



Dokument nr. 8:20

(2006-2007)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Inge Lønning, Berit Brørby, Lodve Solholm og Ågot Valle

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Inge Lønning, Berit Brørby, Lodve Solholm og Ågot Valle om endringer i Stortingets forretningsorden (behandling av saker om konstitusjonelt ansvar)

Til Stortinget

BAKGRUNN

Forslaget fremmes på bakgrunn av forslagene fremsatt i Dokument nr. 12:1 (2003-2004) - grunnlovsforslag fra Jørgen Kosmo, Inge Lønning, Lodve Solholm, Ågot Valle, Odd Holten, Berit Brørby og Carl I. Hagen om endringer i Grunnloven §§ 20, 30, 86, 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten). Forslaget bygger videre på forslagene fremsatt i Dokument nr. 19 (2003-2004) fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen.

Utvalget ble nedsatt den 5. juni 2003 etter vedtak fattet av Stortingets presidentskap og fikk følgende mandat:

"Utvalget skal utrede alternativer til riksrettsordningen og formulere alternative grunnlovsforslag. Utredningen skal bygge videre på kontroll- og konstitusjonskomiteens merknader i Innst. S. nr. 210 (2002-2003), rapporten fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Dokument nr. 14 (2002-2003)) og debatten i Stortingets møte 28. mai 2003."

Som interne medlemmer i utvalget ble oppnevnt stortingspresident Jørgen Kosmo (leder) og stortingsrepresentant Carl I. Hagen. Som ekspertmedlemmer ble oppnevnt sivilombudsmann Arne Fliflet, professor Bjørn Erik Rasch og høyesterettsjustitiarius Carsten Smith.

Hovedpunkter i utvalgets forslag

Utvalget foreslår å beholde riksrettsordningen, men det legges vekt på å bygge ned de sider ved dagens ordning som åpner for en utpreget politisk skjønnsutøvelse, og styrke den rettslige dimensjonen. Riksretten videreføres som en særdomstol for et avgrenset, konstitusjonelt ansvar, men det foreslås endringer i dagens ordning både når det gjelder organisering og ansvarsgrunnlag.

Det presiseres i Grunnloven § 86 og i ansvarlighetsloven at det konstitusjonelle ansvar avgrenses til brudd på konstitusjonelle plikter som påhviler statsråder, stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere. Riksrettens kompetanse utvides for øvrig til også å omfatte erstatningssaker - uavhengig av om det anlegges straffesak og av om tiltalte i en konkret sak idømmes straff.

Ansvarlighetsloven foreslås beholdt, men bestemmelser som knytter straffansvaret til svært vidt-favnende og utpreget politiske vurderingstemaer foreslås ikke videreført. Grunnloven § 30 tredje ledd foreslås endret i samsvar med dette. Det foreslås videre å endre Grunnloven § 20 slik at det skal være adgang til å benåde en som domfelles av Riksretten dersom Stortinget samtykker.

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget og plikt til å søke avskjed etter mistillitsvotum foreslås grunnlovsfestet, jf. forslag til nye bestemmelser i Grunnloven §§ 82 og 15.

Etter dagens ordning består Riksretten av dommere fra Høyesterett og medlemmene i Lagtinget. Høyesterettsdommere skal fortsatt inngå i Riksretten, men lagtingsmedlemmene erstattes av et Riksrettsutvalg - legdommere som velges av Stortinget for en periode på 6 år. Møtende stortingsrepresentanter skal ikke lenger kunne være medlemmer av Riksretten. I henhold til den foreslåtte Grunnloven § 86 skal Riksretten bestå av 11 medlemmer - 5 dommere fra Høy-

esterett og 6 medlemmer valgt av Stortinget. Høyesterettsjustitiarius skal være Riksrettens president.

Av den foreslåtte Grunnloven § 86 fremgår det videre at Stortinget i plenum erstatte Odelstinget som påtalemyndighet i riksrettssaker.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsettes å overta protokollkomiteens funksjon som forberedende organ, og komiteens funksjon foreslås regulert i Stortingets forretningsorden. Det foreslås også at Stortinget, med tilslutning fra en tredjedel av representantene, skal kunne vedta at et nytt, uavhengig særorgan - kalt Stortingets ansvarskommisjon - skal innlede undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. Kommisjonen skal bestå av 5 medlemmer oppnevnt av Stortinget for en 6-års periode, og medlemmene skal blant annet ha påtale- og etterforskningskompetanse. Kommisjonen skal avgi sin tilråding til Stortinget, og saken forberedes deretter i kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avgir innstilling i påtalespørsmålet til Stortinget.

Henvendelser med påstand om brudd på konstitusjonelle plikter som Stortinget mottar fra privatpersoner forberedes også i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen får myndighet til å overføre en slik henvendelse til den ordinære påtalemyndighet dersom den finner at saken ikke hører under riksrett, og til å vedta at en henvendelse med krav om riksrett som klart ikke kan føre frem, ikke skal fremlegges for Stortinget i plenum. Regler om ansvarskommisjonen forutsettes gitt i riksrettergangsloven. Det foreslås at kommisjonens sammensetning, arbeidsmåte og administrative spørsmål presiseres nærmere i instruks eller retningslinjer gitt av Stortinget eller Stortingets presidentskap.

Om den nærmere begrunnelsen for forslagene vises det til Dokument nr. 19 (2003-2004).

Forslagene til endringer i Stortingets forretningsorden tar utgangspunkt i at Grunnloven endres på den måte som er foreslått i Dokument nr. 19 (2003-2004) og Dokument nr. 12:1 (2003-2004). Endringene i lov om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov om rettergangsmåten i riksrettssaker, fremmes i et eget representantforslag, jf. Dokument nr. 8:22 (2006-2007).

Nærmere om forslagene

Generelt

Riksrettstiltale vil normalt bare kunne besluttes etter at omfattende undersøkelser er gjort i forkant. Informasjon om klanderverdig embetsførsel kan fremkomme på mange måter. Den kan eksempelvis bli fanget opp av pressen, bli fremsatt i form av henvendelse fra privatpersoner, fremkomme via Riksrevisjonen eller Sivilombudsmannen, eller bringes frem i lyset som resultat av at Stortingets egne kontrollmidler benyttes. Kontroll- og konstitusjonskomiteen

har initiativrett i kontroll saker, og vil ofte ha forestått den innledende behandling av en kontroll sak som kan ende opp i en vurdering av riksrettsspørsmålet. Etter gjeldende bestemmelse i Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 10 fjerde ledd, kan komiteen foreta de undersøkelser i forvaltningen den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Slik beslutning fattes av en tredjedel av komiteens medlemmer.

Det foreslås at det gis regler for kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av saker om konstitusjonelt ansvar - herunder spørsmål om etterforskning skal innledes av Stortingets ansvarskommisjon - i Stortingets forretningsorden § 12 nr. 10. På samme måte som ved andre kontroll saker, skal en tredjedel av komiteens medlemmer kunne beslutte å ta en sak om konstitusjonelt ansvar opp til behandling på eget initiativ. Dersom det besluttes at en sak skal tas opp til behandling, skal komiteen avgi innstilling til Stortinget. Hvis spørsmål om slikt ansvar oppstår i en sak komiteen allerede har til behandling, vil forslag om å reise tiltale eller be Stortingets ansvarskommisjon om å innlede etterforskning på vanlig måte bli fremsatt i komiteens innstilling til den aktuelle saken.

Stortinget kan avgjøre påtalespørsmålet ved å reise riksrettstiltale eller henlegge saken med vanlig flertall. Alternativt kan Stortinget med tilslutning fra en tredjedel av representantene, vedta å be Stortingets ansvarskommisjon iverksette undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. De nærmere reglene om Stortingets ansvarskommisjon fremgår av forslaget til et nytt kapittel i lov om rettergangsmåten i riksrettssaker, jf. Dokument nr. 19 (2003-2004) og Dokument nr. 8:22 (2006-2007).

I saker der Stortingets ansvarskommisjon iverksetter undersøkelse, avgir den sin tilråding til Stortinget. Saken forberedes deretter i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen gjennomgår kommisjonens rapport og avgir innstilling i påtalespørsmålet til Stortinget. En tilråding fra kommisjonen vil ikke være bindende for Stortinget eller for kontroll- og konstitusjonskomiteen, men kommisjonens standpunkt vil være et viktig innspill til Stortinget når den endelige påtalevurderingen skal foretas.

Dersom Stortinget fatter en beslutning om å reise tiltale for riksrett, skal saken etter forslaget sendes tilbake til kontroll- og konstitusjonskomiteen som handler på Stortingets vegne under forberedelsen og utførelsen av riksrettssaken.

Eksterne henvendelser med påstand om brudd på konstitusjonelle plikter som Stortinget mottar, skal etter forslaget behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det bør ikke være slik at enhver ekstern henvendelse med krav om riksrett må forelegges Stortinget i plenum. Etter nåværende praksis blir slike henvendelser forelagt Stortingets presidentskap

til avgjørelse om den videre fremgangsmåte etter forberedelse av Stortingets administrasjon. Dersom Presidentskapet finner at det åpenbart ikke er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende, orienteres avsenderen om at Presidentskapet ikke ser grunn til ytterligere forføyninger i saken. I siste omgang er det likevel Odelstinget som henlegger saken. Etter forslaget til en revidert riksrettsordning, gis kontroll- og konstitusjonskomiteen myndighet til ikke å fremlegge et eksternt krav om riksrett for Stortinget der det er åpenbart at den ikke kan føre frem. Komiteen gis videre myndighet til å avvise slike henvendelser som gjelder forhold som ikke hører inn under riksrettsordningen. I sistnevnte tilfeller skal saken oversendes rette påtalemyndighet. Avsender skal i så fall underrettes om sakens utfall. En henvendelse med krav om riksrett kan besluttes fremlagt for Stortinget dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det. Dersom komiteen mener at det er substans i saken, eller det er tvil om saken hører under Riksretten eller de ordinære domstoler, skal saken fremlegges for Stortinget til avgjørelse - eventuelt med en innstilling om henleggelse.

Forslaget til en revidert riksrettsordning innebærer at det ikke lenger skal velges en egen aksjonskomité som skal handle på Stortingets vegne under forberedelsen og utførelsen av saken etter at Stortinget har vedtatt å ta ut tiltale, jf. riksrettergangsloven § 14. Det foreslås at kontroll- og konstitusjonskomiteen overtar aksjonskomiteens oppgaver, og at dette fremgår av forslaget til nytt fjerde ledd i Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 10. Aksjonskomiteens oppgave har i første rekke vært å assistere den aktor som pekes ut, og til dels delta som en del av aktoratet, jf. riksrettergangsloven § 23. Etter forslaget til ny riksrettsordning anses det mest hensiktsmessig at aktoratet under rettsforhandlingene utføres av profesjonelle aktører. Kontroll- og konstitusjonskomiteen forutsettes å være et konsultativt organ for aktoratet underveis i forberedelsen og under behandlingen av saken, heller enn en aktiv del av det. Det antas etter dette at medlemmer av kontroll- og konstitusjonskomiteen ikke som aksjonskomiteen skal kunne delta direkte i rettsforhandlingene. Det pekes ellers på at aktoratet opptrer på vegne av Stortinget, og det forutsettes at den/de som antas til denne oppgaven legger opp arbeidet i saken i nært samarbeid med kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Merknader til de enkelte bestemmelser

§ 12 ANNET LEDD NR. 10

Kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av rapportene fra de eksterne kontrollorganer er etter endringene i 2005 nedfelt i Stortingets forretningsorden § 12 nr. 10 bokstavene a til f.

Bokstav f gjelder rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. Det foreslås at bestem-

melsen utvides til også å omfatte rapporter fra Stortingets ansvarskommisjon.

Det foreslås inntatt et nytt fjerde ledd i § 12 annet ledd nr. 10 om komiteens behandling av saker om konstitusjonelt ansvar, herunder om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar.

Som følge av forslaget om et nytt fjerde ledd i § 12 annet ledd nr. 10, blir nåværende fjerde til sjettede ledd femte til syvende ledd.

§ 14 A

Någjeldende Forretningsorden § 14 a om oppnevning av en protokollkomité, foreslås opphevet som følge av forslaget til en ny riksrettsordning.

NY § 45 A

Det foreslås en ny Forretningsorden § 45 a om at Stortinget, med tilslutning fra en tredjedel av representantene, kan vedta at Stortingets ansvarskommisjon skal innlede undersøkelser med sikte på å avklare om det er grunnlag for å gjøre konstitusjonelt ansvar gjeldende mot noen. Dette gjelder likevel ikke dersom Stortinget i samme sak vedtar at det ikke skal tas ut tiltale mot den eller de personer undersøkelsene vil være rettet mot for de forhold som omfattes av anmodningen.

Bestemmelsen innebærer at mindretallets adgang til å be om etterforskning, vil måtte stå tilbake for flertallets rett til å henlegge saken. Det vil ikke være hensiktsmessig å iverksette nærmere undersøkelser i en sak dersom et flertall på Stortinget på dette tidspunkt har tatt stilling til påtalespørsmålet og mener det ikke er grunnlag for å reise sak.

FORSLAG

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

I

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 12 annet ledd nr. 10 første ledd bokstav f skal lyde:

rapporter fra *Stortingets ansvarskommisjon* og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

§ 12 annet ledd nr. 10 nytt fjerde ledd skal lyde:

Komiteen behandler også saker der Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende. En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak skal ta en slik

sak opp til behandling, herunder om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar, jf. lov om rettergangsmåten i riksrettssaker av 5. februar 1932 nr. 2. Komiteen skal avgi innstilling om de saker den tar opp til behandling. Dersom komiteen finner at forhold i en ekstern henvendelse vedrørende brudd på konstitusjonelle plikter ikke kan påtales ved riksrett, skal henvendelsen oversendes rette påtalemyndighet. Komiteen kan dessuten vedta at en henvendelse ikke skal fremlegges for Stortinget når de forhold den omhandler åpenbart ikke kan føre til noe. Henvendelsen skal legges frem for Stortinget ved innstilling dersom en tredjedel av komiteens medlemmer krever det. Den som har fremmet henvendelsen skal underrettes om utfallet av behandlingen. Når beslutning om tiltale for riksrett er fattet, handler komiteen på Stortingets vegne under forbedelsen og utførelsen av saken.

Nåværende fjerde til sjetten ledd blir femte til syvende ledd.

§ 14 a oppheves.

Ny § 45 a skal lyde:

Ved beslutning som krever tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer, kan Stortinget anmode Stortingets ansvarskommisjon om å iverksette undersøkelser for å klarlegge om det er grunnlag for å ta ut tiltale for riksrett i henhold til Grunnloven § 86. Dette gjelder likevel ikke dersom Stortinget i samme sak vedtar at det ikke skal tas ut tiltale mot den eller de personer undersøkelsene vil være rettet mot for de forhold som omfattes av anmodningen.

II

Endringene trer i kraft samtidig med endringene i lov 5. februar 1932 nr. 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett og lov 5. februar 1932 nr. 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker omhandlet i Dokument nr. 8:22 (2006-2007).

30. november 2006