, må utvalget derfor se på hvilke begrensninger som gjelder. For praktiseringen av meroffentlighet må utvalget videre se på hvilke unntak som finnes, for å se hvilken informasjon komiteene i praksis får.

1.4.5.2.2 Taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven, offentleglova mv.

Den etterspurte dokumentasjonen vil i en del tilfeller være unntatt offentlig innsyn. Det kan være snakk om opplysninger som er unntatt etter offentleglova § 13 fordi de er underlagt lovbestemt taushetsplikt. Dette gjelder for eksempel taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven § 13.

Det følger av forvaltningsloven § 13 første ledd at enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

1. noens personlige forhold, eller
2. tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt gjør at forvaltningen i utgangspunktet ikke skal dele informasjonen med Stortingets komiteer. Regjeringen kan likevel velge å oversende taushetsbelagt informasjon gjennom bruk av unntakene i forvaltningsloven §§ 13 a og 13 b. Samtykke etter § 13 a kan også være et relevant grunnlag. Hvis opplysningene er innhentet i forbindelse med regjeringens forberedelse av en sak der Stortinget skal treffe vedtak, vil bestemmelsen i Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt gå foran regler om taushetsplikt i kraft av prinsippet om *lex superior*. Taushetsplikt vil derfor aldri være i veien for at Stortinget får den nødvendige informasjon.

Storingsrepresentanter har taushetsplikt hva gjelder informasjon de har fått som er taushetsbelagt etter forvaltningsloven, jf. fo. § 75 annet ledd bokstav b.

1.4.5.2.3 Dokumenter som er graderte etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen

Etter sikkerhetsloven § 5-4 første ledd kan graderte dokumenter kun gis til komiteen hvis det foreligger et «tjenstlig behov» for å kjenne innholdet. Loven gjelder ikke direkte for Stortinget, men det er forutsatt i lovens forarbeider at Stortinget etter omstendighetene kan gis tilgang til dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven. Etter beskyttelsesinstruksen kan graderte dokumenter bare gis til komiteen hvis representantene «av tjenstlige grunner må kjenne innholdet».

Bestemmelsen i Grunnloven § 82 om regjeringens opplysningsplikt vil gå foran regler i sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. Vurderingskriteriet etter Grunnloven § 82 er om opplysningene er «nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger». Dette vil i mange tilfeller kunne sammenfalle med kriteriene om «tjenstlig behov» etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen.

Storingsrepresentantene har taushetsplikt om informasjon som er taushetsbelagt eller gradert, jf. fo. § 75 annet ledd bokstav a og b.

1.4.5.2.4 Behandlingen av graderte og taushetsbelagte dokumenter og informasjon

At komiteene skal kunne motta graderte og taushetsbelagte dokumenter, er forutsatt i Stortingets forretningsorden. I fo. § 75 a er det vist til retningslinjer for behandling av graderte dokumenter. Blant annet skal dokumenter som er gradert konfidensielt eller høyere,

bare behandles i gradert møterom. Dokumenter skal oppbevares i safe. Også komitéhøringer og stortingsmøter kan lukkes for behandling av sensitive opplysninger, jf. fo. §§ 27 og 36. Det er altså lagt til rette for formidling av sensitive opplysninger til komiteene og til Stortinget.

Partigrupper som ikke er representert i en komité, kan etter forretningsordenen § 29 annet ledd søke presidentskapet om at én representant fra partiet kan få tilgang til komiteens dokumenter. Dette gjelder også graderte og taushetsbelagte dokumenter som er formidlet til komiteen. For slike dokumenter gjelder de samme reglene som for komiteens behandling.

Videre har presidentskapet lagt til grunn at regjeringens opplysningsplikt tilsier at alle representanter må kunne gjøre seg kjent med dokumenter som er nødvendige for Stortingets behandling av en sak. Dersom dokumenter oversendes en komité, og de har betydning for Stortingets behandling av komiteens innstilling, må altså alle representanter kunne få tilgang til dokumentene. Hvis det er tale om graderte eller taushetsbelagte dokumenter, må tilgangen skje etter tilsvarende regler som gjelder for komiteene, det vil si at det i utgangspunktet bare kan gis tilgang til dokumentene på komiteens møterom.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har i en rekke saker fått tilgang til dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven og/eller beskyttelsesinstruksen. Dette gjelder særlig i forbindelse med at Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner innenfor forsvarssektoren har blitt overlevert Stortinget i form av graderte rapporter.

1.4.5.2.5 Utvalgets vurderinger

Fo. §§ 75 og 75 a gjelder behandlingen av graderte dokumenter og hvem som skal ha tilgang til dem. Begrensningene som fremgår der, bør kunne vurderes for andre dokumenter det gis innsyn i uten at komiteen har krav på det. Det samme gjelder opplysninger som kan være konfidensielle eller sensitive, som ved kontrollen med statsrådets eierskapsutøvelse.

Stortinget vedtok 12. mai 2020 følgende:

«Stortinget ber presidentskapet om å endre mandatet for utvalget som utreder Stortingets kontrollfunksjoner (Harberg-utvalget) slik at utvalget vurderer og kommer med forslag som muliggjør offentlig innsyn og debatt rundt Riksrevisjonens undersøkelser.»

Utvalgets prinsipielle utgangspunkt er at Riksrevisjonens rapporter til Stortinget så langt som mulig må være offentlige. Rapportene belyser viktige temaer som fortjener en offentlig debatt. I enkelte saker har det likevel vist seg vanskelig å utarbeide offentlige rapporter fordi rapportene inneholder graderte opplysninger. Det er informasjonseier som bestemmer graderingen, og hverken Riksrevisjonen eller Stortinget kan i utgangspunktet beslutte at rapporter som inneholder graderte

opplysninger, skal offentliggjøres. Eventuelle endringer i denne ordningen forutsetter endringer i sikkerhetsloven, noe som ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil likevel understreke at selv om informasjonseier bestemmer graderingen, har informasjonseier like fullt en forpliktelse overfor offentligheten som må hensyntas. Stortinget har likevel en mulighet til å avgradere rapporter i helt spesielle tilfeller. Dette må da skje i lovs form etter sikkerhetslovens ikrafttredelse. Dette ble vurdert da Stortinget behandlet Riksrevisjonens rapport om objektsikring.

I den grad en rapport inneholder graderte opplysninger som medfører at rapporten ikke kan offentliggjøres i sin helhet, forventes det at Riksrevisjonen utarbeider en versjon av rapporten hvor graderte opplysninger er unntatt, og som for øvrig er så fullstendig som mulig.

1.4.5.3 Nærmere om innsyn i regjeringens interne dokumenter

I punkt 3.6.3 drøfter utvalget om regjeringen plikter å meddele alle opplysninger som er nødvendige for Stortingets behandling av en sak som regjeringen fremlegger, inkludert interne dokumenter. I praksis er det noen dokumenttyper som normalt ikke meddeles Stortinget. Forutsetningen må imidlertid være at disse ikke er nødvendige for Stortingets behandling i det enkelte tilfellet.

Når det gjelder regjeringsdokumenter og tilknyttede dokumenter, er det fast praksis at disse ikke utleveres til stortingskomiteene.

Interne dokumenter til departementets saksforberedelse kan i utgangspunktet gis til stortingskomiteene, med mindre dokumentene inneholder rent politiske overveielser fra en sittende eller tidligere regjering. Relevante opplysninger om andre forhold i de samme dokumentene gis likevel til stortingskomiteene, forutsatt at de er nødvendige for behandlingen. Dette kan f.eks. dreie seg om faktiske forhold som de politiske overveielserne bygger på.

Som hovedregel utleveres dokumenter fra underliggende forvaltningsorganer. Et mulig unntak er hvor dokumentene inneholder opplysninger om foreløpige budsjetttrammer fastsatt av regjeringen eller departementet.

Uttalelser fra Regjeringsadvokaten gis ikke til stortingskomiteene. Dette har vært fast praksis over tid og med skiftende regjeringer. Det er vist til at «juridiske uttalelser og råd, spesielt i saker som kan føre til rettsak, ikke bør gjøres kjent for andre enn oppdragsgiveren». Begrunnelsen bygger videre på klassiske synspunkter om konfidensiell kommunikasjon mellom advokat og klient. Forutsetningen for holdbarheten av denne begrunnelsen er imidlertid at dokumenter utarbeidet av Regjeringsadvokaten inngår som ledd i et «advokatopp-

drag» for forvaltningen. Denne forståelsen gjør at dokumenter som gjelder andre forhold, som en generell juridisk betenkning, ikke bør ha samme vern fra innsyn.

Uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling til andre departementer om lovtekniske spørsmål oversendes normalt ikke til en stortingskomité. For øvrig oversendes normalt tolkningsuttalelser o.l. utarbeidet av lovavdelingen.

Når det gjelder forholdet til lovbestemt taushetsplikt, beror det på tolkning av det relevante regelsettet om dette er til hinder for at de aktuelle opplysningene oversendes en stortingskomité.

All informasjon som kommer til komiteene, vil gjøres tilgjengelig for partigrupper som ikke har representanter i komiteen, etter søknad til presidentskapet. Reglene om konfidensialitet vil gjelde tilsvarende for den representant som får slik tilgang.

Pressen vil på sin side ikke ha mulighet til å få innsyn fra Stortinget i dokumenter som er unntatt offentlighet. De må be om innsyn fra informasjonseier. Det er forskjell på informasjon som kommer til komiteen, og offentlighet.

Når det gjelder dokumenter fra Regjeringsadvokaten, mener utvalget at det må skilles mellom de ulike funksjonene Regjeringsadvokaten kan ha. Råd som gis som ledd i et ordinært advokatoppdrag, herunder råd som gjelder konkrete saksforhold eller rettsprosesser, utleveres normalt ikke til stortingskomiteer. Slik informasjon vil nok sjelden være nødvendig for Stortingets behandling av en sak, og særlige hensyn til fortrolighet mellom advokat og klient gjør seg gjeldende. Utvalget mener derimot at dokumenter fra Regjeringsadvokaten som inneholder generelle juridiske råd eller vurderinger knyttet til en sak som legges frem for Stortinget, for eksempel lovsaker, må utleveres i den grad de er relevante. Utvalget kan ikke se at det i slike tilfeller er grunn til å behandle dokumenter fra Regjeringsadvokaten på annen måte enn dokumenter fra andre offentlige organer. Det særlige hensynet til fortrolighet mellom advokat og klient gjør seg gjeldende for ordinære advokatoppdrag, men ikke ut over dette. De råd som eventuelt utleveres, behøver ikke å bli offentlige.

1.4.5.4 Nærmere om kontroll- og konstitusjonskomiteens tilgang til informasjon

Utvalget viser i punkt 3.6.4 til at kontroll- og konstitusjonskomiteen har et særlig behov for informasjon i sine kontroll saker, og da særlig i initiativsaker. Uten tilstrekkelig og relevant informasjon kan den ikke utføre sitt kontrollmandat. Komiteen skal kontrollere regjeringen og forvaltningen. Den kan derfor ha interesse av å få informasjon som andre kan ha interesse av å holde tilbake.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan i initiativsaker anmode en statsråd om å fremskaffe ønskede opp-

lysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen, og kan deretter beslutte at den skal ta en sak til behandling. Komiteen kan videre igangsette ytterligere undersøkelser ved å be om informasjon som anses nødvendig for dette. Videre kan komiteen beslutte at det skal holdes høringer, jf. fo. § 27.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen får i all hovedsak oversendt fra regjeringen de dokumenter og opplysninger den ber om, herunder dokumenter som av ulike grunner er unntatt offentlighet. I enkelte saker har komiteen bedt om omfattende opplysninger og dokumenter av uspesifisert karakter og fått dette oversendt.

Selv om komiteen i all hovedsak har fått det dokumentinnsynet den ønsker, er det eksempler på saker der det har vært diskusjon mellom komiteen og regjeringen om hvorvidt komiteen skal gis dokumentinnsyn, sist eksemplifisert ved den såkalte Nav-saken, der en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité ba om innsyn i referat fra møter mellom statsråden og Nav-direktøren og råd fra Regjeringsadvokaten, men ikke fikk innsyn. Slike diskusjoner har vært mest aktuelle i forbindelse med ønsker om innsyn i referater/notater fra interne møter eller møter mellom departement og underliggende etat, ikke regjeringsnotater, som aldri gis til Stortinget eller kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Det kan likevel argumenteres for at kontroll- og konstitusjonskomiteen står i en særstilling og bør ha enhver mulighet til å avdekke eventuelle misligheter. Andre komiteer skal uansett ha tilgang på all relevant informasjon gjennom Grunnloven § 82 i de saker de behandler, og som er oversendt fra regjeringen. Utvalget mener derfor at det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som har et særskilt behov for et eventuelt krav på informasjon.

En slik mulighet til delegasjon av innsynsretten etter Grunnloven § 75 bokstav f til en komité, eller også til et mindretall i komiteene eller på Stortinget, har vært drøftet tidligere. Det vil i så fall være tale om en intern delegasjon fra Stortingets flertall i plenum til komiteer og mindretall. Et argument mot at det kan foretas en slik delegasjon, er at Grunnlovens bestemmelser gir rettskravet på informasjon til Stortinget i plenum. Det kan ses som en konstitusjonell skranke mot å delegere rettigheten til andre. På den annen side er Grunnloven taus om hvordan Stortinget skal organisere eget arbeid på en hensiktsmessig måte. Det er opp til Stortinget selv hvordan det skal organisere seg, og Stortinget har organisert arbeidet gjennom bestemmelser i Stortingets forretningsorden. Det må derfor være delegasjonsskranken som må begrunnes, ikke adgangen. Tradisjonelt har det vært argumentert med at delegasjonsskranken mangler reell begrunnelse, og at Stortinget bør ha mulighet til å gi komiteene den kompetansen det finner nødvendig. Utvalget mener at Stortinget har en slik delegasjonsadgang.

Om Stortinget bør delegere til et flertall eller et mindretall i komiteen, tar ikke utvalget stilling til, fordi utvalget mener at det per i dag ikke er et behov for å delegere retten til å kreve innsyn fra Stortinget i plenum til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Utvalget forutsetter samtidig at kontroll- og konstitusjonskomiteen får utlevert den informasjon den ber om, og mener at eksampelet nevnt ovenfor fra Nav-saken var uheldig. Utvalget viser til at det er kontrolløren som skal definere hva det er nødvendig å få innsyn i.

1.4.5.5 Øvrige komiteers rett til innsyn

I utvalgets mandat er det pekt på at stortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ført til en egen praksis for utlevering av forvaltningens dokumenter til komiteene. Utvalget er bedt om å vurdere om denne praksisen bør nedfelles.

Stortingskomiteene har ikke innsynsrett etter Grunnloven § 75 f. Det er heller ikke andre rettsgrunnlag som gir komiteene rettskrav på dokumentinnsyn overfor forvaltningen, ut over det som følger av offentleglova.

Etter Grunnloven § 82 har regjeringen plikt til å meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Det er samtidig et forbud mot villedende opplysninger. Regjeringen kan oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget ved å formidle opplysninger om en sak til den komiteen som behandler saken, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen. Opplysninger formidlet til enkeltrepresentanter, fraksjoner eller partigrupper har ikke slik betydning og kan ikke anses formidlet til Stortinget. Med dette som utgangspunkt er det praksis for at komiteene får oversendt alle dokumenter og opplysninger som anses nødvendige for behandling av saker som komiteene har fått tildelt. Innenfor rammen av en sak må komiteen i stor utstrekning kunne avgjøre hva som er nødvendig for behandling av saken. Dette er altså knyttet til de konkrete saker som komiteene har til behandling, og det er komiteen som sådan (komitéflertallet) som kan begjære dokumentinnsyn.

Denne praksisen gir ikke komiteen rettskrav på innsyn eller fremleggelse av dokumenter. Som følge av opplysningsplikten vil slike begjæringer som hovedregel likevel bli etterkommet. At Stortinget i motsatt fall kan vedta dokumentfremleggelse etter Grunnloven § 75 f, kan også i praksis bidra til at regjeringen gir innsyn.

Disse utgangspunktene er lagt til grunn i Statsministerens kontors veileder «Om forholdet til Stortinget». På side 107 heter det at komiteene «formelt sett ikke [har] noe rettskrav på utlevering», men at «[s]tortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov knyttet til saker som behandles der, har ført til en egen praksis for utlevering av dokumenter til dem».

Det er imidlertid et spørsmål om en stortingskomité's begjæring om innsyn kan skape en plikt for regjeringen til å fremlegge dokumenter, men da formelt overfor Stortinget og ikke komiteen selv. En begjæring om dokumentinnsyn vil kunne medføre at de etterspurte dokumentene anses «nødvendige for behandlingen» av saken i henhold til Grunnloven § 82. I så fall vil regjeringen i medhold av den samme bestemmelsen ha plikt til å fremlegge de aktuelle dokumentene.

Det er med andre ord opplysningsplikten som kan skape en rettslig forpliktelse for statsråden til å etterkomme en innsynsbegjæring. Opplysningsplikten kan også tilsi formidling av taushetsbelagte eller graderte opplysninger. Det er statsråden som må vurdere rekkevidden av opplysningsplikten og om denne tilsier at også taushetsbelagte opplysninger skal formidles.

Utvalget mener det ikke er behov for å utforme særskilte regler når det gjelder regjeringens opplysningsplikt overfor fagkomiteene, fordi opplysningsplikten i Grunnloven § 82 står så sterkt som den gjør. Utvalget vil likevel understreke at regjeringen må gi komiteene alle de nødvendige opplysninger de har behov for å kunne utføre sitt arbeid på vegne av Stortinget. Opplysninger som gis til komiteen, vil anses som gitt til Stortinget, jf. Grunnloven § 82, forutsatt at komiteen formidler opplysningene til Stortinget i forkant av stortingsbehandlingen.

1.4.5.6 Representantenes adgang til statlige virksomheter og ansatte

Utvalget omtaler i rapportens punkt 3.6.7 representantenes adgang til statlige virksomheter og ansatte. Det er vanlig at stortingsrepresentanter besøker forvaltningsvirksomhet. Enkelte stortingsrepresentanter har imidlertid opplevd vansker med å få adgang til fysiske steder der det utøves statlig forvaltningsvirksomhet. Besøk til steder hvor det utøves forvaltningsvirksomhet, herunder samtaler med de som jobber der, kan være en verdifull kilde til informasjon for å ivareta sentrale sider av stortingsvervet.

Utvalget mener at representantene som hovedregel bør gis adgang til fysiske steder, etater og statlige forvaltningsvirksomheter og gis mulighet til å snakke med ansatte ved slike virksomheter. Utvalget vil ikke foreslå at representantene gis et utvidet rettskrav på slik fysisk tilgang. Dersom et besøk ikke kan finne sted, må dette begrunnes.

Utvalget har kommet til at det ikke er behov for en egen bestemmelse i forretningsordenen om representantenes adgang til fysiske steder, etter mal fra fo. § 74. Stortingets forretningsorden er ikke egnet til å regulere denne formen for samhandling mellom enkeltrepresentanter og forvaltningen. Utvalget vil likevel understreke at forvaltningen bør tilrettelegge for at stortings-

representanter kan besøke steder hvor det utøves forvaltningsvirksomhet.

Dersom representanter vil besøke offentlig virksomhet som ikke er en del av statlig forvaltning, har ikke regjeringen noen instruksjonsmyndighet. Utvalget forutsetter at også kommunale og fylkeskommunale virksomheter vil legge til rette for at stortingsrepresentanter får den informasjonen de mener er nødvendig for å ivareta sitt verv.

Det er naturlig at representantene selv kontakter virksomheten de ønsker å besøke, og gjør en avtale. Forvaltningen må selv avgjøre på hvilket nivå anmodningen om besøk skal behandles, og hvordan besøk skal gjennomføres. Forvaltningen bestemmer selv om overordnet organ skal varsles om slike besøk, slik at overordnet myndighet kan vurdere om de ønsker å være til stede ved besøket.

1.4.5.7 Innsynsrett overfor Stortinget

Enkeltrepresentanter har ikke en utvidet rett til innsyn i dokumenter som er unntatt offentlighet etter Stortingets dokumentoffentlighetsregler. Representantene er derfor i utgangspunktet henvist til å anmode om innsyn i tråd med regler om rett til innsyn i dokumenter for Stortingets organer.

Utvalget mener at Stortinget bør gi innsyn i størst mulig grad av hensyn til representantenes behov for informasjon.

1.4.6 BEHANDLING AV GRUNNLOVSSAKER

Utvalget har under arbeidet med kontroll- og konstitusjonskomiteens rolle og funksjon drøftet behandlingen av grunnlovsforslag. Etter fo. § 14 nr. 8 er det kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandler grunnlovssaker.

Både regjeringen og stortingsrepresentanter kan foreslå endringer i Grunnloven.

Forslag til grunnlovsendringer behandles annerledes enn andre lovsaker. Etter Grunnloven § 121 fremsettes og kunngjøres forslag til grunnlovsendringer senest i nest siste storting før et valg for så å stemmes over etter valget. Tanken er at folket kan ta stilling til grunnlovsforslagene i et valg. Forslagene får på denne måten en demokratisk forankring.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til behandlingen. Behandlingen forutsetter at befolkningen skal gjøres kjent med forslagene og kunne ta stilling til dem i et valg. Mye tyder på at denne forutsetningen i dag ikke i tilstrekkelig grad er ivaretatt. Forslagene er ikke noe innbyggerne, eller for den saks skyld fagmiljøer, er godt kjent med eller diskuterer i særlig grad.

I motsetning til andre lovforslag har grunnlovsforslag ofte svært sparsomt med forarbeider. Ved vanlig lovgivning er det som regel utarbeidet en NOU som har

vært sendt på høring. Departementene vurderer høringsinnspillene og sender sitt forslag til Stortinget gjennom en proposisjon. Der sendes saken til en komité. Det er vanlig at fagkomiteene har åpne høringer om alle større lovsaker, jf. fo. § 27. Dernest skriver komiteen en innstilling, og det blir en debatt i plenum før votering.

Grunnlovsforslag er begrunnet i representantforslag. Det er enkeltrepresentanter som fremsetter forslagene som Dokument 12-forslag. Begrunnelsen fremgår av forslaget. Formuleringen av forslaget kan ikke endres, og det er derfor vanlig at det fremsettes ulike språklige og innholdsmessige varianter av samme forslag. Lovteknisk kan mange av forslagene være problematiske. De kan være utydelige eller flertydige slik at de kan tolkes på ulike måter.

Etter et valg sendes sakene til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som behandler forslagene og skriver en innstilling. Dernest er det en debatt i plenum før det voteres. Utredninger av blant annet mulige konsekvenser kan i mange tilfeller være mangelfulle. Noen ganger innhentes synspunkter fra fagmiljøer før debatten. Det har også vært holdt seminarer og høringer i grunnlovssaker. Dette skjedde blant annet ved gjennomføringen av den såkalte menneskerettighetskatalogen i 2014. Summen av grunnlovsbehandlingen gjør at rettsanvenderen, med Høyesterett i siste instans, ofte har lite annet enn lovens ordlyd å forholde seg til når de skal vurdere rekkevidden av bestemmelsene.

Det er med andre ord tre problemstillinger utvalget mener må belyses i forbindelse med behandlingen av grunnlovsforslag. For det første: hvordan sikre en bedre reell demokratisk forankring ved at forslagene belyses og debatteres? For det andre: hvordan sikre bedre forarbeider som kan være tolkningsfaktorer når Grunnloven senere skal anvendes? For det tredje: hvordan sikre lovteknisk gode forslag?

I Norge har stortingsrepresentantene rett til å fremme forslag om å endre Grunnloven, og de fleste forslag fremmes av dem. Utvalget mener at det er viktig å holde på prinsippet om at forslag fremmes for ett storting, og at det først skal voteres over etter et stortingsvalg.

Utvalget mener det uansett bør oppfordres til og legges til rette for debatt i større grad enn det gjøres i dag. Det er representantene som fremsetter forslagene, som har hovedansvaret for at det skapes debatt om forslagene.

Utvalget anbefaler Stortinget å nedsette et utvalg for å se på alle forhold rundt fremsettelse og behandling av grunnlovsforslag for å sikre bekjentgjøring og offentlig debatt, grundig behandling og nødvendige utredninger før forslagene tas til endelig behandling.

1.5 Anmodningsvedtak

Etter punkt II i utvalgets mandat om ordningen med anmodningsvedtak skulle utvalget vurdere følgende:

«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.»

1.5.1 STORTINGETS INSTRUKSJONSMYNDIGHET

Stortingets adgang til å instruere regjeringen gjennom anmodningsvedtak er et viktig styringsverktøy for Stortinget. Anmodningsvedtak er en type stortingsvedtak som «ber», «henstiller» eller «anmoder» regjeringen om handling. I den senere tid har formen at «Stortinget ber regjeringen» vært vanlig. Vedtakene kan i utgangspunktet handle om hva som helst, innenfor rammen av regjeringens konstitusjonelle og lovbestemte oppgaver og kompetanse. Vedtakene kan for eksempel gå ut på at regjeringen skal treffe en beslutning, iverksette tiltak, oppnå en målsetning eller avstå fra noe.

Regjeringen kan holdes parlamentarisk ansvarlig dersom et anmodningsvedtak ikke overholdes eller følges opp tilstrekkelig. Selv om anmodningsvedtak «ber» eller «henstiller» regjeringen om noe innebærer det parlamentariske systemet, hvor regjeringen er avhengig av Stortingets tillit, at det er en klar forventning om at regjeringen skal oppfylle anmodninger som stortingsflertallet stiller seg bak. Anmodningsvedtakene blir fulgt opp av regjeringen, som gir tilbakemelding om oppfølgingen både i den årlige budsjettproposisjonen og i særskilt melding som behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Anmodningsvedtak er løserevet fra skillet mellom forutgående styring og etterfølgende kontroll av regjer-

ingen. Anmodningsvedtak kan brukes på alle stadier i en sak, fra initiativ til gjennomføring og som ledd i den etterfølgende kontrollen.

Grunnloven regulerer ikke Stortingets instruksjonsmyndighet overfor regjeringen generelt eller anmodningsvedtak spesielt. Vedtaksformen anmodningsvedtak er nevnt i Stortingets forretningsorden, men der stilles det ingen særlige formkrav eller prosessuelle krav for denne typen vedtak. Retten til å sette fram forslag om anmodningsvedtak tilkommer hver enkelt stortingsrepresentant, og Stortinget står i utgangspunktet fritt til å gjøre vedtak om hva som helst innenfor Grunnlovens rammer. Anmodningsvedtak kan heller ikke være i strid med lovvedtak, og forslag som strider mot Grunnlov eller lov kan avvises eller ikke tas til behandling. Prosessuelt behandles anmodningsvedtak som ordinære forslag til vedtak som kan fremmes av enkeltrepresentanter og i komitéinnstillinger. De voteres over i plenum som andre stortingsvedtak. Anmodningsvedtak skilles ut som en egen vedtakstype i kraft av innholdet og den henstillende formen rettet mot regjeringen. Anmodningsvedtakene rettes mot regjeringen generelt og gjelder i utgangspunktet til de blir oppfylt av regjeringen eller Stortinget gjør et nytt vedtak.

1.5.2 STORTINGETS BRUK AV ANMODNINGSVEDTAK

1.5.2.1 Omfanget av Stortingets anmodninger til regjeringen

Bruken av anmodningsvedtak har økt vesentlig fra slutten av 1990-tallet og fram til i dag. Utvalget har ingen sikre tall på omfanget av anmodningsvedtak eller andre typer instruksjoner til regjeringen før 1999. Helt tilbake til 1800-tallet har Stortinget gjort vedtak der regjeringen «ber» om å avgjøre saker eller iverksette tiltak på bestemte måter, men det årlige tallet på slike vedtak var meget lavt. Regjeringen har i sine årlige meldinger til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtakene vist til at det på 1970-tallet ble gjort mellom null og fire slike vedtak i året. Fra slutten av 1990-tallet skjedde det imidlertid en vesentlig økning til 127 anmodningsvedtak i stortingssesjonen 1999–2000, og opp til 429 vedtak i 2017–2018. Noen anmodningsvedtak inneholder også flere frittstående vedtakspunkt, slik at det samlede tallet på instruksjoner til regjeringen kan være høyere enn tallet på anmodningsvedtak.

Omfanget av anmodningsvedtak henger sammen med om regjeringspartiene har flertall i Stortinget eller ikke. Under Jens Stoltenbergs flertallsregjering mellom 2005 og 2013 sank tallet på anmodningsvedtak vesentlig. Det har også vært en nedgang i anmodningsvedtak i stortingsperioden 2018–2019, der Erna Solbergs regjering hadde flertall i deler av perioden. De siste to tiårene har altså anmodningsvedtakene særlig vært et sty-

ringsinstrument for opposisjonen overfor mindretallsregjeringer. Imidlertid har også regjeringspartiene brukt anmodningsvedtak for å sikre støtte i Stortinget.

Anmodningsvedtak er en del av det parlamentariske systemet. Utvalget viser til at anmodningsvedtakene tjener flere legitime og viktige formål.

Samtidig peker utvalget på at det store antallet anmodningsvedtak de siste to tiårene reiser noen utfordringer.

For regjeringen er det ressurskrevende å følge opp et stort antall anmodningsvedtak. Utvalget viser til at økningen i anmodningsvedtak på 2000-tallet er delvis sammenfallende med en sterk økning i tallet på skriftlige spørsmål til regjeringen. Til sammen antar utvalget at det samlede «kontrolltrykket» for regjeringen og departementene, i form av oppfølging av anmodninger og spørsmål, er betydelig og økende. Særlig ressurskrevende er anmodningsvedtak som bestiller egne stortingsmeldinger, utredninger eller handlingsplaner.

Økningen i bruk av anmodningsvedtak har også en side til Stortinget selv. Den store mengden anmodningsvedtak kan bidra til å svekke autoriteten til anmodningsvedtak som et politisk styringsverktøy overfor regjeringen. Jo flere vedtak og jo mindre spørsmål de gjelder, jo mindre politisk tyngde vil vedtaksformen kunne få, ikke bare overfor regjeringen, men også som politisk markering overfor allmennheten.

Utvalget viser også til at den store mengden anmodningsvedtak og detaljgraden i mange av vedtakene kan bidra til å viske ut Grunnlovens makt- og ansvarsfordeling mellom Stortinget og regjeringen. Denne forutsetter at Stortinget som lovgivende og bevilgende makt gjør generelle vedtak, som settes ut i livet av regjeringen og underliggende forvaltning som utøvende makt, og som deretter blir gjenstand for parlamentarisk kontroll.

Til tross for de nevnte utfordringene, vil utvalget ikke foreslå materielle eller prosessuelle begrensninger i bruken av anmodningsvedtak. De problematiske sidene ved vedtaksformen er først og fremst den store mengden vedtak og innholdet i et fåtall vedtak. Utvalget mener det er viktig at Stortinget er bevisst på de nevnte utfordringene anmodningsvedtak kan reise.

1.5.2.2 Hva anmodningsvedtak går ut på

Så lenge de er rettet mot regjeringen, og ikke er i strid med lov eller Grunnlov, er det i utgangspunktet ingen begrensninger på hva anmodningsvedtak kan gå ut på.

Hva anmodningsvedtak går ut på, må ses i sammenheng med noen grunnleggende konstitusjonelle og parlamentariske utgangspunkter. For det første gir anmodningsvedtakene et formelt uttrykk for viljen til Stortinget, som landets demokratisk valgte og representative statsorgan. Utvalget mener det er naturlig at Stortinget kan gi formelt og offentlig uttrykk for sitt syn på løpende

saker og samfunnsspørsmål som oppstår i valgperioden. Denne muligheten er kanskje særlig viktig i Norge, der regjeringen ikke har oppløsningsrett og dermed ikke kan lyse ut nyvalg for å løse fastlåste politiske kriser.

For det andre er anmodningsvedtakene et viktig styringsverktøy i dialogen mellom Stortinget og regjeringen i forbindelse med lovgivning, budsjettbehandling og andre spørsmål som krever samvirke mellom statsmaktene. Sammenlignet med regjeringen, har Stortinget et begrenset utredningsapparat. Det er derfor naturlig at Stortinget formelt kan be regjeringen om utredninger som grunnlag for senere lov- eller budsjettvedtak.

For det tredje kan anmodningsvedtak være et styringsverktøy for Stortinget i oppfølgingen av saker som behandles av regjeringen. Dette kan være anmodningsvedtak som settes fram i forbindelse med kontroll saker. Andre anmodningsvedtak kan følge opp regjeringens plikt til å styre i samsvar med føringer gitt av Stortinget i tidligere anmodningsvedtak, i lov eller i budsjettvedtak.

Enkelte vedtak er generelt utformet og angir mer overordnede målsetninger for regjeringen på et bestemt saksområde eller overfor et bestemt problem. Utformingen av disse vedtakene gir regjeringen relativt stort handlingsrom i oppfølgingen. Et eksempel er Stortingets vedtak som «ber regjeringen om å sikre at gravide med rusavhengighet får tettere oppfølging, og sørge for at det er nok plasser til å dekke behovet for behandling og oppfølging av kvinnene og barna». Andre vedtak ber regjeringen foreta visse prioriteringer, men uten å angi i hvilken grad eller hvordan prioriteringen skal skje eller pålegge et bestemt resultat. Et eksempel er Stortingets vedtak som «ber regjeringen sikre at transportsektorens rolle som del av totalforsvaret blir hensyntatt i arbeidet med rullering av Nasjonal transportplan.»

Det finnes også en rekke eksempler på anmodningsvedtak som ber regjeringen levere bestemte resultater i enkeltsaker eller for å løse et bestemt problem. Det kan være at regjeringen skal fatte et bestemt vedtak eller sette i verk bestemte tiltak. Et eksempel er der «Stortinget ber regjeringen reversere utvidelsen som ble gjort i taxfree-ordningen i 2014 fra 1/1-2020.»

Det er relativt mange anmodningsvedtak hvor Stortinget ber regjeringen utrede et nærmere bestemt tema, og komme tilbake til Stortinget på en nærmere bestemt måte, eller på den måten regjeringen anser egnet.

En annen ganske vanlig type vedtak er hvor Stortinget ber regjeringen legge frem mer eller mindre konkrete lovforslag. Slike vedtak kan bygge på et rent politisk initiativ, men kan også oppstå som følge av Stortingets oppfølging av regjeringen, og utgjør dermed en form for styringskontroll. Selv om alle stortingsrepresentanter kan legge fram lovforslag på eget initiativ, er det vanlig med utredning av de økonomiske, juridiske og samfunnsmessige konsekvensene av lovregulering.

Det finnes også vedtak hvor regjeringen bes om å foreslå finansiering av bestemte tiltak i forslag til neste års statsbudsjett.

Anmodningsvedtak kan også brukes i Stortingets oppfølging av og kontroll med regjeringen. En viktig gruppe anmodningsvedtak går ut på at regjeringen må følge opp Stortingets vedtak, både tidligere anmodningsvedtak, lovvedtak og budsjettvedtak. Det finnes også eksempler på vedtak der Stortinget presiserer hvordan stortingsflertallet mener at lovgivningen skal forstås.

1.5.2.3 Hvordan anmodningsvedtak blir til

Utgangspunktet er at forslag fremmes av en eller flere representanter som representantforslag eller som flertalls- eller mindretallsforslag fra komiteene. Forslag om anmodningsvedtak kan også fremmes direkte til Stortinget som et «løst forslag», slik at det voteres over forslaget samme dag som framsettelsen. Med disse utgangspunktene er det en rekke ulike behandlingsmåter for anmodningsvedtak, hvor ikke alle er utfyllende beskrevet i Stortingets forretningsorden.

1.5.2.3.1 Representantforslag

Forslag om anmodningsvedtak kan fremmes for Stortinget som representantforslag, som publiseres i Dokument 8-serien. Slike forslag er skriftlige og grunnlagt. Den videre behandlingsmåten vedtas av Stortinget etter forslag fra presidenten. Normalt oversendes representantforslag til en fagkomité for avgivelse av innstilling.

Komiteen kan gi statsråden anledning til å uttale seg om forslaget før komiteen avgir sin innstilling. At forslaget foreligger til uttalelse for statsråden, gir det aktuelle departementet mulighet til å komme med relevante opplysninger om forslaget, for eksempel om budsjettmessige konsekvenser. Dette bidrar til å opplyse saken for komiteen.

Komiteen kan innstille på at representantforslaget helt eller delvis skal vedtas, eller at det ikke vedtas. Innenfor rammen av saken som er til behandling kan komiteen også fremme et endret forslag eller fremme nye forslag. Dersom det ikke fremmes forslag fra et flertall om å støtte eller forkaste representantforslaget, og det heller ikke er flertall for et annet forslag eller noen av de andre behandlingsformene (avvisning, oversendelse til regjeringen e.l.), kan forslaget vedlegges protokollen.

Dersom det viser seg at det er behov for ytterligere utredning før komiteen tar endelig standpunkt til et representantforslag, kan komiteen innstille på at forslaget oversendes regjeringen til utredning og uttalelse. Stortingets påfølgende vedtak blir da et såkalt utredningsvedtak, som innebærer at regjeringen må legge frem en utredning for Stortinget, i form av en proposisjon eller

melding. Vedtaksformen «til utredning og uttalelse» brukes sjelden i dag.

Stortinget kan også bestemme at forslag om anmodningsvedtak skal avgjøres uten komitébehandling, men dette skjer kun unntaksvis. Med mindre presidenten eller en femtedel av representantene motsetter seg det, kan Stortinget straks avgjøre forslaget.

1.5.2.3.2 Forslag om anmodninger som oppstår under komitébehandlingen av en sak

Forslag om anmodningsvedtak kan oppstå under komiteenes behandling av en sak, og forslaget vil da først fremkomme i komitéinnstillingen.

I lovsaker som er fremmet av regjeringen vil saken være skriftlig utredet i form av en lovproposisjon. Avhengig av hva den påtenkte anmodningen går ut på, vil en lovproposisjon kunne tjene som et godt beslutningsgrunnlag for å fremme forslag om anmodningsvedtak. Tilsvarende kan være tilfellet ved komiteens behandling av stortingsmeldinger.

Forslag om anmodninger som oppstår under komitébehandlingen av en sak, behandles i komiteen før det eventuelt fremmes i komitéinnstillingen. Forslag om anmodningsvedtak vil da være grunnlagt i innstillingen, og det vil fremgå hvilke partigrupper som stiller seg bak forslaget.

1.5.2.3.3 Løse forslag

Løse forslag er forslag fra representanter som ikke har vært fremmet etter fo. § 38 og ikke er blitt behandlet i en komité. Slike forslag kan fremlegges og voteres over samme dag. Forslagene må framsettes skriftlig senest kl. 08.30 til Stortingets ekspedisjonskontor dagen en debatt holdes. Begrunnelsen for forslaget kan gis i representantens innlegg i plenum, men det gis ikke alltid en nærmere begrunnelse.

Forslagene kan for det første framsettes i forbindelse med behandling av en komitéinnstilling. Det er et krav til saklig sammenheng mellom innstillingen som skal behandles og forslaget. Dette er særlig praktisk for representanter i partigrupper som ikke er representert i komiteen som har avgitt innstillingen. På den måten gis de mulighet til fremme forslag i sakens anledning.

Løse forslag kan også fremmes i frontaledebatten, finansdebatten, og i debatten om revidert nasjonalbudsjett. Representanter kan også fremme forslag til vedtak under debatter som gjelder en statsråds redegjørelse for Stortinget. Forutsetningen er at debatten ikke er samme dag som redegjørelsen.

Løse forslag kan framsettes av enkeltrepresentanter, men det vanligste er at de fremmes av flere representanter sammen. Det forekommer at representanter som er medlem av komiteen som har avgitt innstilling i saken, fremmer forslag etter at innstillingen er avgitt, men før den behandles i plenum. En grunn kan være at det

har blitt oppdaget en feil ved forslaget i innstillingen, og at de ønsker å rette feilen før saken går til votering. En annen grunn kan være at det har vært forhandlinger etter behandlingen i komiteen som gir grunnlag for et nytt forslag.

1.5.2.4 Stortingets kontroll med anmodningsvedtak

Stortinget fører etterfølgende kontroll med regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak. Kontrollen har utviklet seg i takt med Stortingets bruk av anmodningsvedtak.

Fram til 1972 var gjennomgang av anmodningsvedtak en fast del av protokollkomiteens gjennomgang av statsrådsprotokollene. Ved nedleggningen av protokollkomiteen i 1972 ble kontrollen med «regjeringens svar på realitetsanmodninger fra Stortinget» videreført av fagkomiteene og fra 1981 av kontrollkomiteen. I 1977 ble det innført en ordning med en årlig stortingsmelding om oppfølgingen av anmodningsvedtak. Denne ble opphevet i 1985 som følge av det lave antallet «realitetsanmodninger» på den tiden. Fast kontroll med anmodningsvedtak ble innført på nytt i 1999 som følge av økningen i antallet slike vedtak på slutten av 1990-tallet.

Det følger av fo. § 14 nr. 8 bokstav b at regjeringen sender en årlig melding om oppfølgingen av anmodningsvedtak og om behandlingen av representantforslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse. Meldingen inneholder korte merknader til regjeringens oppfølging av hvert enkelt anmodningsvedtak. I hovedsak inneholder den årlige meldingen bare en oppsummering av løpende tilbakemeldinger gitt i proposisjoner eller meldinger fra fagdepartementene til fagkomiteene på Stortinget. De senere årene har meldingen også inneholdt en redegjørelse for oppfølgingen av ennå ikke oppfylte anmodningsvedtak fra tidligere stortings sesjoner. Regjeringens redegjørelse for ikke oppfylte anmodningsvedtak har imidlertid vært begrenset til de to siste stortings sesjonene. Samtidig er det ofte et stort antall anmodningsvedtak som ikke er gjennomført på rapporteringstidspunktet, flere av dem eldre enn to år. Ved behandlingen av stortingsmeldingen om anmodningsvedtak i stortings sesjonen 2017–2018, bad derfor kontroll- og konstitusjonskomiteen om at framtidige meldinger også omfatter ikke gjennomførte anmodningsvedtak fra tidligere sesjoner. Utvalget anser det videre som positivt at regjeringen foreslår anmodningsvedtak opphevet i tilfeller der regjeringen mener det er grunn til det.

På Stortinget sendes meldingen til kontroll- og konstitusjonskomiteen for behandling. Siden komiteen er sektorovergripende og ikke har ansvar for et bestemt politikkområde, sendes meldingen også til de øvrige fagkomiteene for uttalelse om oppfølgingen av vedtakene som er relevante for sine områder. I tillegg til den år-

lige meldingen inneholder de årlige budsjettproposisjonene en oversikt over hvordan fagdepartementene følger opp anmodningsvedtakene. Regjeringen rapporterer således til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtakene to ganger årlig.

Utvalget har vurdert om det er nødvendig at regjeringen rapporterer om oppfølgingen av anmodningsvedtakene både i budsjettproposisjonene og i en særskilt melding. Utvalget forstår at rapporteringen er ressurskrevende. Den doble rapporteringsplikten kan oppleves som unødvendig merarbeid og ressursbruk. Også for kontroll- og konstitusjonskomiteen medfører den doble rapporteringsplikten betydelig ekstraarbeid. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har heller ikke det samme eierskapet til de enkelte anmodningsvedtakene som fagkomiteene. Samtidig minner utvalget om at kontroll- og konstitusjonskomiteen har en annen funksjon enn fagkomiteene. Der fagkomiteene følger opp enkeltsaker innenfor sine områder, skal kontroll- og konstitusjonskomiteen etterse regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak generelt. Selv om det hender at fagkomiteen og kontroll- og konstitusjonskomiteen har ulikt syn på om regjeringen har fulgt opp vedtakene tilstrekkelig, mener utvalget at den årlige meldingen, som først og fremst er kontroll- og konstitusjonskomiteens grunnlag for å vurdere om vedtak er fulgt opp eller ikke, er viktig for at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan danne seg et helhetlig inntrykk av regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak.

Samtidig mener utvalget at tidspunktet for overlevering av den årlige meldingen bør revurderes for å redusere dobbeltarbeid. De siste årene har regjeringen overlevert den årlige meldingen i februar, mens budsjettproposisjonen blir overlevert i oktober. Det lange oppholdet mellom rapporteringene gjør at departementene i praksis må gjøre to selvstendige rapporteringer på oppfølgingen av anmodningsvedtakene. Utvalget antar at det ville lette arbeidsbyrden for departementene noe om rapporteringen i budsjettproposisjonen og den årlige meldingen kunne gjøres mer samlet. Stortingets forretningsorden inneholder ingen frist for den årlige meldingen. Til og med 2014 ble den årlige meldingen om oppfølging av anmodningsvedtakene overlevert allerede i oktober i forbindelse med statsbudsjettet. Overleveringstidspunktet ble imidlertid endret etter anmodning fra kontroll- og konstitusjonskomiteen for å gi regjeringen bedre tid til å følge opp anmodningsvedtakene i den foregående stortingsssesjonen. Formålet var å gjøre rapporteringen mer helhetlig. Dette formålet må veies mot økt ressursbruk for departementene ved dobbelt rapportering. Så lenge rapporteringen er årlig og inneholder vedtak fra tidligere stortingsssesjoner som ikke er gjennomført, antar utvalget at Stortinget vil få et helhetlig bilde av oppfølgingen av anmodningsvedtakene selv om den årlige meldingen utar-

beides på grunnlag av samme rapporteringstidspunkt som budsjettproposisjonene og overleveres i etterkant av budsjettproposisjonen.

1.5.2.5 Parlamentariske anmodninger i Norden

I punkt 4.2.5 omtaler utvalget parlamentariske anordninger i Norden. I Danmark, Sverige, Finland og Island kan parlamentet vedta instruksjer overfor den utøvende makt, tilsvarende ordningen med anmodningsvedtak i Norge. Felles for de andre nordiske landene er at parlamentariske anmodninger eller henstillinger til regjeringen ikke anses rettslig bindende. Regjeringen er likevel underlagt parlamentarisk ansvar for oppfølgingen. Omfanget av denne typen vedtak varierer mellom landene, men ingen av de nordiske parlamentene vedtar så mange anmodninger som Stortinget.

1.5.3 ANMODNINGSVEDTAKENES KONSTITUSJONELLE STATUS

Utgangspunktet i Grunnloven er at regjeringen styrer forvaltningen og gjør vedtak i enkeltsaker innenfor rammene som er gitt av Stortinget i lov- og budsjettvedtak. Grunnloven sier ingenting om at Stortinget har en alminnelig rett til å instruere regjeringen rettslig gjennom anmodningsvedtak eller andre stortingsvedtak. Slik rettslig instruksjonsmyndighet krever i utgangspunktet et særskilt rettsgrunnlag.

Spørsmålet om anmodningsvedtakenes rettslige status er først og fremst et spørsmål om hvilke sanksjonsmidler Stortinget rår over for brudd på eller manglende etterlevelse av anmodningsvedtak. Manglende etterlevelse av rettslig bindende stortingsvedtak vil kunne være brudd på regjeringens konstitusjonelle plikter, som kan påtales ved Riksretten etter Grunnloven § 86 og ansvarlighetsloven. I så fall kan regjeringsmedlemmer personlig tiltales og dømmes til straff, erstatning og rettighetstap for brudd på eller manglende etterlevelse av anmodningsvedtak. Konstitusjonelt ansvar kan også gjøres gjeldende etter at en statsråd har gått av. Dersom anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende for regjeringen, står regjeringen også rettslig fritt til å følge slike vedtak eller ikke. Fritak fra rettslig ansvar betyr imidlertid ikke fritak fra parlamentarisk ansvar. Regjeringer som ikke etterkommer anmodningsvedtak, risikerer mistillitsvedtak mot seg. Mistillitsvedtak er et parlamentarisk sanksjonsmiddel, som ikke krever noe rettsbrudd fra regjeringens side. En mindretallsregjering vil derfor ha en sterk politisk egeninteresse i å etterkomme anmodningsvedtak. Anmodningsvedtakene kan derfor med rette omtales som parlamentariske instruksjer til regjeringen. Slik oppfattes tilsvarende vedtaksformer også i våre nordiske naboland. Trusselen om mistillit gjør også spørsmålet om anmodningsvedtakenes rettslige status mindre viktig i praktisk politikk.

Over tid har Stortinget gitt uttrykk for et noe skiftende syn på rettsvirkningen av anmodningsvedtak. Sist gang Stortinget uttalte seg om spørsmålet, i 2008, ble det lagt til grunn at anmodningsvedtak ikke medfører bindende rettsvirkninger for regjeringen. Bakgrunnen var et grunnlovsforslag om å grunnlovfeste Stortingets kompetanse til å vedta «anmodninger», «henstillinger» eller «resolusjoner». Formålet med grunnlovsforslaget var å avklare at disse «vedtakene ikke er rettslig bindende». Da forslaget kom til behandling på Stortinget i 2008, ble forslaget forkastet med begrunnelsen at en slik grunnlovsendring var overflødig. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i innstillingen: «Forståelsen av at Stortingets anmodninger mv. til regjeringen ikke har bindende rettsvirkninger, er, etter flertallets mening, heller ikke omstridt i dag.» I realiteten stod altså et samlet Stortinget bak konklusjonen om at anmodningsvedtak generelt ikke er rettslig bindende for regjeringen. Utvalget slutter seg til en slik konklusjon.

Konstitusjonelt straffansvar på ulovfestet grunnlag vil også vanskelig kunne pålegges innenfor rammene av det strafferettslige legalitetsprinsippet i Grunnloven § 96. Denne sentrale rettssikkerhetsgarantien krever at ileggelse av straff har et klart og presist rettsgrunnlag i lov eller i Grunnloven.

Grunnloven kan imidlertid gi Stortinget instruksjonsrett og regjeringen en tilsvarende handlingsplikt på enkeltområder. En slik hjemmel finnes f.eks. i Grunnloven § 19. Etter denne bestemmelsen skal regjeringen sørge for at statens eiendommer og regalier «anvendes og bestyres på den av Stortinget bestemte og for samfunnet nyttigste måte». Når det gjelder forvaltningen av statseiendommene, gir altså Grunnloven Stortinget myndighet til å instruere regjeringen gjennom vanlig stortingsvedtak. Utvalget antar at en slik instruks også kan rettes i anmodningsvedtaks form, dersom vedtaket klart gir uttrykk for et pålegg til regjeringen innenfor rammene av Grunnloven § 19.

Det er også antatt at Stortingets bevilgningsvedtak etter Grunnloven § 75 bokstav d medfører en rettslig plikt for regjeringen til å bruke midlene til de angitte formålene.

I andre tilfeller gir Grunnloven eller loven Stortinget avgjørende innflytelse over regjeringens beslutninger på bestemte områder. Et viktig område er utenriksstyret, der Stortinget er sikret innflytelse over regjeringen gjennom samtykkekravet for traktater i Grunnloven § 26 andre ledd. Anmodningsvedtak i forbindelse med et traktatvedtak vil etter omstendighetene kunne regnes som et vilkår for Stortingets samtykke.

Anmodningsvedtak kan også settes frem i forlengelse av Stortingets grunnlovbestemte informasjonskrav. Dette omfatter innsynsrett i regjeringens dokumenter etter Grunnloven § 75 f, traktater etter Grunnloven § 75 g og regjeringens opplysningsplikt etter § 82. Avhengig

av omstendighetene kan slike vedtak medføre rettslige plikter for regjeringen. For eksempel vil et stortingsvedtak som ber regjeringen om å utlevere bestemte dokumenter eller informere Stortinget om et bestemt spørsmål eller en konkret sak, i realiteten pålegge regjeringen en rettslig plikt til å gi Stortinget tilstrekkelig og korrekt informasjon. Hvis vedtaket er utformet som en anmodning og ikke som et konkret pålegg vil imidlertid ikke den rettslige bindingsvirkningen følge av anmodningsvedtaket selv, men av opplysningsplikten i Grunnloven § 82. Forbudet i § 82 andre punktum mot å legge fram uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget gjelder også for regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak overfor Stortinget. Tilsvarende kan gjelde for andre plikter som Grunnloven pålegger regjeringen. Om og i hvilken utstrekning et anmodningsvedtak medfører en informasjonsplikt for regjeringen, vil være avhengig av vedtakets utforming og sammenhengen det settes fram i. Derimot kan neppe Grunnloven § 82 hjemle en generell utredningsplikt for regjeringen som følge av et anmodningsvedtak som ber om utredning.

1.5.4 UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalget har vurdert om det bør innføres materielle eller prosessuelle begrensinger for anmodningsvedtak, men har kommet til at det ikke er tilrådelig. Gjennom anmodningsvedtak kan Stortinget som landets demokratisk valgte og representative organ gi formelt og offentlig uttrykk for sitt syn på løpende saker og samfunnsspørsmål som oppstår i valgperioden. Anmodningsvedtak har også blitt et viktig verktøy i dialogen mellom Stortinget og regjeringen i forbindelse med lovgivning, budsjettbehandling og andre spørsmål som krever samvirke mellom statsmaktene. Anmodningsvedtak er også et viktig politisk redskap for de folkevalgte i å fremme og synliggjøre politikk overfor sine velgere. Av disse grunnene mener utvalget at Stortinget og de enkelte stortingsrepresentantene må ha stor frihet i bruken av anmodningsvedtak. Disse vurderingen må blant annet ses på bakgrunn av at utvalget mener at anmodningsvedtak i seg selv ikke kan anses rettslig bindende for regjeringen.

Anmodningsvedtak synes langt på vei å ha overtatt rollen til såkalte utredningsvedtak som nevnt i fo. § 30 andre ledd. Denne ordningen brukes sjeldent. Slik utvalget ser det, ivaretas hensynene bak denne ordningen i dag ved at statsråden gis anledning til å uttale seg etter fo. § 30 første ledd, og at Stortinget kan treffe anmodningsvedtak om utredning. Forslag om slike anmodningsvedtak kan også fremmes i innstillingen fra komiteen. På denne bakgrunn mener utvalget at den særskilte ordningen med innstilling til utredningsvedtak i fo. § 30 andre ledd fremstår overflødig. Utvalget vil derfor foreslå at denne ordningen oppheves, og anmoder reg-

lementskomiteen om å foreslå endring i Stortingets forretningsorden som kan ivareta utvalgets syn.

Når det gjelder regjeringens rapportering til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtak, mener utvalget at regjeringen fortsatt skal gi en årlig melding til Stortinget om oppfølgingen av anmodningsvedtak. Utvalget mener likevel at den årlige meldingen kan utarbeides på grunnlag av samme rapporteringstidspunkt som budsjettproposisjonene og overleveres i etterkant av budsjettproposisjonen. Det vises til utvalgets drøftelse under punkt 4.2.4 i Dokument 21.

1.5.5 PRAKTISK BRUK AV ANMODNINGSVEDTAK

1.5.5.1 Innledning

I og med at anmodningsvedtak har et bredt anvendelsesområde og kan brukes til ulike formål i ulike sammenhenger, har utvalget funnet det hensiktsmessig å omtale noen praktiske problemstillinger som gjelder saksbehandling og utforming av forslag til anmodningsvedtak, i lys av sentrale konstitusjonelle utgangspunkter og hensyn.

1.5.5.2 Generelt om bruken av anmodningsvedtak

Et grunnleggende utgangspunkt er at anmodningsvedtak bare retter seg mot regjeringen og statsrådene. Personer eller virksomheter kan derfor ikke påberope seg rettigheter eller en rettsstilling i medhold av slike vedtak. For regjeringen er anmodningsvedtak parlamentariske instruksjoner, men for enkeltpersoner og grupper i samfunnet for øvrig er de å anse som politiske ytringer.

Bruken av anmodningsvedtak har økt betydelig de siste årene. Det store antallet anmodningsvedtak kan svekke vedtaksformens politiske betydning. Utvalget viser til at tidligere utredninger har pekt på at hyppig bruk av parlamentariske instruksjoner i form av anmodningsvedtak kan føre til ansvarspulverisering og svekke regjeringens autoritet og handlekraft. Det kan også føre til at anmodningsvedtak blir et relativt sett mindre effektivt virkemiddel for Stortinget. Det er imidlertid hverken mulig eller hensiktsmessig å etablere regler eller klare føringer for når anmodningsvedtak skal og ikke skal brukes. De enkelte stortingsrepresentantene og partiene har her et selvstendig ansvar for å bruke vedtaksformen på en forsvarlig måte.

1.5.5.3 Saksbehandlingen

Saksbehandlingen av forslag om anmodningsvedtak varierer avhengig av måten forslaget fremmes på. I mange tilfeller kan det være grunn til å være restriktiv med å fremme forslag om anmodningsvedtak som «løse forslag». Slike forslag får ikke den samme grundige be-

handling som andre forslag. Representantforslag som fremmes i Dokument 8-serien, vil sendes komiteene for behandling. Andre forslag som fremmes av en komité, skjer som regel etter behandling av et dokument som er oversendt til behandling fra regjeringen. Da har man et grundig utredet sakskompleks i bunn.

Tidspunktet for fremsettelsen av forslag kan også få betydning for behandlingen av forslaget. Et eksempel er mindretallsforslag som fremmes i en omfattende sak, som for eksempel budsjettinnstillinger eller innstillinger om stortingsmeldinger. Forslagene blir da behandlet og stemt over samtidig med budsjettet. Det er ikke anledning til å ta opp igjen et forslag som er endelig avgjort i samme sesjon, og et senere representantforslag med samme innhold vil bli avvist.

1.5.5.4 Forholdet til regjeringen

I utformingen av forslag til anmodningsvedtak kan det oppstå spørsmål om regjeringen har formell mulighet til å oppfylle anmodningen. Regjeringen kan bare gjennomføre anmodninger som ligger innenfor regjeringens konstitusjonelle eller lovbestemte kompetanse. For eksempel kan ikke regjeringen vedta lover eller bevilge penger til prosjekter. Det er oppgaver som tilligger Stortinget selv. I så fall må Stortinget formulere seg på en måte der de ber regjeringen fremme forslag til Stortinget.

Enkelte anmodningsforslag har en tidsfrist, for eksempel at de går ut på at regjeringen «i løpet av våren ...» / «i forslaget til statsbudsjett ...» / «innen høsten 2020 ...» skal fremme et forslag eller iverksette et tiltak.

Et slikt forslag må først sendes til en komité, så komitébehandles, så få debatt dato, deretter debatteres og eventuelt vedtas, før vedtaket sendes til regjeringen. Ved normal saksbehandlingstid vil forslaget kanskje ikke bli votert over før regjeringen har lagt frem revidert nasjonalbudsjett. Om det rekkes å bli vedtatt, vil det kunne gi regjeringen urimelig kort tid til å følge opp vedtaket før fremleggelsen av revidert statsbudsjett. Dermed vil tidsfristen i seg selv kunne medføre at forslaget ikke får flertall.

1.5.5.5 Forholdet til Grunnloven

Alle stortingsvedtak må være i samsvar med Grunnloven, som da setter grenser for hvilket innhold anmodningsvedtak kan ha. Hvis et anmodningsvedtak går ut på noe som er grunnlovsstridig, vil en statsråd ha plikt til å ikke følge opp anmodningsvedtaket.

Noen av bestemmelsene i Grunnloven gir regjeringen en særlig kompetanse alene som Stortinget ikke uten videre kan instruere regjeringen om. Det er imidlertid ikke noe i veien for at Stortinget har en mening om regjeringens bruk av grunnlovbestemte kompetanser. I hvilken utstrekning Stortinget kan instruere regje-

ringen på disse områdene beror på en nærmere tolkning av den aktuelle grunnlovsbestemmelsen.

Et eksempel er anmodningsvedtak som griper inn i regjeringens rett til å organisere statsrådskontorene (departementene) etter Grunnloven § 12. Selv om Stortinget har vid myndighet til å regulere den underordnede forvaltningen ved lov, er det antatt at Grunnloven § 12 gir regjeringen enerett til å organisere departementene.

Et annet eksempel er anmodningsvedtak som griper inn i regjeringens rett til å foreslå lover etter Grunnloven § 76 første ledd. Fra de senere årene finnes det en rekke eksempler på at Stortinget har gjort vedtak om at regjeringen ikke skal bruke forslagsretten i forbindelse med pågående lovarbeid. Et eksempel er: «Stortinget ber regjeringen om ikke å liberalisere reglene for søndagshandel. Dette for at ikke flere må arbeide på helligdager.» I slike tilfeller er Grunnlovens ordning at Stortinget bruker sin lovgivningsmyndighet til å endre eller stemme ned regjeringens lovforslag.

Stortinget kan heller ikke gjøre vedtak som griper inn i domstolenes dømmende myndighet etter Grunnloven. Anmodningsvedtak som gjelder behandlingen av konkrete saker i domstolene vil kunne bryte med domstolenes uavhengighet og upartiskhet etter Grunnloven § 95 og artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Stortinget kan bare styre domstolenes virksomhet gjennom lov og bevilgningsvedtak, men også her er det klare konstitusjonelle grenser.

1.5.5.6 Anmodningsvedtak og lov- eller budsjettvedtak

Stortingets lovvedtak går foran Stortingets anmodningsvedtak. En statsråd vil derfor ikke kunne følge opp et vedtak som strider mot vanlig lov. Dette gjelder også lovgivning som gir saksbehandlingsregler, herunder krav om konsekvensutredninger, kontradiksjon eller høringer. Stortinget kan således ikke instruere om en saksbehandling som er i strid mot lov, som for eksempel å unnlate å konsekvensutrede et tiltak. Selv om det er naturlig og legitimt at Stortinget har meninger om hvordan loven tolkes og brukes, kan det bryte med Grunnlovens system om Stortinget uten bruk av lovvedtak vedtar generelle eller konkrete pålegg om lovtolkning. Der som forslagsstilleren mener loven er uklar, ufullstendig eller må forstås på en annen måte enn regjeringen og forvaltningen har lagt til grunn, vil det være mer nærliggende å foreslå en lovendring. Lovvedtak er i motsetning til anmodningsvedtak, rettslig bindende for regjeringen. I motsetning til anmodningsvedtak har lovvedtak også generell virkning ut over den konkrete saken, og binder både regjeringen, forvaltningen, domstolene og private.

I noen tilfeller kan det være tvilsomt om et forslag er i tråd med Grunnlov og lov. I slike tilfeller kan det være en fordel om forslaget komitébehandles. Da kan statsrå-

den uttale seg, og komiteen kan fremme forslag om anmodningsvedtak hvor regjeringen bes om å komme tilbake til Stortinget med en utredning eller et løsningsforslag. I slike tilfeller kan komitébehandling bidra til å belyse tvilsomme eller vanskelige spørsmål før Stortinget tar endelig stilling.

I den grad et vedtak ikke har budsjettdekning, vil regjeringen kunne unnlate å etterfølge vedtaket inntil det har fått forankring i budsjettet. Regjeringen bør da lojalt i henhold til anmodningsvedtaket, synliggjøre for Stortinget, som bevilgende myndighet, hvilke budsjettvedtak som er nødvendige i påfølgende budsjetter for å følge opp anmodningsvedtaket. Hvis ikke budsjettforslaget får flertall, må anmodningsvedtaket kunne anses som stemt ned igjen av Stortinget selv. Budsjettvedtak er, på samme måte som lovvedtak, bindende for regjeringen.

1.5.5.7 Utøvelse av forvaltningsmyndighet

Stortinget bør være varsom med anmodningsvedtak som instruerer regjeringen i sin utøvelse av lovbestemt forvaltningsmyndighet

I utgangspunktet er det positivt for den politiske og offentlige debatten at Stortinget har meninger om hvordan forvaltningsmyndighet brukes. Kontroll med forvaltningen er dessuten en parlamentarisk kjerneoppgave. Selv om Stortinget først og fremst skal drive etterhåndskontroll, er det ingenting i veien for at Stortinget også gir uttrykk for sitt syn på løpende forvaltnings spørsmål av generell art (styringskontroll). Imidlertid kan det i praksis være en glidende og uklar overgang mellom parlamentarisk kontroll med forvaltningen og parlamentarisk styring av forvaltningen. Utstrakt bruk av anmodninger om hvordan regjeringen skal bruke forvaltningsmyndighet kan bidra til uklare ansvars- og styringsforhold.

Det kan særlig være grunn til å være oppmerksom på vedtaksforslag som pålegger regjeringen et bestemt resultat ved utøvelse av forvaltningsmyndighet i enkelt saker. Det gjelder særlig dersom gjennomføringen av vedtaket kan være til ugunst for den enkeltes rettigheter og plikter. Slike vedtak kan bryte med viktige forvaltningsrettslige prinsipper om likebehandling, forsvarlig saksbehandling, utredning og rett til kontradiksjon.

1.5.5.8 Statlige styringsprinsipper

I funksjonsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen, er det i utgangspunktet forvaltningen som har i oppgave å foreta faglige utredninger og vurderinger. Dette bidrar blant annet til å sikre forsvarlige politiske beslutningsgrunnlag og at målsetninger oppnås på en effektiv og hensiktsmessig måte.

I utformingen av anmodningsvedtak vil det være naturlig å ta hensyn til at forvaltningen er underlagt statlige styringsprinsipper, som stiller krav til utredning.

Anmodningsforslag bør derfor angi målsetninger og ikke hvordan disse skal oppnås. Dette gjelder særlig dersom det ikke foreligger utredningsgrunnlag om hvordan den aktuelle målsetningen kan oppnås, og hvilke konsekvenser den aktuelle fremgangsmåten kan ha.

2. Merknader frå komiteen

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Bobby Jaffery, frå Høgre, leiaren Peter Frølich og Svein Harberg, frå Senterpartiet, Nils T. Bjørke, frå Framstegspartiet, Carl I. Hagen, frå Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, frå Raudt, Seher Aydar, og frå Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 21 (2020–2021).

Rammevilkåra for kontrollen Stortinget gjer av regjeringa

Kontrollen med den utøvande makta er ei av Stortingets tre hovudoppgåver og har ei sentral konstitusjonell og politisk betydning. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning er ein demokratisk garanti som skal sikre den folkelege innverknaden og det folkevalde Stortinget si stilling opp mot regjeringa og embetsverket. Den parlamentariske kontrollen skal avdekkje og hindre maktmisbruk og manglar, garantere for ansvarlegheita i det politiske systemet og sikre ei effektiv og ansvarleg forvaltning, jf. Innst. 392 S (2020–2021).

Komiteen peiker på at kontrollinstituttet vert utøvd under skiftande historiske tilhøve og med raske endringar i mediebildet. Partia kan nytte seg av kontrollinstrument som politisk instrument for å posisjonere seg i framtidige politiske debattar. Enkeltrepresentantar kan nytte kontrollinstrument for å fremje posisjonen sin i eige parti eller for å fremje særskilde interesser på sida av politikken til eige parti. Kontrollinstituttet vil alltid vere i spenningsfeltet mellom den konstitusjonelle rolla og måten det vert utøvd på som politisk instrument. Komiteen meiner difor at det må vere ei sentral oppgåve for Stortinget som institusjon å forme og nytte kontrollinstituttet på ein slik måte at det i størst mogeleg grad bidreg til å halde regjeringa ansvarleg for å fylgje opp Stortingets vedtak.

Stortinget si eiga kontrollverksemd

Komiteen legg vekt på at kjernen i Stortinget si eiga kontrollverksemd er ansvaret til regjeringa eller den einskilde statsråd. Det tradisjonelle utgangspunktet er at Stortinget gjennom «ansvarskontroll» får fram informasjon frå regjeringa og gjer vurderingar av om verksemda til regjeringa eller forvaltninga er grunnlag for å

halde statsrådene ansvarlege. I tillegg har kontrollen utvida seg til ein «styringskontroll» som tek opp feil, manglar eller forbetringpunkt i forvaltninga. Komiteen understrekar at Stortinget bør halde fokus på svakheiter eller problemstillingar ved regjeringas oppfølging av Stortingets vedtak eller saker som kan ha betydning for viktige samfunnsinteresser.

Komiteen viser til at kontrollmandatet er kjelda til særpreget ved kontroll- og konstitusjonskomiteen samanlikna med dei andre faste komiteane i Stortinget. Kontrollverksemda i kontroll- og konstitusjonskomiteen er sektorovergripande, og komiteen har særskild kompetanse til å utføre kontrollverksemda. I handsaminga av kontroll saker skal «rein partipolitisk verksemd verte lagd til sides». Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ein omfattande kompetanse til å ta opp saker av eige tiltak som gjeld «Stortingets kontroll med forvaltninga». Komiteen støttar utvalet si vurdering av at det generelt ikkje bør vere ein terskel for når komiteen skal kunne ta initiativ til å starte ei kontrollsak. Det er tilstrekkeleg at ei sak kan føre til ansvar for medlemmar av regjeringa. Komiteen viser òg til at kontroll- og konstitusjonskomiteen får ei rekke brev frå publikum og har postlista til handsaming i komitémøta. Denne typen innspel kan gje grunnlag for vidare oppfølging frå kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Komiteen viser til at det i 2003, på bakgrunn av Frøiland-utvalets rapport, vart innført mindretalsrettar i Stortingets kontroll med forvaltninga. Det vart oppfatta som eit prinsipielt viktig bidrag til å styrke kontrollfunksjonen. Komiteen er samd i utvalets vurdering av at mindretalsrettane både i fagkomiteane og i kontroll- og konstitusjonskomiteen fungerer godt og etter hensikta slik dei er i dag.

Komiteen peiker på at styringskontroll går føre seg både i kontroll- og konstitusjonskomiteen og i fagkomiteane. I fagkomiteane vil saker komiteen får til handsaming, ofte avdekkje tilhøve som komitémedlemmar eller komiteen meiner ikkje er heldige, og der det vert føreslått lovendringar, budsjettløyvingar eller oppmodingsvedtak. Sidan kontroll- og konstitusjonskomiteen er sektorovergripande, kan den ha trong til innspel til arbeidet sitt frå fagkomiteane. Fagkomiteane kan ha interesse av kva som kjem fram i kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med tanke på å forme ny politikk på sine område.

Komiteen merkar seg at det er trong til gjensidig utveksling av informasjon mellom kontroll- og konstitusjonskomiteen og fagkomiteane. Komiteen støttar utvalets vurdering av at kontroll- og konstitusjonskomiteen oftare enn i dag bør trekkje fagkomiteane inn i kontrollsakene. Føresetnaden er at ein held fast på skilnaden mellom fagkomiteane som formar ut ny politikk, og kontroll- og konstitusjonskomiteen som driv kontroll. Det kan vurderast om ein ynskjer at kontroll- og

konstitusjonskomiteen skal sende fleire saker til fagkomiteane for kommentar, særleg i tilfelle der det kjem fram opplysningar som kan vere relevante for saker som ligg til handsaming i fagkomiteane.

Grunnlova § 75 f gjev Stortinget høve til å fatte vedtak om innsyn i forvaltninga sine dokument. Komiteen viser til at Grunnlova § 75 f gjev Stortinget rett til «å få seg førelagt protokollane frå statsrådet og alle offentlege meldingar og papir». Meir detaljerte reglar for dette er gjevne i Stortingets forretningsorden § 50, som seier at krav om utlevering etter Grunnlova § 75 f kan gjelde «kva dokument som helst som regjeringa eller den underliggjande forvaltninga sit med, og som er utarbeidd eller innhenta som ledd i offentlig verksemd». Harbergutvalet vidarefører Frøiland-utvalet si forståing av Grunnlova § 75 f. Denne forståinga vart òg lagd til grunn av fleirtalet i Innst. S. nr. 210 (2002–2003). Komiteen stiller seg bak den same forståinga.

Då § 75 f vart vedteken i 1814, var det klart at uttrykket «offentlege» dokument var meint i motsetnad til «private». Føremålet med denne ordlyden er å hindre avgrensing i Stortingets innsynsrett. Ved konflikt går innsynsretten etter Grunnlova § 75 f føre dei avgrensingane på innsynsretten som er fastsett i lov.

Komiteen peiker på at rekkevidda til Stortingets innsynsrett etter Grunnlova § 75 f gjeld alle offentlege dokument. Stortinget kan gjennom vedtak i plenum påleggje regjeringa ei konstitusjonell plikt til å utlevere eit kvart dokument som er i regjeringa, eller som den underliggjande forvaltninga har. Det gjeld òg forvaltninga sine dokument som er «interne» etter offentleglova, og regjeringsinterne dokument, som regjeringsnotat og embetsverkets faglege vurderingar.

Komiteen meiner Stortinget bør vere varsame med å be om innsyn i dokument som inneheld drøftingar som er ein del av regjeringskollegiet sine interne førebuingar. Komiteen vil presisere at kompetansen til å be om innsyn i slike dokument berre bør nyttast ved heilt ekstraordinære høve, der det allereie er avdekt sterkt kritikkverdige eller ulovlege tilhøve, og der innsyn i regjeringa sine drøftingar er den einaste måten å klarleggje dei reelle ansvarstilhøva på. Komiteen vil i samband med dette vise til at regjeringsnotat, og førebuingane til desse, er det avgjerande grunnlaget for vedtaka regjeringa gjer i regjeringskonferansane. Det er derfor viktig at regjeringa gjennom desse dokumenta kan ha ein fortruleg dialog som er bevart for ettertida.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre, viser til representanten Jørgen Kosmos innlegg i debatten om Innst. S. nr. 210 (2002–2003), hvor han uttalte

«...dette er å lage en svær debatt om noe som sannsynligvis aldri vil skje, hvis ikke Stortingets flertall føler det slik at det er berettiget mistanke om at det er gjort alvorlige feil av en statsråd som burde føre til videre forfølgelse, f.eks. gjennom riksretten.»

Flertallet slutter seg til denne vurderingen av hvor høy terskelen for utlevering av slike dokumenter bør være. De siste tiårene har det vært en lang rekke kontrollsaker, flere av dem av til dels alvorlig karakter, uten at det verken fra flertall eller mindretall er tatt til orde for innsyn i regjeringsnotater. Det understreker også at terskelen i praksis har vært svært høy, noe den fortsatt bør være.

Komiteen understrekar at informasjon som regjeringa sender Stortinget, ikkje vert offentleggjort. Stortinget har rutinar og regelverk for handsaming av gradert og teiepliktig informasjon.

Komiteen viser til at eit sentralt grunnlag for Stortingets informasjonskrav er Grunnlova § 82. Føresegna slår fast at regjeringa skal gje Stortinget alle dei opplysningane som trengst for å handsame sakene som vert lagde fram. Stortinget må få slik informasjon som gjer det i stand til å gjere ei forsvarleg vurdering av innhaldet og verknadene av dei vedtaka som blir føreslått fatta, eller dei politiske føringane som regjeringa legg til rette for gjennom stortingsmeldingar m.m. Dette omfattar både opplysningar som taler for og som taler mot regjeringas syn. Komiteen peiker på at Stortingets informasjonskrav etter Grunnlova § 82 går framfor lovgjeving som isolert sett avgrensar tilgangen til informasjon. Den avgjerande vurderinga vil i alle tilfelle vere om opplysningane er «naudsynte» for handsaminga av saker regjeringa legg fram, og at opplysningar som vert lagde fram, ikkje skal vere «uriktige eller villeiande». Opplysningsplikta kan skape ei rettsleg plikt for statsråden til å rette seg etter eit innsynskrav frå ein stortingskomité.

Komiteen viser til at komiteane og enkeltrepresentantar har same rett på å få informasjon som ein kvar annan innbyggjar har etter forvaltningslova og offentleglova. Det er ein omfattande bruk av meirinnsyn overfor komiteane, særleg når det gjeld kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det er fast praksis at regjeringsdokument og tilknytte dokument ikkje vert utleverte til stortingskomiteane. Interne dokument til saksførebuinga i departementa kan i utgangspunktet utleverast til komiteane. Som hovudregel vert dokument frå underliggjande forvaltningsorgan utleverte. Det har vore fast praksis at utsegner frå Regjeringsadvokaten ikkje vert overleverte til stortingskomiteane. Komiteen støttar vurderinga frå utvalet om at ein må skilje mellom dei ulike funksjonane Regjeringsadvokaten kan ha. Når det gjeld dokument frå Regjeringsadvokaten som inneheld generelle juridiske råd eller vurderingar om ei sak som vert lagd fram for

Stortinget, for eksempel lovsaker, må vurderingane kunne bli utleverte i den grad dei er relevante.

Utvalet viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen har ein særleg trong til informasjon i sine kontrollsaker, særleg i initiativsakene. Utvalet understrekar at det er kontrolløren som skal definere kva det er naudsynt å få innsyn i. Komiteen deler vurderingane frå utvalet.

Komiteen viser til at Stortinget i handsaminga av Innst. 241 S (2019–2020) vedtok følgjande:

«Stortinget ber presidentskapet om å endre mandatet for utvalget som utreder Stortingets kontrollfunksjoner (Harberg-utvalget) slik at utvalget vurderer og kommer med forslag som muliggjør offentlig innsyn og debatt rundt Riksrevisjonens undersøkelser.»

Komiteen støttar utvalet sitt prinsipielle utgangspunkt om at rapportane frå Riksrevisjonen til Stortinget så langt som mogeleg må vere offentlege. Utvalet peiker på at det i ein skilde saker har synt seg vanskeleg å utarbeide offentlege rapportar fordi rapportane inneheld graderte opplysningar.

Komiteen stiller seg bak utvalet si vurdering om at sjølv om informasjonseigar avgjer graderinga, har informasjonseigar like fullt ein skyldnad overfor offentlegheita som må takast omsyn til. Komiteen legg til grunn, i tråd med konklusjonen frå utvalet, at i den grad ein rapport inneheld graderte opplysningar som inneber at rapporten ikkje kan offentleggjerast i sin heilskap, forventar me at Riksrevisjonen utarbeider ein versjon av rapporten kor graderte opplysningar er unnatekne, og som elles er så fullstendig som mogeleg.

Komiteen deler utvalet sitt syn på at det ikkje er trong til å delegere retten til å krevje innsyn frå Stortinget i plenum til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen viser til merknaden over om at Stortinget bør vere varsame med å be om innsyn i dokument som inneheld drøftingar frå regjeringskollegiet sine interne førebuingar. Av dei same grunnane bør Stortinget vere særst tilbakehaldande med å delegere høvet til å krevje innsyn med heimel i Grunnlova § 75 f, i regjeringsnotat og tilhøyrande dokument som oversendingsbrev og protokoll frå regjeringskonferanse. Komiteen viser til at stortingskomiteane ikkje nødvendigvis er forholdsmessig samansett, sjølv om det er ein hovudregel at dei skal vere det, jf. forretningsorden § 13 andre ledd. Det betyr at det kan vere eit anna fleirtal i komiteane enn i Stortinget i plenum. Komiteen meiner at dersom Stortinget skal be om innsyn i regjeringsnotat og tilhøyrande dokument, så bør det ha stortingsfleirtalet bak seg. Difor bør det gjerast i plenum.

Komiteen viser til at enkeltrepresentantar i utgangspunktet ikkje har meir rett til innsyn overfor forvaltninga enn det som følgjer av offentleglova. Enkeltrepresentantar har ikkje utvida rett til innsyn i dokument

som er unnatekne offentlegheit etter Stortingets reglar for dokumentoffentlegheit. Dei må difor oppmode om innsyn i tråd med reglar om rett til innsyn for Stortingets organ. Komiteen deler utvalet sitt syn på at Stortinget bør gje innsyn i størst mogeleg grad av omsyn til representantanes trong til informasjon. Tilsvarande bør representantane som hovudregel få tilgjenge til fysiske stader, etatar og statlege forvaltningsverksemdar og få høve til å prate med tilsette i slike verksemdar.

Komiteen viser til at forslag til grunnlovssaker vert handsama annleis enn andre lovsaker. Handsaminga føreset at befolkninga skal verte kjend med forslaga og kunne ta stilling til dei i eit val. Samanlikna med andre lovforslag har grunnlovsforslag avgrensa med forarbeid. Komiteen støttar utvalets tilråding til Stortinget om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunngjering og offentleg debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming, og fremjar følgjande forslag:

«Stortinget ber presidentskapet om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunngjering og offentleg debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming.»

Oppmodingsvedtak

Fleirtalet i komiteen, alle unnateke medlemen frå Framstegspartiet, peiker på at høvet Stortinget har til å instruere regjeringa gjennom oppmodingsvedtak, er eit viktig styringsverktøy for Stortinget. Oppmodingsvedtak er skilde ut som eigen vedtakstype i kraft av innhaldet og den oppmodande forma retta mot regjeringa. Fleirtalet viser til at utvalet gjer ei drøfting av den konstitusjonelle statusen til oppmodingsvedtaka. Fleirtalet meiner det viktigaste er at oppmodingsvedtak er parlamentariske instruksar som regjeringa er forplikta til å følgje opp, men dei er ikkje rettsleg bindande. Fleirtalet viser til at Stortinget kan halde regjeringa parlamentarisk ansvarleg om eit oppmodingsvedtak ikkje vert overhalde eller følgt opp godt nok, gjennom å fatte vedtak om kritikk eller mistillitsvedtak.

Oppmodingsvedtaka er lausrivne frå skiljet mellom styring på førehand og kontroll av regjeringa i ettertid. Oppmodingsvedtak kan nyttast på alle stadium i ei sak, frå initiativ til gjennomføring og som ledd i kontrollen i ettertid. Difor må Stortinget og dei ein skilde stortingsrepresentantane ha stor fridom til å nytte oppmodingsvedtak.

Fleirtalet viser til at oppmodingsvedtak er retta mot regjeringa og statsrådene. For regjeringa er oppmodingsvedtak parlamentariske instruksar. For enkeltper-

sonar og grupper i samfunnet kan det vere knytt betydelege forventningar til vedtak gjorde i Stortinget. Fleirtalet understrekar at den einskilde stortingsrepresentant og partia har eit sjølvstendig ansvar for å nytte vedtaksforma på forsvarleg vis. Vedtaka må vere så presise som mogeleg ut frå føremålet med vedtaket. Oppmodingsvedtak bør generelt vise til målsetjingar og ikkje korleis dei skal verte oppnådde.

Fleirtalet peiker på at omfattande bruk av oppmodingar om korleis regjeringa skal nytte forvaltningsmyndigheita si, kan føre med seg uklåre ansvars- og styringstilhøve. Stortinget bør vere varsamme med oppmodingsvedtak som gjev regjeringa instruks om korleis den lovbestemte forvaltningsmyndigheita skal verte utøvd. Stortingets lovvedtak går framfor Stortingets oppmodingsvedtak. Budsjettvedtak er bindande for regjeringa på linje med lovvedtak. Ein statsråd vil difor ikkje kunne følgje opp eit vedtak som er i strid med vanleg lov. Oppmodingsvedtak som ikkje har budsjettdekning, vil regjeringa kunne unnlate å etterfølgje fram til det har fått forankring i budsjettet.

Fleirtalet viser til at oppmodingsvedtaka vert retta mot regjeringa generelt. Dei gjeld i utgangspunktet til dei vert innfridde av regjeringa eller til Stortinget gjer eit nytt vedtak. Fleirtalet understrekar at det er ei klar forventning om at regjeringa skal oppfylle oppmodingar som fleirtalet i Stortinget stiller seg bak. Oppmodingsvedtaka vert følgde opp av regjeringa, som gjev tilbakemelding om oppfølginga både i det årlege budsjettframlegget og i særskild melding som vert handsama av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan ikkje lukke vedtak som ikkje er følgde opp. Fleirtalet understrekar at dersom regjeringa ikkje ynskjer å følgje opp oppmodingsvedtaka eller av ulike grunnar er usamd, så bør regjeringa fremje forslag om oppheving av oppmodingsvedtaka.

Fleirtalet viser til at det har vore auka bruk av oppmodingsvedtak frå slutten av 1990-talet og fram til i dag. Så lenge vedtaka er retta mot regjeringa, og dei ikkje er i strid med lov eller grunnlov, finst det i utgangspunktet ingen grenser for kva eit oppmodingsvedtak kan gå ut på. Fleirtalet understrekar at oppmodingsvedtaka er eit formelt uttrykk for Stortingets vilje, som landets demokratisk valde og representative statsorgan. Vedtaka er eit viktig styringsverktøy i dialogen mellom Stortinget og regjeringa i samband med lovgiving, budsjetthandsaming og andre spørsmål som krev samvirke mellom statsmaktene. Oppmodingsvedtak kan òg vere eit styringsverktøy for Stortinget i oppfølginga av saker som vert handsama av regjeringa og vert nytta i Stortingets oppfølging av og kontroll med regjeringa.

Fleirtalet viser til at Stortinget driv kontroll med regjeringa si oppfølging av oppmodingsvedtak i etterkant. Denne kontrollen har utvikla seg i takt med Stortingets bruk av oppmodingsvedtak. Regjeringa sender

kvart år ei melding om oppfølging av oppmodingsvedtak om handsaming av representantforslag som er vedtekne sende over til regjeringa for utredning og uttale. På Stortinget vert meldinga send til kontroll- og konstitusjonskomiteen for handsaming. Sidan komiteen er sektorovergripande og ikkje har ansvar for eit særskilt politikkområde, vert meldinga òg send til dei andre fagkomiteane for uttale om oppfølginga av vedtaka som er relevante for komiteen sine område. Fleirtalet understrekar at ansvaret for å kvittere ut oppmodingsvedtak gjennom handsaminga av stortingsmeldinga om oppmodings- og utgreiingsvedtak ligg i kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 580 S (2020–2021).

Fleirtalet peiker på at regjeringa over tid har rapportert til Stortinget to gonger årleg, sidan dei årlege budsjettframlegga inneheld ei oversikt over korleis fagdepartementa følgjer opp oppmodingsvedtaka. Fleirtalet støttar utvalet sitt syn om at tidspunktet for når den årlege meldinga vert overlevert til Stortinget, bør endrast for å unngå dobbeltarbeid. Slik var også praksisen tidlegare. Fleirtalet foreslår at den årlege meldinga om oppmodings- og utgreiingsvedtak vert utarbeidd på same rapporteringstidspunkt som budsjettframlegga og vert overlevert i etterkant av budsjettframlegget. Slik er fleirtalet tilfreds med at den årlege meldinga om oppfølging av oppmodingsvedtak for 2021–2022 er lagd fram i samband med budsjettet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet konstaterer at det i mange tiår har vært drøftet om såkalte anmodningsvedtak av Stortinget i plenum er rettslig bindende eller ikke. Det er ulike synspunkter både blant jurister og statsvitere, men det synes som om det er flere statsvitere enn det er jurister, som mener de er rettslig bindende. Spørsmålet om anmodningsvedtakene er imidlertid omstridt, og det hersker ulike synspunkter på vedtakenes posisjon i vårt konstitusjonelle og derved rettslige styringssystem.

I denne sammenheng er det viktig å påpeke at det norske styringssystemet består av to forskjellige systemer, det parlamentariske og det rettslige eller konstitusjonelle. Det parlamentariske system er enkelt idet Stortinget når som helst og med hvilken som helt begrunnelse kan vedta mistillit overfor en statsråd eller hele regjeringen, og da er statsråden eller regjeringen forpliktet til å gå av i henhold til Grunnloven § 15. I det parlamentariske system risikerer altså en statsråd eller en regjering kun å miste sitt arbeid eller sitt embete. Det er ingen prosess med kontradiksjon eller ankemulighet, og årsaken til mistillitsvedtaket kan være hva som helst.

Det rettslige system bygger på de samme prinsipper som det ordinære rettssystem hvor ingen kan dømmes uten en rettslig prosess, hvor påstanden må være et brudd på en lov. I denne sammenheng er det ansvarlighetsloven av 5. februar 1932 som er mest gjeldende. I

denne loven er det flere paragrafer som medfører at medlemmer av regjeringen, Stortinget eller Høyesterett kan dømmes for brudd på lovbestemmelser og få både bøter og/eller fengselsstraff, i tillegg til å bli fradømt embetet.

Når det gjelder anmodningsvedtak fattet av Stortinget, er det omdiskuterte spørsmålet om disse vedtakene er omfattet av ansvarlighetsloven. Altså om en statsråd som ikke følger opp og gjennomfører et stortingsvedtak i form av et anmodningsvedtak, kan straffes med bøter eller fengselsstraff.

Det er to hovedspørsmål som kan reises i denne sammenheng. Er anmodningsvedtak i den nåværende konstitusjonelle og rettslige oppfatning omfattet av et rettslig mulig ansvar, eller er det det ikke? Og det andre er: Er det ønskelig at anmodningsvedtak er rettslig bindende, eller er det det ikke?

Her er det altså ulike meninger. I tidligere tider var det en klar oppfatning av at anmodningsvedtak også ble omfattet og inkludert som et rettslig konstitusjonelt ansvar.

Dette medlem viser til Innst. S. nr. 277 (1976–77), som er hovedinnstillingen fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om Stortingets kontroll med forvaltningen. Denne innstillingen var basert på Dokument nr. 7 (1972–73) fra utvalget som gjennomførte den parlamentariske undesøkelsen etter Kings Bay-saken. Tidligere statsminister Per Borten var saksordfører, og i denne innstillingen står det i kapittel 3 under punkt 3.2 Konstitusjonelle grenser for Stortingets beslutningsmyndighet, spalte 2 side 6:

«Utviklingen må sies å ha stadfestet at Regjeringen er rettslig forpliktet til å følge de bestemmelser Stortinget fatter».

Dette forsterkes av representantene Gustavsén og Ås som

«vil fremheve at Stortinget ikke bare kan rette h e n s t i l l i n g e r til regjeringen i de nevnte tilfeller, men at det i stor utstrekning også (i plenumsvedtaks form) kan gi b i n d e n d e i n s t r u k s e r om hvordan regjeringen skal utøve sin myndighet, jfr. Andenæs, Statsforvaltningen i Norge (4. utg. 1976 side 276).»

Komiteen uttaler også at den

«er enig med Utvalget i at plenumsvedtak må ha gyldighet inntil videre dersom vedtaket ikke inneholder noen tidsbegrensning. Dette må i hvert fall gjelde unntaksfritt for plenumsvedtak som er rettslig bindende for forvaltningen.»

Dette medlem vil derfor påpeke at vedtak 1013 av 27. mai 2021 både er rettslig bindende og sammen med vedtak 596 (2020–2021) fortsatt gjeldende for nåværende regjering. Det bør også være nærliggende å mene at tidligere statsråd Knut Arild Hareide har brutt

ansvarlighetsloven § 8 bokstav b, jf. Innst 140 S (2021–2022).

Senere og senest i Dokument 21 (2020–2021) fra det såkalte Harberg-utvalget fremgår det at anmodningsvedtak ikke normalt medfører et rettslig ansvar. Det henger imidlertid en liten uklarhet ved om dette også omfattet krystallklare vedtak, men her er det ulike meninger. Dette medlem, som var en del av Harberg-utvalget, har fundert mye på dette, og er nå i ettertid kommet til et mer nyansert standpunkt. Slik dette medlem nå ser det, må også krystallklare anmodningsvedtak med tidsfrister for gjennomføring, klart være inkludert i de bestemmelser som er gjeldende i ansvarlighetsloven.

På dette området er det egentlig hele både det parlamentariske og konstitusjonelle styringssystem som er diskusjonstemaet. Hvilket organ er det øverste og bestemmende organ i det norske styringssystemet? Er det den utøvende makt, regjeringen, eller er det den folkevalgte nasjonalforsamling, Stortinget? Dette er det helt avgjørende spørsmål for vårt styringssystem.

Det kan nemlig skje at Stortinget fatter et konkret og eksplisitt vedtak som den utøvende makt regjeringen og dens såkalte fagfolk har advart mot og har talt imot, og da er spørsmålet, hvem bestemmer? Er det regjeringen og de såkalte fagfolk som skal ha det avgjørende ord, eller er det Stortingets konkrete vedtak?

Stortingets vedtak i ulike saker er ofte omdiskutert idet noen mener et vedtak er håpløst, dumt, dårlig begrunnet og fattet på et kunnskapsfattig grunnlag og helt på jordet. Andre mener det var et klart og godt begrunnet og fornuftig vedtak.

Hovedspørsmålet i det norske konstitusjonelle system er da: Hvilket syn er det som skal være gjeldende? Stortingets vedtak eller de ukjente, navnløse fagfolk og statsråders synspunkter? Med andre ord, skal såkalte fagfolk og en statsråd kunne rettslig overprøve et vedtak i nasjonalforsamlingen, Stortinget? Skal Stortingets rett til å bestemme begrenses til saksområder som ikke er såkalte faglige?

Da blir spørsmålet hva som er bare faglige spørsmål, og hva som er politiske for avgjørelse i en folkevalgt forsamling. Dette medlem har meget lang erfaring fra det politiske miljø og har store problemer med å finne saksområder som bare er faglige, bortsett fra helt tekniske bevisbare saksforhold. Hvorledes gjennomføre en hjerteoperasjon eller annen operasjon, er fag, om en bro bør sementeres, med hvor mye jern, er fag, men om en medisin som er dyr, skal betales av folketrygden, er politikk, om private eller offentlige skal drive sykehjem, er politikk og ikke fag, hvilken struktur som er best for domstoler og sykehus, er politikk og ikke fag, fartsgrenser er politikk og ikke fag, hva et universitet skal bruke penger på, er politikk og ikke fag, om kommuner eller stat skal ha ansvar for eldreomsorg, er politikk og ikke

fag, om renten skal settes opp eller ned, er politikk og ikke fag, osv. Slik dette medlem ser det, er det nå en tendens til at ansvarlige folkevalgte organer fraskriver seg ansvarsforhold og søker å overføre ansvaret til såkalte fagfolk fordi de påstår det er fag og ikke ren politikk.

Derfor bør det være klart at også anmodningsvedtak må være rettslig bindende slik at statsråder som ikke gjennomfører klare anmodningsvedtak, kan risikere straffeforfølgelse. I denne sammenheng gjengis ansvarlighetsloven § 8 i sin helhet:

«Med bøter eller fengsel inntil 5 år straffes det medlem av Statsrådet som ved handling eller undlatelse bevirker

- a) at noget som krever beslutning av Stortinget blir foretatt uten Stortingets samtykke;
- b) at en beslutning av Stortinget ikke blir gjennomført, eller at en handling blir foretatt i strid med en stortingsbeslutning;
- c) at protokoller, dokumenter eller opplysninger som skal meddeles Stortinget blir tilbakeholdt, eller at statens regnskaper ikke blir tilstillet Statsrevisjonen således som bestemt i Grunnloven § 75 bokstav k.»

Det andre hovedspørsmål som ble stilt i begynnelsen, er: Hva er ønskelig i vårt styringssystem? Er det ønskelig og fornuftig at Stortingets anmodningsvedtak ikke er rettslig bindende? Eller er det ønskelig i vårt styringssystem at anmodningsvedtak er rettslig bindende?

Svaret på dette hovedspørsmål er egentlig klart. Skal det være landets nasjonalforsamling Stortinget som er det øverste og bestemmende organ, eller er det den utøvende makt regjeringen og dens byråkrater som skal bestemme? Så enkelt og så vanskelig er hovedspørsmålet.

Dette medlem har etter mye tenkning og vurderinger kommet til at kjernen i et demokratisk styringssystem er at det på godt og av og til selvsagt vondt, må være slik at det er den folkevalgte nasjonalforsamling som er det øverste bestemmende organ. Derfor må det også være slik at anmodningsvedtak må være rettslig bindende for den utøvende makt innenfor ansvarlighetslovens bestemmelser.

Her er det også en fin kobling mellom de to styringssystemer idet en statsråd eller en regjering som ikke vil gjennomføre et mulig vedtak i Stortinget, kan opplyse før votering om at dersom et forslag blir vedtatt, vil statsråden eller regjeringen tre tilbake. Da vil også Stortinget bli gjort kjent med konsekvensen av et mulig vedtak før voteringen er over. Det er langt bedre enn at et vedtak i Stortinget ikke blir gjennomført av en regjering i ettertid fordi regjeringen var uenig.

Dette medlem er imidlertid også klar på at rettslig bindende anmodningsvedtak må være både klare og konkrete uten fortolkningsmuligheter, og at dersom deres gjennomføring medfører utgifter, må vedtaket følges av et konkret bevilgningsvedtak. Det å be en regjering gjennomføre noe som åpenbart vil koste penger uten å

bevilge samtidig de nødvendige summer, vil ikke kunne være rettslig bindende fordi Stortinget da ikke har sikret de nødvendige bevilgninger for vedtakets gjennomføring. En regjering må kunne opplyse om et forslags gjennomføring koster penger, og også hvor mye før forslaget kommer til votering. Det kan også benyttes som en rent saklig begrunnelse fra en regjering for at anmodningsvedtaket ikke blir gjennomført.

Et hovedspørsmål vil derfor være om Stortinget ønsker at dets klare og konkrete anmodningsvedtak skal eller ikke skal være rettslig bindende. Hvis Stortinget er fornøyd med at ethvert anmodningsvedtak kun skal vurderes og behandles som et «god jul og godt nytt år»-forslag og -vedtak som ikke er alvorlig ment, men kun for å få et oppslag i media, som så innbiller velgerne at et vedtak betyr noe, er det selvsagt greit, men da må det også fremstå som et slikt. Det å lure velgerne til å tro at når Stortinget har fattet et vedtak, blir det slik, mens det i realiteten ikke betyr noe som helst, vil være å rive ned demokratiet som styringssystem innenfra, og det er dette medlem imot.

Hvis anmodningsvedtak i sin klareste form ikke er rettslig bindende etter ansvarlighetsloven, og det er slik at enhver regjering kan se bort fra vedtakene, kan det demokratiske system miste troverdighet og respekt, og da kan styringssystemet komme i fare. Derfor bør Stortinget slå fast at klare og konkrete anmodningsvedtak er rettslig bindende etter ansvarlighetslovens bestemmelser.

Et annet og meget viktig moment er å se på hva som skjer i det ordinære sivile samfunn i forhold til myndighetene. Her er det nemlig en klar utvikling hvor personer i arbeidslivet og organisasjoner blir strafferettslig ansvarlig for sine lovbrudd, men også såkalte unnlaterer og påståtte mangelfulle styringsvedtak eller mangelfull oppmerksomhet fra et styre i en bedrift.

Slik dette medlem ser det, bør det være en viss sammenheng mellom det styringssystem med straffereaksjoner for lovbrudd som skjer i det sivile samfunn, og det som skjer i det politiske styringssystem, både lokalt og nasjonalt. Lovbrudd begått av enkeltpersoner i utførelsen av sin jobb eller posisjon må kunne medføre en form for straff i begge systemer, ikke bare det ene. Slik dette medlem ser det, er det i dag en situasjon hvor brudd på lover i det sivile system kan medføre både bøter og fengselsstraff for personer, mens det i det offentlige styringssystem aldri skjer at noen person risikerer straff i form av bøter eller fengsel for lovbrudd i utførelsen av sitt arbeid.

Dette medlem mener på denne bakgrunn at det bør gjøres klart fra landets nasjonalforsamling at alle vedtak truffet av Stortinget i plenum, er rettslig bindende i forhold til ansvarlighetslovens bestemmelser. Da vil det være opp til domstolen om det er formildende omstendigheter og uklarheter i vedtakene, eller om de er

klinkende klare. På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget slår fast at klare, konkrete og iverksettende vedtak av Stortinget i plenum er konstitusjonelt bindende for statsråder i forhold til ansvarlighetsloven.»

3. Forslag frå mindretal

Forslag frå Framstegspartiet:

Forslag 1

Stortinget slår fast at klare, konkrete og iverksettende vedtak av Stortinget i plenum er konstitusjonelt bindende for statsråder i forhold til ansvarlighetsloven.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. februar 2022

Peter Frølich

leiar

Nils T. Bjørke

ordførar

4. Tiltråding frå komiteen

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

vedtak:

Stortinget ber presidentskapet om å setje ned eit utval for å sjå på alle tilhøve rundt framsetjing og handsaming av grunnlovsforslag for å sikre kunngjering og offentleg debatt, grundig handsaming og naudsynt utgreiing før forslaga vert tatt opp til endeleg handsaming.