

## **Inspiration fra Norge: Indretningen af og erfaringerne med Stortingets Kontroll- og Konstitusjonskomité's kontrolvirksomhed. Overblik over Kontroll- og Konstitusjonskomitéens opgaver og funktionsmåde.**

Kontrollsaker kom raskt på dagsordenen i det norske Stortinget, og allerede høsten 1814 ble det igangsatt flere granskinger. Kontrollarbeidet ble på dette tidlige stadiet i vår parlamentariske historie utført av ad hoc-komiteer.

En fast protokollkomité ble nedsatt i 1815 og den ble tidlig regnet som en av Stortingets viktigste komiteer.

Utover på 1900-tallet mistet komiteen gradvis betydning, den var organisert som en passiv mottaker av kontrollsaker og hadde ikke mulighet til å ta opp saker til behandling på eget initiativ. Komiteen ble nedlagt i 1972, og kontrollansvaret ble da overført til fagkomiteene. Dette viste seg raskt å være en løsning få var fornøyd med, og i 1981 ble det derfor opprettet en kontrollkomité, der medlemmene også skulle sitte i andre komiteer.

### **Initiativretten - 1993**

Gjeldende ordning – med en egen kontroll- og konstitusjonskomité trådte i kraft høsten 1993. Det var et uttrykt ønske å gi kontrollarbeidet større oppmerksomhet, og i tillegg fikk komiteen ansvaret for grunnlovssaker. Som den eneste av Stortingets komiteer ble kontroll- og konstitusjonskomiteen gitt formell initiativrett. Dette innebærer at komiteen kan ta en sak opp til formell behandling uten at saken er oversendt fra Stortinget.

I 2000 nedsatte Stortinget et utvalg som skulle utrede Stortingets kontrollfunksjon, med vekt på å avklare kontrollens formål, funksjon, rekkevidde og betydning.

### **Mindertallsrettighetene – 2003**

Utvalget foreslo at kontroll- og konstitusjonskomiteens rett til selv å initiere saker, skulle kunne utøves av en tredjedel av komiteens medlemmer og at en tredjedel av komiteens medlemmer burde kunne kreve at det avholdes høringer i en kontrollsak.

Utvalget mente på prinsipielt grunnlag at det var grunn til å styrke mindretallets kontrollmuligheter og uttalte:

*”Det er i pakt med grunnleggende konstitusjonell teori å gi et politisk mindretall mulighet til å avdekke maktmisbruk og mangler. Derimot kan det drøftes hva som er det rette balansepunktet. På den ene siden må mindretallet gis tilstrekkelige muligheter til å kunne avdekke reelle og alvorlige feil og mangler. På den annen side vil en altfor omfattende kontrolladgang for et kritisk mindretall kunne virke destruktivt, og ødeleggende for regjeringens styringsmuligheter.”*

Mindretallsrettighetene ble innført med virkning fra 1. oktober 2003.

I debatten ble det uttrykt at det viktige må være hvorvidt statsråden har utøvet skjønn innen rammen av sine fullmakter, og ikke hvorvidt vurderingene er kloke. ”Kontrollarbeidet må ikke bli et partipolitisk taktikkerispill.”

### **Komiteen i dag**

Med virkning fra høsten 2009 må alle partigrupper ha medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Partier som ikke har nok representanter til å få medlemmer i alle komiteer, kan kreve at medlemmet i kontroll- og konstitusjonskomiteen også oppnevnes som medlem av en fagkomité. Dette gjelder Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteen har i dag 12 medlemmer. Det er etablert praksis at ledervervet tilligger opposisjonen.

### **Hvordan benyttes initiativretten**

Det fremgår av Stortingets forretningsorden § 15 første ledd at

*”En tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen kan beslutte at komiteen skal anmode en statsråd om å fremskaffe ønskete opplysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen. En tredjedel av komiteens medlemmer kan deretter beslutte at komiteen skal ta en sak om slik kontroll opp til behandling, og selv foreta ytterligere undersøkelser i forvaltningen som anses nødvendig for dette.»*

Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll skal i utgangspunktet være etterfølgende. Det innebærer blant annet at komiteen må være tilbakeholdende med å gå inn i saker som ligger til behandling i fagkomiteene og saker som ikke er ferdigbehandlet i forvaltningen. Komiteen går normalt heller ikke inn i saker som ligger til behandling i et av Stortingets kontrollorganer.

Mange av henvendelsene fra enkeltpersoner gjelder misnøye med avgjørelser i domstolene. Komiteen (Stortinget) går ikke inn i saker som ligger til behandling i domstolene og overprøver heller ikke domstolenes avgjørelser.

Fra komiteen ble opprettet i 1993 og frem til juni 2013, har det blitt åpnet totalt 39 initiativsaker, med følgende fordeling på de ulike stortingsperiodene:

1993-1997:	5 saker
1997-2001:	4 saker
2001-2005:	9 saker
2005-2009:	12 saker
2009- 2013:	9 saker

I praksis foretar kontrollkomiteen ofte visse forundersøkelser før den eventuelt beslutter å opprette egen sak, for eksempel ved at den stiller skriftlige spørsmål til statsråden. Undersøkelsene kan være nyttige for å unngå at komiteen senere må avgi innstilling til Stortinget om forhold som det ved nærmere ettersyn ikke var behov for å gå nærmere inn i. Komiteens forundersøkelser får ofte stor medieoppmerksomhet.

I stortingsperioden 2009-2013 startet komiteen ca 40 undersøkelser, som ble avsluttet uten at det ble åpnet sak.

### **Komiteens høringer**

Kontrollhøringer er et sentralt virkemiddel for kontroll- og konstitusjonskomiteen. I de sakene komiteen har åpnet på eget initiativ, foreligger det ikke noe ”inngående” dokument. Komiteen må dermed fremskaffe nødvendige opplysninger i saken selv, og i tillegg til å sende skriftlige spørsmål til statsråden, er kontrollhøringer den vanligste måten å gjøre det på.

Komiteen kan også avholde kontrollhøringer i saker fra Riksrevisjonen. I stortingsperioden 2009-2013 ble det avholdt 9 slike høringer.

Det er etablert faste rutiner for forberedelse og gjennomføring av kontrollhøringer, og reglene for dette er nedfelt i **Reglement for åpne kontrollhøringer** som trådte i kraft 1. januar 2002.

Formålet med reglementet er å sikre Stortingets informasjonsbehov i kontrollsaker og en god fremdrift i høringen, samtidig som hensynet til de innkaltes rettssikkerhet ivaretas.

Bestemmelsene angir at komiteen må avholde et saksforberedende møte. På slike møter tar komiteen stilling til hva som skal være tema for høringen, og det vedtas et sett med problemstillinger som høringen skal bygge på. Det vedtas også hvem som skal inviteres og hvor mye tid som skal brukes.

Høringene er åpne for publikum og presse og overføres på Stortingets web. Det tas stenografisk referat som følger som vedlegg til innstillingen.

Det er en hovedregel at den invitererte holder en innledning på inntil 10 minutter og en avslutning/oppsummering på inntil 5 minutter. Det er vanlig at de inviterte tar med en eller flere bisittere.

Komiteen *inviterer* til høring og det fremgår av reglementet at ”de innkalte møter frivillig, og avgjør selv om de vil besvare komiteens spørsmål”. Selv om reglementet bruker begrepet ”den innkalte”, er det kun Stortinget i plenum som kan *innkalle* noen til å møte, jf Grunnloven § 75 h. Det skjer bare helt unntaksvis at noen takker nei til å møte på høring.

Da en tidligere forsvarminister høsten 2010 takket nei til å møte, gikk saksordføreren og flere andre komitémedlemmer ut i media med klar beskjed om at de vurderte å fremme forslag for Stortinget om at hun skulle innkalles med hjemmel i Grunnloven § 75 h. Under trussel av at komiteen ville fremme et slikt forslag, takket den tidligere statsråden likevel ja til å møte.

Statsråden som har ansvar for saksfeltet som er gjenstand for høring, vil alltid være den mest sentrale å invitere til en høring. Ofte ønsker komiteen også å høre embets- og tjenestemenn. Reglementet for åpne kontrollhøringer angir at embetsmenn fra ytre etater kan anmodes om å delta direkte. Dersom komiteen i tillegg ønsker å invitere ansatte i departementet, skal anmodningen sendes til statsråden, som også gis adgang til å være tilstede under høringen. Alle spørsmål skal etter reglementet stilles til statsråden, som velger hvem som skal svare.

Det er vanlig at embets- og tjenestemenn møter som bisittere for statsråden og tar ordet når statsråden har åpnet for det.

Dersom det av særlige grunner anses nødvendig, kan komiteen etter egen behandling i lukket møte, likevel bestemme at spørsmål skal stilles direkte til den innkalte embets- eller tjenestemann.

Det følger av reglementet at ”ved utspørring av embets- og tjenestemenn plikter komiteen å ta hensyn til de lojalitetsforpliktelser som eksisterer innad i forvaltningen, og mellom embetsverk og statsråd. Møteleder skal påse at dette respekteres.”

I kontrollhøringene etter 22. juli, fravek komiteen hovedregelen og sendte invitasjon direkte til flere sentrale tidligere og nåværende embetsmenn. Komiteen besluttet videre å stille spørsmål direkte til disse embetsmennene.

Når komiteen besluttet å fravike hovedregelen, skyldtes det sakens ekstraordinære karakter. Det er etter regelverket åpnet for at komiteen kan stille spørsmål direkte til den inviterte embetsmann når det av særskilte grunner anses nødvendig. Komiteen fant at det forelå slike særskilte grunner i denne saken.

### **Hvordan oppstår en kontrollsak?**

En kontrollsak kan oppstå uavhengig av regjeringens fremlegg eller eksterne rapporter, ofte på bakgrunn av oppslag i media.

Det er normalt knyttet stor medieoppmerksomhet til komiteens behandling av slike saker, og dette blir selvsagt en ekstra belastning for statsrådene som er i søkelyset.

### **Hvordan ender en kontrollsak?**

Kontroll saker får ofte mye oppmerksomhet i den innledende fasen. Så kan det bli stille.

Når komiteen skal utarbeide innstilling til Stortinget, kan den i realiteten foreslå flere alternative vedtak – med ulik alvorlighetsgrad. Det mest drastiske vil være å foreslå at det tas ut tiltale for riksrett, evt. at saken oversendes til Stortingets ansvarskommissjon. Dette har ikke skjedd i nyere tid.

Komiteen kan også foreslå **mistillit** mot den ansvarlige statsråden. Det har ikke vært flertall for et slikt forslag i nyere tid, og det hører til sjeldenhetene at slike forslag overhodet fremmes. Siste gang det skjedde var da opposisjonspartiene fremmet mistillitsforslag mot nærings- og handelsministeren i saken om statens

rolle i transaksjonene mellom Aker og Aker Solutions. 79 representanter stemte for forslaget, og 87 stemte i mot, og forslaget ble ikke bifalt.

Komiteen kan også foreslå at det fattes et såkalt **daddelsvedtak**. Dette er en mellomløsning hvor Stortinget i plenum fatter et vedtak som uttrykker kritikk mot den ansvarlige statsråd. Et slikt vedtak får ingen konsekvenser for statsråden, men kan være å anse som en reprimande fra Stortinget.

Den langt vanligste reaksjonsformen er at hele eller deler av komiteen, i merknads form gir **uttrykk for kritikk** mot ansvarlig statsråd. Plenumsdebatten brukes også til å påpeke kritiske momenter og til å be om at særskilte forhold blir rettet opp, forbedret osv.

### **Konsensus**

Komiteens innstillinger er ofte i stor utstrekning enstemmige og det gjelder i særlig grad innstillinger om saker fra de eksterne kontrollorganene.

Også i initiativsaker er det eksempler på at en samlet komité i det alt vesentlige stiller seg bak kritikken. Det finnes også eksempler på saker der en samlet komité kan enes om kritiske merknader til et visst punkt, men der opposisjonspartiene går lengre i sin kritikk enn medlemmene som representerer regjeringspartiene.

### **Hvilke øvrige saker behandler komiteen**

#### *Saker fra Stortingets eksterne kontrollorganer*

Om lag halvparten av komiteens innstillinger gjelder dokumenter fra **Riksrevisjonen**. Det oversendes om lag 12-15 forvaltningsrevisjonsrapporter hvert år. I tillegg sender Riksrevisjonen en årlig rapport om kontrollen med regjeringens forvaltning av statlige selskaper, og en rapport om den årlige revisjon og kontroll med samtlige departementer og underliggende virksomheter.

Rapporter fra **Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og Ombudsmannsnemnda for forsvaret** blir også sendt til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Disse tre organene rapporterer ikke like hyppig som Riksrevisjonen, men samtlige har adgang til å sende særskilte rapporter. Både Sivilombudsmannen og EOS-utvalget har gjort dette i noen relativt få tilfeller.

#### *Øvrige kontrollsaker*

- Komiteen får hvert halvår oversendt protokollene fra statsråd, og avgir innstilling basert på den gjennomgangen som foretas.
- Regjeringen sender hvert år en stortingsmelding om oppfølging av de anmodningsvedtak Stortinget har fattet. Saker utkvitteres først når det er dokumenter at de er tilfredsstillende fulgt opp.

### **Saker om konstitusjonelt ansvar / Riksrettsanmeldelser**

- Etter omlegging av ordningen med riksrett i 2007 er det komiteen som forbereder saker der Stortinget skal ta stilling til om konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende, herunder om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar.

Komiteen mottar årlig henvendelser om påtale ved riksrett. Disse behandles i komiteen, basert på den dokumentasjon som foreligger i den enkelte sak. Komiteen er gitt adgang til å avvise saker som åpenbart ikke vil føre til ansvar. Kun i ett tilfelle har komiteen avgitt innstilling til Stortinget (Fritz Moen-saken). Stortinget vedtok da at saken skulle henlegges.

Det følger av Stortingets forretningsorden (FO) § 15 tredje ledd at en tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak skal ta en sak om konstitusjonelt ansvar opp til behandling.

### **Stortingets ansvarskommisjon**

Det følger av Stortingets forretningsorden (FO) § 44 at Stortinget kan anmode Stortingets ansvarskommisjon om å iverksette undersøkelser for å klarlegge om det er grunnlag for å ta ut tiltale for riksrett. Ansvarskommisjonen er en permanent etterforskningsenhet med 5 medlemmer som velges av Stortinget for 6 år om gangen. Kommisjonen trer sammen på anmodning fra Stortinget og trer først i funksjon når det er saker å arbeide med. Dette har så langt ikke skjedd.

Ansvarskommisjonen har som oppgave å etterforske og vurdere ansvar, og den besitter kapasitet og kompetanse som komiteen ikke har. I tillegg lovhjemmel til å innhente bevismateriale.

### *Granskingskommisjoner*

I henhold til Stortingets forretningsorden skal kontroll- og konstitusjonskomiteen behandle rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner.

Det hører med til unntakene at Stortinget oppnevner en granskingskommisjon for å avdekke hendelsesforløpet i en særskilt sak. Når det har vært ansett nødvendig å granske en sak, har vanligvis regjeringen oppnevnt kommisjonen. Dette skjedde senest i 22. juli-saken.

De siste 30 årene har Stortinget oppnevnt fem granskingskommisjoner. En av årsakene til at det noen ganger anses nødvendig at Stortinget oppnevner en granskingskommisjon, kan være at offentligheten mener at regjeringens granskning av en sak ikke har vært tilstrekkelig. I 1985 ble Ryssdal-kommisjonen oppnevnt for å granske myndighetenes håndtering av Reksten-rederiets problemer på slutten av 1970-tallet. Lund-kommisjonen ble oppnevnt i 1994 for å granske de hemmelige tjenester. I 1997 ble Smith I-kommisjonen oppnevnt for å granske myndighetenes håndtering av bankkrisen på 1980-tallet og Smith II-kommisjonen gransket i 2000 Gardermo-utbyggingen. I 2002 ble Mehamn-kommisjonen oppnevnt. Det er Stortinget i plenum som fatter vedtak om oppnevning av parlamentariske granskingskommisjoner og i flere av tilfellene har det vært nødvendig å gi en særlov – for å sikre at kommisjonen får tilgang til nødvendig informasjon.

### *Grunnlovssaker*

I hver av de siste stortingsperiodene har komiteen i snitt behandlet rundt 20-25 forslag om endring av grunnloven. Denne perioden ligger det hele 38 forslag til behandling, hvorav mange gjelder grunnlovsfesting av menneskerettigheter.