



Innst. 491 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra Stortingets presidentskap

Dok. 8:120 S (2012–2013)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om egen lovrådgiver for Stortinget

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet utrede hvordan Stortinget best kan sikre seg uavhengig kompetanse under behandling av lovforslag og for å få sakkyndig vurdert grunnlovsmessigheten ved lovforslag når det er behov for det.»

I motivene for forslaget er det vist til at lovforslag som blir fremmet av regjeringen blir gjenstand for en lovteknisk gjennomgåelse av Lovavdelingen i Justisdepartementet, mens Stortinget ikke har noe tilsvarende apparat som kan bistå med lovtekniske og juridiske vurderinger i forbindelse med lovforslag fremmet av stortingsrepresentanter.

Videre mener forslagsstillerne at Justisdepartementets lovavdeling bidrar med det som kan karakteriseres som juridiske partsinnlegg til fordel for regjeringens standpunkt, ettersom Lovavdelingens oppgave er å gi veiledning om rettslige spørsmål til regjeringsapparatet. Stortinget fremstår som for svakt rustet til å være en motvekt mot Lovavdelingens autoritet på det juridiske området. Dersom det er uenighet i Stortinget om grunnlovsmessigheten eller konsekvensene av et lovforslag, bør representantene kunne henvende seg til et autoritativt juridisk miljø utenfor Lovavdelingen for å få råd og veiledning.

Forslagsstillerne mener på denne bakgrunn at Stortinget har behov for å knytte til seg egen ekspertise som kan vurdere lovtekniske og juridiske spørsmål i forbindelse med lovforslag. Dagens praksis hvor komiteene og partigruppene i stor utstrekning henvender seg til regjeringens egne lovrådgivere for å få råd om utforming av lover, har klare svakheter. Særlig gjelder dette i forbindelse med lovgivning knyttet til Stortingets egne organer som for eksempel Riksrevisjonen, Sivilombudsmannen og lignende.

Forslagsstillerne mener derfor at Stortingets presidentskap bør utrede ulike måter å styrke Stortingets mulighet til å innhente råd på fra kompetente organer eller miljøer i forbindelse med utarbeidelse av lovforslag, lovteknisk kontroll av lovtekster, kontroll av lovers grunnlovsmessighet, og i andre relevante situasjoner hvor slik kompetanse er påkrevet. Formålet med en slik styrking av Stortingets utredningskapasitet er å bedre maktbalansen mellom den utøvende og den lovgivende statsmakt.

Presidentskapets merknader

Presidentskapet ser det som svært viktig at lovforslag og grunnlovsforslag som blir fremsatt av stortingsrepresentantene blir gjennomgått og kvalitetssikret av faglig kompetente instanser, både når det gjelder det lovtekniske og forholdet til Grunnloven og andre rettsregler.

Presidentskapets flertall, medlemmene Dag Terje Andersen, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk og Laila Dåvøy, mener det er gode muligheter for slik bistand også med dagens organisering av lovarbeidet. Alle lovforslag – både de som er fremsatt av regjeringen i en proposisjon, de som er fremsatt i et representantforslag og de som

blir fremsatt i forbindelse med behandlingen av en lovsak i komiteene eller i Stortinget – blir av Stortingets administrasjon gjennomgått, korrekturlest og kvalitetssikret når det gjelder det lovtekniske. Alle grunnlovsforslag blir gjennomgått både språklig og teknisk før de blir fremsatt, forutsatt at de blir innlevert til administrasjonen tidsnok for dette, og senere korrekturlest igjen før de trykkes samlet i Dokument 12. Administrasjonens lovtekniske gjennomganger bygger på de samme prinsipper som Lovavdelingens lovtekniske gjennomganger av regjeringens lovforslag. Stortingsrepresentantene har også mulighet til å henvende seg til konstitusjonell avdeling i Stortingets administrasjon for juridisk og lovteknisk bistand med utforming av lovforslag og grunnlovsforslag i forkant av at de blir fremsatt.

Videre har representantene mulighet til å be Stortingets utredningsseksjon om å utrede juridiske og andre faglige problemstillinger i forbindelse med et lovarbeid. Utredningsseksjonen kan fremskaffe fakta og bakgrunnsinformasjon, utrede juridiske eller andre konsekvenser av et tiltak og bidra med faglige analyser og vurderinger, eventuelt med bistand fra ekstern ekspertise. Utredningsseksjonen har imidlertid begrenset kapasitet, og vil ikke alltid kunne besvare alle henvendelser om slik bistand. Utredningsseksjonens kapasitet har en ressursmessig side, som må ses i sammenheng med at lovgivningsaktiviteten på Stortinget kan variere ganske sterkt gjennom året, og fra år til år. Etter flertallets mening må derfor behovet for styrking av administrasjonens – og spesielt utredningsseksjonens – utredningskapasitet vurderes i forbindelse med den årlige behandlingen av Stortingets budsjett.

Etter flertallets mening er det imidlertid ikke ønskelig å bygge opp et utredningsapparat i Stortingets administrasjon som et fullverdig alternativ til det regjeringen har til disposisjon. I norsk konstitusjonell praksis er det regjeringen som legger frem langt de fleste lovforslag, og forslag til statsbudsjett og andre budsjettvedtak. Regjeringen har derfor bygget opp et omfattende utredningsapparat i departementene og underliggende etater, blant annet for å kunne oppfylle plikten etter Grunnloven § 82 til å meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de sakene den legger frem. Som følge av dette driver Stortinget i relativt liten grad egen utredningsvirksomhet, ut over den saksforberedelse som skjer i komiteene.

Også den juridiske kvalitetssikringen av lovforslag – både når det gjelder det rent lovtekniske og spørsmål om lovforslaget er i overensstemmelse med Grunnloven og andre rettsregler – har vært lagt til regjeringen, i hvert fall siden opprettelsen av et eget lovkontor i Justisdepartementet i 1885. Det var helt fra starten en forutsetning at Lovkontoret – senere

Lovavdelingen – skulle ha et hovedansvar for de juridiske og tekniske sidene ved lovarbeidet. Selv om Lovavdelingen ble organisert som en enhet i et departement, formelt underlagt statsrådets styringsrett og konstitusjonelle ansvar, har det vært lagt til grunn at avdelingen gir sine juridisk-faglige vurderinger i forbindelse med lovforberedelsen uavhengig av departementets politiske ledelse. Lovavdelingens juridiske og lovtekniske vurderinger ekspederes derfor normalt i avdelingens eget navn og undertegnes av avdelingens ekspedisjonssjef.

Oppfatningen av Lovavdelingen som faglig uavhengig i spørsmål om lovtolkning og lovteknikk har, slik flertallet ser det, i liten grad blitt trukket i tvil. Det kommer blant annet til uttrykk ved at Stortinget, som regel en stortingskomité, fra tid til annen ber Lovavdelingen om juridiske utredninger eller lovteknisk bistand. Så vidt flertallet er kjent med, forekommer det svært sjelden at anmodninger om slik bistand, av et rimelig omfang, ikke blir etterkommet.

I praksis har altså Stortinget og komiteene mulighet til å be Lovavdelingen om lovteknisk og juridisk bistand av rimelig omfang i forbindelse med lovarbeid. Etter fast og langvarig praksis har komiteene også mulighet til å stille skriftlige spørsmål til den aktuelle fagstatsråd om en sak som komiteen har til behandling, eller be om statsrådets uttalelse om saken. Dette kan omfatte anmodninger om lovteknisk bistand fra fagdepartementet. Stortingets presidentskap har ved flere anledninger påpekt at det er av stor betydning for Stortingets lovgivende virksomhet at departementene vanligvis etterkommer anmodninger fra komiteene og partigruppene om å yte lovteknisk bistand under komitébehandlingen av lovproposisjoner, men at det også må vises forståelse for at departementene ikke kan imøtekomme slike anmodninger hvis de krever omfattende arbeid.

Det er ikke den samme praksis for at partigruppene eller enkeltrepresentanter kan få lovteknisk eller juridisk bistand fra regjeringen til kvalitetssikring eller utarbeidelse av lovforslag utenom saker som er til behandling i Stortinget eller komiteene. Departementene har til en viss grad vært velvillige med å etterkomme også slike anmodninger, men det er etter flertallets syn ikke grunnlag for å hevde at partigruppene eller representantene har noe krav på slik bistand.

Etter flertallets vurdering er det likevel gode muligheter for representantene, partigruppene og komiteene til å få juridisk og lovteknisk bistand i forbindelse med utarbeidelse av lovforslag, enten i Stortingets administrasjon eller ved å rette en anmodning om det til regjeringen. Flertallet ser derfor liten grunn til å styrke Stortingets utredningskapasitet på permanent basis med sikte på lovteknisk assistanse.

Flertallet vil derfor foreslå at representantforslaget ikke bifalles.

Presidentskapets medlem Øyvind Korsberg viser til representantforslaget og begrunnelsen som fremkommer i forslaget. Dette medlem vil understreke Stortingets selvstendige plikt etter Grunnloven for å sikre at lovvedtak ikke kommer i strid med Grunnlovens bestemmelser. Hver enkelt stortingskomité er i utgangspunktet tillagt plikten til å sikre at lovforslag i innstillingen er i samsvar med Grunnloven. Det er imidlertid ikke noen egnet bistand til disposisjon for å sikre kvaliteten på komiteens vurdering.

I vårt konstitusjonelle system er skillet mellom lovgivende og utøvende makt fundamental. At Justisdepartementets lovavdeling kan benyttes i bistand til teknisk gjennomgang av lovformuleringer, er ikke et meningsfullt argument ved vurderingen av forslaget materielle innhold.

Konstitusjonelt er Justisdepartementets lovavdeling underlagt regjeringen og har som oppgave å fremme den til enhver tid sittende regjeringens syn på rettslige spørsmål. Dette bekrefter Justisdepartementets lovavdeling i brev til Sivilombudsmannen.¹ I brevet står det blant annet:

«som kjent gir Lovavdelingen veiledning om rettslige spørsmål til regjeringsapparatet.»

Dette medlem viser videre til at stortingspresident Dag Terje Andersen understreket det samme poeng da han 21. mai 2013 besvarte spørsmål til presidentskapet fra representanten Morten Ørsal Johansen:²

«Når representanten Ørsal Johansen viser til Lovavdelingen, må jeg få understreke det som er den formelle forbindelsen mellom Storting og regjering. Stortinget kjenner bare statsråden. Ethvert spørsmål som går til fagavdelinger under et departement, går fra Stortingets side til statsråden.»

Dette medlem viser også til at rollen til Justisdepartementets lovavdeling har ført til at Stortinget er kommet i skade for å vedta tre grunnlovsstridige lovendringer på kort tid. Det var politisk viktig for regjeringspartiene å gjennomføre en endring i lov om Opplysningsvesenets fond, slik at en egen tomtefesteinstruks kunne gjøres gjeldende også overfor fondet. Stortinget debatterte spørsmålet om hvorvidt forslaget ville være i strid med Grunnloven § 106, og det ble fremmet forslag om å benytte Grunnloven § 83 for å innhente Høyesteretts vurdering av grunnlovsmessigheten av forslaget. Dette ble kontant avvist fra et fler-

tall i Stortinget, under henvisning til at Høyesterett ville bli bundet av egen uttalelse til Stortinget dersom spørsmålet i ettertid ville bli rettslig behandlet.

Justisdepartementets lovavdeling mente at regjeringens forslag var i samsvar med Grunnloven, og ga også tydelig uttrykk for det i åpen høring i kirke-, utdannings- og forskningskomiteen 4. september 2008. Dette ble tillagt avgjørende vekt av stortingsflertallet, på tross av at andre fremtredende jurister, både professor Eivind Smith og representanter fra advokatfirmaet Hjort, hadde et klart motsatt standpunkt.

Høyesterett fant i en plenumsdom 12. mai 2010 at Stortingets vedtak var i strid med Grunnloven § 106, jf. Rt. 2010 s. 535.

Dette medlem viser også til Stortingets vedtak i sak om rederibeskatningen, som var en viktig politisk sak for regjeringen. Stortingets flertall – regjeringspartiene – lente seg på grunnlovsvurderingen til Justisdepartementets lovavdeling. Også ved dette tilfellet fant Høyesterett at Stortinget fattet et vedtak i strid med Grunnlovens tilbakevirkningsforbud i Grunnloven § 97, jf. Rt. 2010 s. 143.

Dette medlem viser videre til at Stortingets vedtak om å gi nye straffebestemmelser om krigsforbrytelser i straffeloven 2005 tilbakevirkende kraft, ble funnet grunnlovsstridig av Høyesterett, jf. Rt. 2010 s. 1 445.

Dette medlem mener disse tre sakene er eksempler på hvor viktig det er at Stortinget selv utrustes med nødvendig juridisk tyngde og kompetanse for å vurdere om lovforslag samsvarer med Grunnlovens bestemmelser. Det kan ikke være tilfredsstillende at den lovgivende makt etter Grunnloven må lene seg på de juridiske vurderingene som den utøvende makt baserer sine forslag på.

Dette medlem viser videre til at lovforslag ikke bare kommer fra regjeringen. I enkelte tilfeller fremmes lovforslag som representantforslag. Fra tid til annen fremmes også forslag til endringer i lover som Stortinget selv har ansvaret for oppfølgingen av, for eksempel sivilombudsmannsloven, EOS-loven og lov om Riksrevisjonen. I slike tilfeller kan Stortinget få lovteknisk bistand fra Lovavdelingen, men en slik gjennomgang er begrenset i sin karakter.

Dette medlem viser også til det omfattende arbeid som gjøres i Stortinget forbundet med forslag til endring av Grunnloven. Inneværende periode er det fremmet 42 ulike forslag til endringer av Grunnloven. Forberedelsene til fremleggelse av grunnlovsforslag er ofte svært begrenset, med unntak for forslag som fremmes på bakgrunn av brede innstillinger fra arbeidsgrupper, eksempelvis Menneskerettighetsutvalget. Det vil være en fordel for Stortinget om en under utarbeidelse av forslag til endring av Grunnloven har et godt og uavhengig rådgivende og veiledende apparat tilgjengelig.

1. Referert i Bergens Tidende 28. oktober 2010

2. Referat fra Stortinget, 21. mai 2013, sak 6

Dette medlem viser til at presidentskapets flertall mener Stortingets utredningsseksjon kan uttale seg om juridiske og andre faglige problemstillinger. Dette medlem mener dette er en alvorlig undervurdering av den juridiske gjennomslagskraft Justisdepartementets lovavdeling har fått i vårt system. Det er svært vanskelig å se for seg at en uttalelse fra Stortingets utredningsseksjon vil kunne så tvil om en uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling.

Dette medlem mener tvert imot at Stortingets utredningsseksjon i stor grad baserer sine uttalelser på Justisdepartementets lovavdeling som kilde, der det foreligger mulighet for det. Utgangspunktet til forslagsstillerne, som også deles av dette medlem, er å sikre Stortinget et kompetent og sterkt faglig miljø som kan vurdere konkrete problemstillinger helt uavhengig og selvstendig, samtidig som det har tilstrekkelig kompetanse til å få den nødvendige gjennomslagskraft. Dette medlem understreker at det ikke mener en sikrer dette best ved å bygge opp mer byråkrati i Stortinget og viser til vurderingen av ulike muligheter under.

Dette medlem merker seg at flertallet i Stortingets presidentskap fastholder at Justisdepartementets lovavdeling har en særskilt uavhengig rolle sammenlignet med andre avdelinger i departementene. Dette medlem mener et slikt utgangspunkt samstemmer dårlig med den oppfatning Justisdepartementets lovavdeling selv har, og mener det også er i strid med det stortingspresident Dag Terje Andersen uttalte som svar på spørsmål fra representanten Morten Ørsal Johansen. Dette medlem mener videre det samstemmer dårlig med den formelle og reelle ansvarsdelingen mellom den lovgivende og den utøvende makt.

Dette medlem mener videre det er en feilslutning når presidentskapets flertall viser til at Justisdepartementet sjelden avviser å komme med juridiske utredninger eller lovteknisk bistand når Stortinget anmoder om det. Utfordringen er at Justisdepartementets lovavdeling har som oppgave å sikre regjeringens rettslige utgangspunkt, og således vil den lovgivende makt ha liten eller ingen nytte av å få bekreftet regjeringens rettslige utgangspunkt på nytt. Det er fraværet av et egnet kompetent bistandsorgan som fører til at Stortinget ikke har annet valg enn å ta denne typen spørsmål opp med regjeringsapparatet. Dette medlem er enig med forslagsstillerne i at dette er en utfordring for Stortinget som selvstendig lovgivende makt.

Dette medlem viser til omtalen av Justisdepartementets lovavdeling i en artikkel fra dr.jur. Caroline Taube.³ Hun skriver om Lovavdelingen blant annet at:

«Den är och forblir dock en del av regjeringsapparatens även om den kan uttala sig på eget brev-papper och oberoende av statsrådet, man vet var man sitter.»

Hun skriver videre at:

«Det finns alltså ingen motsvarighet till det oavhängiga Lagrådet i Norge, något som för mig framstår som ett problem. Intrycket är att också den politiska miljön mer och mer börjar inse att detta är ett problem.»

Dette medlem deler oppfatningen til Taube på dette punkt.

Dette medlem viser videre til en artikkel fra professor dr.jur. Inge Lorang Backer, som er tidligere avdelingssjef for Justisdepartementets lovavdeling.⁴ I artikkelen skriver Backer blant annet:

«Den norske ordningen for gjennomgåelse – eller kontroll – av lovforslag må med svenske øyne fremtre som ganske minimalistisk og nokså formløs. I alle fall gjelder det når man ser på hvordan den er organisert. Det finnes ikke noe særskilt organ med slike funksjoner som Lagrådet har. Forhåndskontrollen har ingen grunnlovsmessig forankring.»

Lagrådet i Sverige består av høyt kompetente jurister, som oftest dommere eller tidligere dommere i Høyesterett og Den høyeste forvaltningsdomstolen. Den utgjør en del av lovforarbeidet til regjeringen før fremleggelse av viktige lovforslag for Riksdagen. Det sikrer en mer uavhengig vurdering av om et lovforslag strider mot grunnlov, rettsordning, rettsikkerhetskrav og menneskerettigheter.

Dette medlem mener at en i Norge kunne tenkt seg en tilsvarende modell, men med et lovråd organisert under Stortinget som lovgiver. En kan også se for seg en alternativ sammensetning av et norsk lovråd, hvor en drar nytte av et svært kompetent juridisk universitetsmiljø. På den måten kan Stortingets lovarbeid forbedres kvalitetsmessig og grunnlovsmessigheten i viktige saker underlegges kompetent og uavhengig vurdering før vedtak. Dette medlem understreker imidlertid at det er flere ulike ordninger som bør vurderes og at bruken av Sverige som eksempel ikke bør påvirke den endelige konklusjonen alene. Formålet må være å sikre en nødvendig uavhengighet og kompetanse.

Dette medlem mener det å sikre et system for å innhente helt uavhengige og kompetente råd under Stortingets lovbehandling, vil styrke Stortinget som lovgiver. Det blir stadig viktigere at Stortinget vokter Grunnloven og samtidig settes i stand til å vurdere om lovendringer er i strid med viktige rettsstatsprinsipper eller vår rettsordning for øvrig. Samtidig vil behovet for å vurdere lovforslag fra regjeringen opp

3. Svensk Juristtidning 2/2009, s. 277

4. Svensk Juristtidning 2/2009, s. 177.

mot de skrankene menneskerettighetene setter, også øke i tiden fremover.

Dette medlem mener det er viktig at en gjennomfører et grundig utredningsarbeid for å få frem ulike muligheter for å sikre Stortinget slik kompetanse.

På denne bakgrunn vil dette medlem fremme følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet nedsette et utvalg for å utrede hvordan Stortinget best kan forsterke egen mulighet til å følge opp lovarbeid og sikre tilgang til uavhengig og kompetent vurdering av lovforslag, herunder om lovforslag kan være i strid med Grunnloven, rettsordningen, borgernes rettssikkerhet og menneskerettighetene.»

Presidentskapets medlem Akhtar Chaudhry mener at det finnes gode argumenter for å styrke Stortinget som lovgiver gjennom å etablere egen kompetanse på lovsaker. En slik kompetanse vil i større grad kunne sikre Stortingets selvstendige rolle som lovgiver.

Det vil selvsagt alltid være mulig å kjøpe slike juridiske tjenester privat, men slike tjenester er gjerne dyre, og det vil gjøre at de partiene med best råd kjøper de beste tjenestene, mens mindre partier vil bli avskåret fra denne muligheten. Dette er ikke et heldig system, fordi gruppenes økonomi ikke bør spille en rolle i hvorvidt stortingsrepresentanter eller partigruppene skal kunne utføre sin gjerning som lovmaker. Dette medlem støtter derfor en slik utredning som det tas til orde for i representantforslaget.

Dette medlem mener videre at en annen, ikke gjensidig utelukkende mulighet er at Stortinget i større grad enn i dag benytter seg av den grunnlovfestede muligheten Stortinget faktisk har til å få lovteknisk bistand eller få sjekket lovforslag opp mot Grunnloven av Høyesterett, jf. Grunnloven § 83 om at «Stortinget kan indhente Høyesterets Betænkning over juridiske Gjenstande». Den muligheten er en kanal som i liten grad blir benyttet, sist i 1945.

På bakgrunn av dette fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber presidentskapet utrede hvordan Stortinget best kan sikre seg uavhengig kompetanse ved behandling av lovforslag.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra presidentskapets medlem Øyvind Korsberg:

Forslag 1

Stortinget ber presidentskapet nedsette et utvalg for å utrede hvordan Stortinget best kan forsterke egen mulighet til å følge opp lovarbeid og sikre tilgang til uavhengig og kompetent vurdering av lovforslag, herunder om lovforslag kan være i strid med Grunnloven, rettsordningen, borgernes rettssikkerhet og menneskerettighetene.

Forslag fra presidentskapets medlem Akhtar Chaudhry:

Forslag 2

Stortinget ber presidentskapet utrede hvordan Stortinget best kan sikre seg uavhengig kompetanse ved behandling av lovforslag.

Presidentskapets tilråding

Presidentskapets tilråding fremmes av presidentskapets medlemmer Dag Terje Andersen, Per-Kristian Foss, Marit Nybakk, Akhtar Chaudhry og Laila Dāvøy.

Presidentskapet har for øvrig ingen merknader, viser til Representantforslag 120 S (2012–2013) og merknadene ovenfor, og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8: 120 S (2012–2013) representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal om egen lovrådsgiver for Stortinget – bifalles ikke.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 13. juni 2013

Dag Terje Andersen
Marit Nybakk

Øyvind Korsberg
Akhtar Chaudhry

Per-Kristian Foss
Laila Dāvøy

