



Innst. S. nr. 107

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 8:20 (2006-2007)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen angående 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

SAMMENDRAG

Stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Inge Lønning, Berit Brørby, Lodve Solholm og Ågot Valle har 30. november 2006 fremsatt følgende forslag til endringer i Stortingets forretningsorden:

"I

§ 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. Henvendel-

sen 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 forberedelsen og utførelsen av saken.

Nåværende fjerde til sjette 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)."

Representantforslaget er fremmet 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.

Nærmere om forslagene

Representantforslaget 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).

Forslagsstillerne viser til at riksrettstiltale normalt bare vil kunne besluttes etter at omfattende undersøkelser er gjort i forkant. Informasjon om klanderverdig embetsførsel kan fremkomme på mange måter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har initiativrett i kontrollsaker og vil ofte ha forestått den innledende behandling av en kontrollsak som kan ende opp i en vurdering av riksrettsspørsmålet. Forslagsstillerne foreslår 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 kontrollsaker, 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.

Også eksterne henvendelser med påstand om brudd på konstitusjonelle plikter som Stortinget mottar, skal etter forslaget behandles av kontroll- og konstitusjons-

komiteen. I tråd med nåværende praksis, bør det ikke være slik at enhver ekstern henvendelse med krav om riksrett forelegges Stortinget i plenum. Etter forslaget gis kontroll- og konstitusjonskomiteen myndighet til ikke å fremlegge et eksternt krav om riksrett for Stortinget der det er åpenbart at det 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 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 FO § 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.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til 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 og 87 og nye §§ 15 og 82 (Riksretten) og Innst. S. nr. 94 (2006-2007). Det foreliggende forslag til endringer i Stortingets forretningsorden om behandling av saker om konstitusjonelt ansvar, fremmes under forut-

setning av at Stortinget vedtar endringene i Grunnloven.

Komiteen støtter forslaget om at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal overta protokollkomiteens funksjon som forberedende organ i Stortinget ved behandling av saker om konstitusjonelt ansvar.

Komiteen er videre enig i 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 avgi sin tilråding til Stortinget, og saken forberedes deretter i kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avgir innstilling i påtalespørsmålet til Stortinget. Komiteen har merket seg at verken komiteen eller Stortinget vil være bundet av kommisjonens anbefaling, men at denne vil være et viktig innspill til Stortingets behandling. Komiteen understreker at det er Stortinget som på selvstendig grunnlag fatter vedtak om tiltale.

Komiteen ser det videre som hensiktsmessig at alle eksterne henvendelser med påstand om brudd på konstitusjonelle plikter som Stortinget mottar, behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komiteen overtar dermed en funksjon som i dag blir ivaretatt av Presidentskapet. Videre støtter komiteen forslaget om at kontroll- og konstitusjonskomiteen gis myndighet til ikke å fremlegge et eksternt krav om riksrett for Stortinget der det er åpenbart at det ikke kan føre frem. Komiteen støtter også forslaget om at kontroll- og konstitusjonskomiteen kan avvise henvendelser som gjelder forhold som ikke hører inn under riksrettsordningen og at saken i slike tilfeller skal oversendes rette påtalemyndighet. Komiteen ser det som en fordel at disse reglene nedfelles i Stortingets forretningsorden, og at det også fastsettes at den som henvender seg om en sak som gjelder konstitusjonelt ansvar, skal underrettes om utfallet av behandlingen.

En tredjedel av komiteens medlemmer kan etter forslaget kreve at en henvendelse med krav om riksrett fremlegges for Stortinget. Dette harmonerer etter komiteens syn godt med den eksisterende mindretallsrettigheten i forhold til å foreta undersøkelser i forvaltningen som anses nødvendige for Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. Stortingets forretningsorden 12 annet ledd nr. 10 fjerde ledd.

I forslaget til ny riksrettsordning, jf. Dokument nr. 19 (2003-2004), har utvalget som nevnt forutsatt at kontroll- og konstitusjonskomiteen skal overta protokollkomiteens rolle når saker om konstitusjonelt ansvar skal behandles i Stortinget. Den normale prosedyren for en riksrettssak vil være at saken starter i kontroll- og konstitusjonskomiteen - enten som ledd i behandlingen av en kontrollsak, eller som en sak komiteen tar opp av eget initiativ - eventuelt basert på en ekstern henvendelse.

Komiteen viser til at det imidlertid ikke kan utelukkes at forslag om å stille noen for riksrett kan oppstå også i andre fagkomiteer, så lenge forslaget ligger innenfor rammen av den saken som behandles. Helt

unntaksvis kan derfor et slikt forslag bli fremmet i en innstilling fra en annen fagkomité, og - enda mer unntaksvis - kan et slikt forslag bli fremsatt direkte under behandlingen av en sak i salen. Utvalget har i Dokument nr. 19 (2003-2004) forutsatt at det i så fall skal være opp til Stortinget å avgjøre om forslaget skal vedtas, saken henlegges, saken sendes ansvarskommisjonen for etterforskning eller eventuelt sendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen for videre forberedelse, jf. Dokument nr. 19 (2003-2004) s. 41.

Komiteen peker på at dersom utvalgets forutsetning legges til grunn, kan Stortinget unntaksvis fatte vedtak om tiltale eller etterforskning i en riksrettssak uten at forslaget har vært komitébehandlet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, eventuelt uten at det har vært komitébehandlet i noen komité. Etter dagens regler skal en protokollkomité alltid oppnevnes før Odelstinget kan fatte vedtak om å ta ut tiltale for riksrett. Etter komiteens syn bør forslag som fremsettes om å reise tiltale for riksrett, eller om å be ansvarskommisjonen iverksette etterforskning, alltid være forberedt av kontroll- og konstitusjonskomiteen før et vedtak treffes. Komiteen går derfor inn for at alle forslag om å gjøre gjeldende konstitusjonelt ansvar skal sendes eller forelegges for kontroll- og konstitusjonskomiteen før Stortinget tar stilling til forslaget.

Dersom det skulle bli aktuelt å fremme et forslag om å reise tiltale for riksrett i forbindelse med behandlingen av en sak i en annen komité, foreslår komiteen at vedkommende komité skal forelegge sitt utkast til innstilling for kontroll- og konstitusjonskomiteen før innstilling avgis. Komiteen foreslår at en bestemmelse om foreleggelsesplikten tas inn som et nytt femte ledd i Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 10.

Et forslag om å reise tiltale for riksrett fremsatt direkte under en debatt i plenum, skal sendes kontroll- og konstitusjonskomiteen til forberedende behandling. Komiteen skal deretter avgi innstilling til Stortinget. Komiteen foreslår at det tilføyes et nytt tredje punktum i Stortingets forretningsorden § 30 første ledd, der det fremgår at forslag om at konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende mot noen, eller forslag om å iverksette undersøkelser som nevnt i § 45 a, skal oversendes kontroll- og konstitusjonskomiteen dersom forholdet ikke allerede har vært behandlet av eller forelagt for komiteen. Tilføelsen av et nytt tredje punktum i bestemmelsen, nødvendiggjør en presisering i nåværende tredje punktum, som etter dette blir fjerde punktum.

Komiteen har for øvrig, i samråd med Stortingets konstitusjonelle kontor, foreslått enkelte lovtekniske endringer i forhold til forslaget i Dokument nr. 19 (2003-2004):

- Mindretallet (1/3) i Stortingets rett til å be ansvarskommisjonen om å iverksette etterforskning vil eventuelt måtte stå tilbake for et realitetsvedtak fattet av flertallet. Dette kommer frem i forslaget til Stortingets forretningsorden § 45 a. I denne bestemmelsen er det bare nevnt realitetsvedtak som går ut på henleggelse. Det fremgår imidlertid

av Dokument nr. 19 (2003-2004), jf. s. 43 og 44, at det samme må gjelde et realitetsvedtak i den andre retningen - nemlig om å reise tiltale. Det kan synes selvsagt at dersom et flertall i Stortinget går inn for å ta ut tiltale, er det ikke aktuelt å vedta at det skal iverksettes etterforskning i saken. Komiteen finner likevel at begge alternativene bør nevnes i bestemmelsen for å unngå misforståelser. Det foreslås derfor at et "skal eller" tilføyes i siste punktum.

- I Stortingets forretningsorden § 12 nr. 10 annet punktum er det presisert at kontroll- og konstitusjonskomiteens myndighet i saker om konstitusjonelt ansvar også omfatter spørsmålet om det skal innledes etterforskning ved ansvarskommisjonen, og det henvises til riksrettergangslovens regler. Denne presisering/henvisning foreslås flyttet til første punktum for å gi en bedre sammenheng i bestemmelsen.
- Ettersom Stortingets forretningsorden § 14 a om protokollkomiteen oppheves slik det er foreslått, vil komiteen foreslå at dagens bestemmelse om granskingskommisjoner i § 14 b blir § 14 a.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

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, 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. En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak skal ta en slik sak opp til behandling. 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 forberedelsen og utførelsen av saken.

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

Før andre komiteer enn kontroll- og konstitusjonskomiteen avgir en innstilling der det fremmes forslag om at konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende eller forslag om å iverksette undersøkelser som nevnt i § 45 a, skal utkast til innstilling fra vedkommende komité forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse.

Nåværende fjerde til sjette ledd blir sjette til åttende ledd.

§ 14 b blir § 14 a.

§ 30 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Forslag om at konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende eller forslag om å iverksette undersøkelser som nevnt i § 45 a, skal likevel sendes kontroll- og konstitusjonskomiteen dersom forholdet ikke allerede har vært behandlet av eller forelagt for komiteen, jf. § 12 annet ledd nr. 10.

Nåværende tredje punktum blir fjerde punktum, og skal lyde:

I særskilte tilfelle kan vedkommende ting med to tredjedels flertall vedta å sette bestemmelsene i første og annet punktum ut av kraft.

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 skal, eller 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), jf. Innst. O. nr. 38 (2006-2007).

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 19. desember 2006

Lodve Solholm
leder

Carl I. Hagen
ordfører