



STORTINGETS PRESIDENTSKAP

Postboks 1700 Sentrum

0026 OSLO

Undersøkelse av Stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger- Anmodning om Lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen

Stortinget vedtok 6. januar 2022 enstemmig å be Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Presidentskapet har i innstillingen forutsatt at Riksrevisjonen skal kunne innhente den informasjonen som anses nødvendig for å gjennomføre undersøkelsene. I innstillingen fra Stortingets presidentskap legges det til grunn at Riksrevisjonen tar opp med Stortinget behov for særlige lovhjemler for å kunne gjennomføre undersøkelsene. Vedlagt følger derfor forslag til lov om Riksrevisjonens rett til informasjon i forbindelse med undersøkelsen av Stortingsrepresentantene økonomiske ordninger.

Saken ble behandlet i Riksrevisorkollegiets møte den 15. mars 2022. Kollegiets medlem Anne Tingelstad Wøien er besluttet inhabil og fratrådte under behandlingen. Kollegiets flertall; Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, Tom-Christer Nilsen og Helga Pedersen er enig i at forslag til egen lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen fremmes nå.

Mindretallet i Kollegiet, Riksrevisor Arve Lønnum mener at lovforslaget ikke bør fremmes nå. Han fremmet følgende forslag:

«Lovforslaget fremmes ikke nå. Undersøkelsen gjennomføres basert på dagens lovfestede og ulovfestede regler inntil det faktisk viser seg at dette ikke er tilstrekkelig».

Han begrunner sitt syn på følgende måte:

«Lønnum er enig i intensjonen forslaget slik det er presentert, men mener at det foreliggende lovforslag med sparsomme forarbeider mangler refleksjoner og regler om i alle fall dette:

- *Hvorfor det ikke antas at en samtykkemodell er tilstrekkelig (som har fungert i andre saker)*
- *Hvorfor det for oversiktens og sammenhengen i lovverkets skyld ikke foreslås en justering i lov om riksrevisjonen § 12 istedenfor å opererer med flere lover.*
- *Forholdet til andre lover og ulovfestede regler, herunder legalitetsprinsippet (klar hjemmel), forvaltningsloven, offentlighetsloven og personopplysningsloven*
- *Lovens kjerne og yttergrenser*
- *Saksbehandlingsregler, herunder om fremgangsmåte, frister, begrunnelse og evt klageadgang.*
- *Sanksjoner ved lovbrudd (manglende etterkommende eller etterlevelsen)*

- Rettslige betraktninger og rimelighetsvurderinger ad plikter og merarbeid som uten vederlag påføres private som er part eller ikke part i noe underliggende saksforhold.

Detter medlem antar at de nåværende eller tidligere representanter som nekter å svare på RRS spørsmål basert på en samtykkemodell, vil sette seg selv i en svært vanskelig situasjon. I noen tilfeller kan RR be Stortinget benytte sine noe mer vidtgående hjemler til å innhente informasjon. Skulle samtykkemodellen eller Stortingets hjelp ikke føre frem for å få nødvendige opplysninger, kan forslag om lovendring vurderes på nytt.»

I samsvar med beslutningen av flertallet i Kollegiet bes det om at Stortingets presidentskap fremmer forslag til egen lov i samsvar med vedlagte forslag.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg: Forslag til lov om Riksrevisjonens rett til informasjon i forbindelse med undersøkelse av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger



1. Bakgrunn og gjeldende rett

Stortinget vedtok 6. januar 2022 enstemmig å be Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Vedtaket lyder i sin helhet:

Stortinget ber Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, herunder om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har søkt om eller fått tildelt ytelse i strid med stortingsgodtgjørelsesloven eller andre regler eller retningslinjer fastsatt av Stortinget eller Stortingets presidentskap, eller i strid med inngåtte avtaler.

Undersøkelsene skal også omfatte Stortingets og Stortingets administrasjons håndtering av saker om tildeling av ytelse og forvaltningen av de økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene mer generelt.

Riksrevisjonen skal under undersøkelsene sikre at de berørtes rettsikkerhet ivaretas, herunder retten til informasjon om egen sak, kontradiksjon og etterprøvbarehet

Vedtaket er hjemlet i riksrevisjonsloven § 9 siste ledd, som gir Stortinget adgang til å pålegge Riksrevisjonen å iverksette særlige undersøkelser.

Det fremgår av Stortingets vedtak at undersøkelsene skal omfatte nåværende og tidligere stortingsrepresentanters forhold, herunder om de har søkt om eller fått tildelt ytelse i strid med stortingsgodtgjørelsesloven eller andre regler eller retningslinjer fastsatt av Stortinget eller Stortingets presidentskap, eller i strid med inngåtte avtaler.

Det er opp til Riksrevisjonen å bestemme den nærmere innretningen av undersøkelsene, jf. riksrevisjonsloven § 9 siste ledd. Presidentskapet har likevel forutsatt at ordningene med pendlerboliger, fratredelsesytelse og etterlønn er blant ordningene som prioriteres med henblikk på undersøkelse.

I innstillingen fra Stortingets presidentskap, Innst. 101 S (2021-2022), peker presidentskapet på at Riksrevisjonen «vanligvis [ikke] går inn i saker som direkte gjelder enkeltpersoners forhold», og at det ikke er gitt «særlige regler om Riksrevisjonens tilgang til informasjon fra enkeltpersoner i forbindelse med undersøkelser av enkeltsaker som berører disse». Presidentskapet forutsetter at Riksrevisjonen tar opp med Stortinget behov for særlige lovhjemler for å kunne gjennomføre undersøkelsene.

Riksrevisjonens vurdering er at det er behov for enkelte særlige lovhjemler om Riksrevisjonens informasjonstilgang for å kunne gjennomføre undersøkelsene i tråd med Stortingets vedtak.

Riksrevisjonsloven § 12 første ledd gir Riksrevisjonen rett til å kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelsene som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.

Etter riksrevisjonsloven § 12 andre ledd gjelder riksrevisjonslovens rett til informasjon overfor «den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisorer i selskaper mv. som er heleid av staten og heleide datterselskaper til slike selskaper». Riksrevisjonens adgang til å innhente informasjon gjelder også overfor personer som har utført oppgaver som nevnt i § 12 andre ledd første og andre punktum, for eksempel tidligere statsråder, jf. Innst. O. nr. 54 (2003-2004) punkt 2.3.1. Bestemmelsen i riksrevisjonsloven § 12 tredje ledd gjelder offentlige eller private virksomheter, men ikke enkeltpersoner, se Innst. O. nr. 54 (2003-2004).

Riksrevisjonen legger til grunn at riksrevisjonsloven § 12 gir Riksrevisjonen adgang til å innhente

opplysninger om nåværende og tidligere stortingsrepresentanter hos de personene som er nevnt i § 12 andre ledd. Riksrevisjonsloven gir derimot ikke rett til å innhente opplysninger hos nåværende eller tidligere private arbeidsgivere, slik Stortinget kan etter stortingsgodtgjørelsesloven § 17. Riksrevisjonsloven gir heller ikke adgang til å innhente informasjon fra andre som ikke omfattes av kretsen av personer i § 12 andre ledd, og som kan ha informasjon av betydning for de undersøkelsene som skal gjøres, herunder stortingsrepresentantene selv.

Presidentskapet har i innstillingen forutsatt at Riksrevisjonen skal kunne innhente den informasjonen som anses nødvendig for å gjennomføre undersøkelsene, og det bes om at det etableres et lovgrunnlag som ikke skaper tvil om Riksrevisjonens adgang til å innhente opplysninger.

2. Nærmere om forslaget

Stortinget har pålagt Riksrevisjonen å undersøke om nåværende eller tidligere stortingsrepresentanter har søkt om eller fått tildelt ytelser i strid med relevant lov- og regelverk. Det er ikke gitt særlige regler i riksrevisjonsloven om informasjonsinnhenting knyttet til de økonomiske ordningene for stortingsrepresentantene. For flere av de ordningene som skal undersøkes har stortingsrepresentantenes privatøkonomiske forhold og nåværende eller tidligere arbeidsforhold betydning for om vilkårene er eller har vært oppfylt. Gjeldende lovgrunnlag i riksrevisjonsloven vil ikke alltid gi tilstrekkelig hjemmel for å kunne innhente slike opplysninger. Med mindre slik informasjonstilgang blir gitt ved lov, vil innhenting måtte bero på samtykke. Riksrevisjonen vurderer at dette i mange tilfeller vil være tilstrekkelig. Samtidig vil det være uforholdsmessig tungvint å innhente samtykke i hvert enkelt tilfelle. Videre vil en lovhjemlet rett for Riksrevisjonen til å innhente den informasjonen som anses nødvendig bidra til likebehandling og være forutsigbar for den enkelte representant.

Etter en samlet vurdering mener Riksrevisjonen det er nødvendig med en egen lovhjemmel som gir Riksrevisjonen rett til å innhente de opplysningene som anses nødvendige for å gjennomføre de særlige undersøkelsene i tråd med Stortingets vedtak. Det foreslås at bestemmelsen utformes etter mønster av stortingsgodtgjørelsesloven § 17, men med enkelte tilpasninger knyttet til Riksrevisjonens informasjonsbehov i disse undersøkelsene. For å kunne gjennomføre de særlige undersøkelsene i tråd med Stortingets vedtak, bør Riksrevisjonen minst ha samme adgang som Stortinget selv til å innhente informasjon av betydning for forvaltningen og bruken av de økonomiske ordningene.

Riksrevisjonen mener det vil være mest hensiktsmessig at de nødvendige hjemler om informasjonstilgang gis i en særlov knyttet til denne undersøkelsen og ikke ved endring av riksrevisjonsloven. Dette vil også tydeliggjøre at informasjonstilgangen for Riksrevisjonen gjelder i forbindelse med de særlige undersøkelsene.

Den foreslåtte bestemmelsen vil gi Riksrevisjonen rett til å innhente «opplysninger». Dette gjelder uavhengig av hvilken form opplysningene fremkommer i. Det vil være opp til Riksrevisjonen å bestemme om opplysningene skal innhentes gjennom oversendelse av dokumenter, tilgang til databaser, gjennom muntlige samtaler eller forklaringer eller på annen måte.

Riksrevisjonen kan etter forslaget bare innhente opplysninger som er «nødvendige» for å gjennomføre undersøkelsen. Stortingets vedtak utgjør den ytre rammen for hva som er nødvendig. Innenfor denne rammen vil det i utgangspunktet være opp til Riksrevisjonen å avgjøre hva som anses nødvendig.

Den foreslåtte bestemmelsen setter i utgangspunktet ingen begrensninger på hvilke personer eller virksomheter opplysningene kan innhentes fra. Opplistingen av eksempler i den foreslåtte bestemmelsens andre punktum er ikke ment å være uttømmende. Det ligger likevel en begrensning i

at innhenting må være «nødvendig», og være knyttet til undersøkelsen av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Hvilke personer og virksomheter som det kan være aktuelt å innhente opplysninger fra, kan variere avhengig av hvilken ordning som undersøkes. Det avgjørende er uansett at opplysningene som skal innhentes må være relevante for å vurdere stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Når det gjelder «tidligere og nåværende» arbeidsgivere, siktes det til stortingsrepresentantenes arbeidsgivere som kan besitte informasjon av betydning for om vilkårene for særlig fratredelsesytelse og etterlønn var oppfylt.

Den foreslåtte bestemmelsen vil supplere, og til dels overlappe, riksrevisjonsloven § 12.

Den som blir pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette på den måten Riksrevisjonen bestemmer, uten godtgjørelse og uten hinder av taushetsplikt. Riksrevisjonen legger til grunn at det foreligger behandlingsgrunnlag for innhenting og behandling av personopplysninger i medhold av GDPR artikkel 6 nr. 1 bokstav e og den foreslåtte lovbestemmelsen. Den foreslåtte lovbestemmelsen vil også utgjøre unntak fra forbudet mot å behandle særlige kategorier av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 9 nr. 2 bokstav g. Gjeldende bestemmelse i riksrevisjonsloven § 17 vil etter Riksrevisjonens syn også gjelde i relasjon til opplysninger som innhentes i medhold av den foreslåtte bestemmelsen, på samme måte som øvrige bestemmelser i riksrevisjonsloven kommer til anvendelse.

Stortinget har i vedtaket presisert at Riksrevisjonen under undersøkelsene skal sikre at «berørtes rettssikkerhet ivaretas, herunder retten til informasjon om egen sak, kontradiksjon og etterprøvbarehet». Riksrevisjonen finner det ikke nødvendig å gi særlige lovregler om dette, men vil innrette undersøkelsene på en måte som sikrer at disse grunnleggende hensynene ivaretas.

På denne bakgrunn ber Riksrevisjonen om at Stortingets presidentskap fremmer forslag til en egen lov om Riksrevisjonens tilgang til informasjon i forbindelse med undersøkelse av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger.

Forslag til lov om Riksrevisjonens rett til informasjon i forbindelse med undersøkelse av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger

«§ 1. Formålet med loven

Loven skal sikre at Riksrevisjonen får tilgang til nødvendige opplysninger for å gjennomføre særlige undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022.

§ 2. Innhenting av opplysninger

Riksrevisjonen kan innhente de opplysninger som er nødvendige for å undersøke stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Opplysninger kan blant annet innhentes fra nåværende og tidligere stortingsrepresentanter, nåværende og tidligere arbeidsgivere, nåværende og tidligere ledelse og ansatte i Stortingets administrasjon, pensjonsordninger, folketrygdens organer og skattemyndighetene.

Den som blir pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette uten godtgjørelse og uten hinder av taushetsplikt.

§ 3. Ikrafttredelse

Loven trer i kraft straks.»

I henhold til liste

Vår ref.:
2022/536

Deres ref.:

Dato:
08.04.2022

Riksrevisjonens særlige undersøkelser av Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene - høring - forslag til lov om informasjonstilgang

Ved brev datert 17. mars 2022 har Riksrevisjonen anmodet Stortingets presidentskap om å fremme forslag til lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen. Anmodningen er foranlediget av at Stortinget 6. januar 2022 vedtok å be Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, jf. Innst. 101 S (2021-2022). Innstillingen og Riksrevisjonens brev 17. mars 2022 følger vedlagt.

Presidentskapet har som ledd i oppfølgingen av brevet og anmodningen om en særlov utarbeidet et foreløpig utkast til lov, inntatt i vedlagte notat.

På vegne av Presidentskapet henvender vi oss med dette med anmodning om synspunkter på lovutkastet og på de vurderinger som fremkommer i notatet, blant annet sett opp mot de forutsetninger som fremgår av Innst. 101 S (2021-2022) og de rettssikkerhetshensyn som kan tenkes å gjøre seg gjeldende for dem som blir berørt av undersøkelsene. Vi vil sette pris på deres tilbakemelding med faglige vurderinger av dette.

Eventuelle merknader til lovutkastet bes sendt per e-post til postmottak.lovsekretariatet@stortinget.no, eventuelt til nedenstående postadresse, innen onsdag 27. april 2022.



Med hilsen



Marianne Andreassen
direktør

Mottakere:

- ✿ Ragnhild Helene Hennum, dekan, det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo
r.h.hennum@jus.uio.no
- ✿ Benedikte Moltumyr Høgberg, professor, Inst. for offentlig rett, Universitetet i Oslo
b.m.hogberg@jus.uio.no
- ✿ Inge Lorange Backer, professor emeritus, Inst. for offentlig rett, Universitetet i Oslo
i.l.backer@jus.uio.no
- ✿ Jon Christian Fløysvik Nordrum, førsteamanuensis, Inst. for offentlig rett, Universitetet i Oslo
j.c.f.nordrum@jus.uio.no
- ✿ Ragna Aarli, professor, prodekan for forskning, det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen,
Ragna.Aarli@uib.no
- ✿ Asbjørn Strandbakken, professor, det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Strandbakken@uib.no
- ✿ Eirik Holmøyvik, professor, det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Eirik.Holmoyvik@uib.no
- ✿ Anna Linda Grøning, professor, det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen
Linda.Groning@uib.no

Vedlegg:

- 1 Høringsnotat - utkast til særlov for Riksrevisjonen
- 2 Undersøkelse av Stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger - Anmodning om Lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen
- 3 2-Undersøkelse av Stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger- Anmodning om Lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen
- 4 Innst. 101 S (2021-2022)



Notat

Høringsnotat - utkast til særlov for Riksrevisjonen om informasjonstilgang for Riksrevisjonen

1 Bakgrunn

Stortinget vedtok 6. januar 2022 å be Riksrevisjonen om å iverksette særlige undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, jf. Innst. 101 S (2021-2022). Presidentskapet forutsatte i innstillingen at Riksrevisjonen skal kunne innhente den informasjon som anses nødvendig for å gjennomføre undersøkelsene. I innstillingen legges det til grunn at Riksrevisjonen tar opp med Stortinget dersom det er behov for særlige lovhjemler for å kunne gjennomføre undersøkelsene. Dette ble gjort i brev 17. mars 2022, der et flertall i Riksrevisjonens kollegium fremmet en anmodning om vedtakelse av en særlov. Et mindretall i kollegiet har ikke stilt seg bak anmodningen. Mindretallet har stilt seg bak lovforslagets intensjon, men bl.a. stilt spørsmål ved behovet for en særlov og om lovforslaget er godt nok utredet.

Presidentskapet har som ledd i oppfølgingen av anmodningen sett behov for å gjennomgå Riksrevisjonens lovutkast nærmere. Blant annet på bakgrunn av tidligere, sammenlignbare lover om informasjonsinnhenting for granskingsutvalg o.l., har presidentskapet utarbeidet et foreløpig utkast til lov, inntatt til slutt i notatet her. Det foreløpige utkastet er nærmere begrunnet i det følgende.

Presidentskapet anmoder om synspunkter på dette lovutkastet og på de vurderinger som fremkommer av begrunnelsen i notatet, bl.a. sett opp mot de forutsetninger som fremgår av Innst. 101 S (2021-2022) og relevante rettssikkerhetshensyn som kan tenkes å gjøre seg gjeldende for dem som blir berørt av undersøkelsene.

For ordens skyld er både Innst. 101 S (2021-2022) og Riksrevisjonens brev 17. mars 2022 vedlagt.

2 Riksrevisjonens behov for særlov

2.1 Regler i riksrevisjonsloven om rett til informasjon

Det er ikke uvanlig at det ved tidsavgrensede undersøkelser, granskinger o.l. oppstår behov for en særlov. Slike særlover kan ha flere funksjoner, men det vil ofte være et sentralt poeng å regulere rettigheter og plikter knyttet til den informasjonsinnhenting som er forutsatt å skje som ledd i granskingen eller undersøkelsene.

Riksrevisjonen har en lovfestet rett til å kreve informasjon og foreta undersøkelser i forbindelse med sin ordinære virksomhet, jf. riksrevisjonsloven § 12. I sin henvendelse til Stortingets presidentskap har imidlertid flertallet i revisorkollegiet vist til at for de aktuelle undersøkelsene – som vil kunne gå inn på stortingsrepresentantenes privatøkonomiske forhold og nåværende eller tidligere arbeidsforhold – vil riksrevisjonsloven "*ikke alltid gi tilstrekkelig hjemmel for å kunne innhente slike opplysninger*". Riksrevisjonen er dermed i utgangspunktet avhengig av at

innhenting av slik informasjon "*vil måtte bero på samtykke*". Dette vil ifølge Riksrevisjonen "*i mange tilfeller [...] være tilstrekkelig*", men samtidig vil samtykke være "*uforholdsmessig tungvint å innhente*" i hvert enkelt tilfelle.

Videre er riksrevisjonsloven § 12 primært innrettet på undersøkelser som Riksrevisjonen foretar av offentlige eller private virksomheter, ikke av enkeltpersoner. Det fremgår av bestemmelsen at informasjon bare kan kreves utlevert når dette er "*nødvendig for å gjennomføre oppgavene*" etter loven. De undersøkelsene Riksrevisjonen gjennomfører av enkeltsaker om representantenes økonomiske ordninger ligger for en stor del utenfor Riksrevisjonens oppgaver slik de er angitt i riksrevisjonsloven § 9 (regnskapsrevisjon, selskapskontroll og forvaltningsrevisjon). Dette fremgår også forutsetningsvis av riksrevisjonsloven § 12 annet ledd, der det heter at retten til å kreve informasjon er begrenset til "*politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste, og overfor ledelse, tilsatte og revisor i selskaper mv. som er heleid av staten*" (i tillegg til enkelte andre med tilknytning til eller som utfører oppgaver for staten). Presidentskapet er derfor som utgangspunkt enig med Riksrevisjonen i at riksrevisjonsloven ikke er tilstrekkelig som rettslig grunnlag for pålegg overfor enkeltpersoner eller private virksomheter om utlevering av informasjon til bruk for undersøkelser av enkeltsaker om representantordningene.

2.2 Samtykke som grunnlag for innhenting av informasjon fra enkeltpersoner

Riksrevisjonen antar som nevnt at den som anmodes om informasjon i forbindelse med deres undersøkelser, i stor grad vil samtykke til dette. Dersom de riksrevisjonen henvender seg til, samtykker til å utgi den informasjon som blir etterspurt, vil det i liten grad være behov for en lov som gir hjemmel for pålegg om dette. Presidentskapet legger også til grunn at samtykke i all hovedsak vil være tilstrekkelig som grunnlag for innhenting av den informasjon som er nødvendig for Riksrevisjonens undersøkelser i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022.

Presidentskapet vil likevel påpeke at samtykke som rettsgrunnlag vil kunne ha visse svakheter:

- Det kan oppstå tvil om hva man samtykker til. For både Riksrevisjonen og den som avgir samtykke kan det oppstå uklarhet om rekkevidden av samtykket, for eksempel hva slags videre bruk av opplysningene det er samtykket til.
- Et gyldig samtykke skal være informert og frivillig, og kan på et hvert tidspunkt trekkes tilbake. Det kan bli spørsmål om hvordan en tilbaketrekking skal håndteres, eller en situasjon der noen kun vil gi et begrenset/delvis samtykke til å utgi informasjon, eventuelt med begrensninger av videre bruk av informasjonen. Dette kan vanskeliggjøre undersøkelsene.
- Innhenting av samtykke fra alle berørte kan være arbeidskrevende.

Presidentskapet ser derfor at det kan være behov for en særlov som gir Riksrevisjonen rett til å kreve informasjon for å få tilgang til all nødvendig informasjon for å kunne gjennomføre de undersøkelsene Stortinget har anmodet om.

Presidentskapet imøteser imidlertid høringsinstansenes vurdering av i hvilken grad samtykke eller frivillig medvirkning vil være tilstrekkelig som grunnlag for innhenting av informasjon i forbindelse med de aktuelle undersøkelsene av enkeltpersoners forhold.

3 Utforming av en særlov om informasjonstilgang

3.1 Innledning

Dersom anmodningen om en særlov om informasjonsinnhenting skal imøtekommes, blir det spørsmål om hvordan loven skal utformes. Riksrevisjonen har i sitt utkast basert seg på en tilsvarende bestemmelse i stortingsgodtgjørelsesloven § 17, som gir Stortinget grunnlag for innhenting av informasjon om representantenes økonomiske ordninger for å kontrollere om vilkårene for fratredelsesytelse og etterlønn er eller har vært oppfylt.

Presidentskapet mener imidlertid det kan være behov for å supplere Riksrevisjonens lovforslag på enkelte punkter, som er nærmere omtalt i det følgende.

3.2 Formålsbestemmelse

Riksrevisjonen har foreslått en formålsbestemmelse i sitt lovutkast. Som nevnt ovenfor forutsetter presidentskapet at samtykke i all hovedsak vil være tilstrekkelig som grunnlag for innhenting av den informasjon som er nødvendig for Riksrevisjonens undersøkelser. Det antas derfor at det bare vil være behov for en lovhjemlet opplysningsplikt i et fåtall saker hvor opplysninger av ulike årsaker ikke blir gitt frivillig. Presidentskapet vil derfor foreslå at det presiseres i lovens første paragraf at loven kun får betydning der det ikke foreligger samtykke til å avgi informasjon fra dem som forespørres om dette.

3.3 Plikten til å gi informasjon

Riksrevisjonen har i sitt utkast foreslått at "*Riksrevisjonen kan innhente de opplysninger som er nødvendige for å for å undersøke stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger*", og at den som blir pålagt å gi opplysninger "*plikter å gjøre dette uten godtgjørelse og uten hinder av taushetsplikt*".

Det har så vidt presidentskapet er kjent med, ikke vært vanlig med en slik absolutt plikt til å gi informasjon i andre tilsvarende særlover knyttet til granskningsutvalg o.l. F.eks. var lov om informasjonstilgang for NAV-utvalget basert på at det var frivillig for den enkelte å gi utvalget informasjon. Undersøkelsene til NAV-utvalget hadde imidlertid en annen innretning enn de undersøkelsene Riksrevisjonen nå er bedt om å gjøre, ettersom et hovedformål for NAV-granskingen var å avdekke svikt ved myndighetenes praktisering av regler om sykepenges mv.

I 2021 ble det nedsatt et utvalg for å undersøke saker om overgrep begått av helsepersonell. Disse undersøkelsene hadde som formål å avdekke lovbrudd eller kritikkverdige forhold hos enkeltpersoner, og i lov om informasjonstilgang for dette utvalget ble det oppstilt en plikt til å avgi informasjon som kunne bidra til å avdekke dette. Om de mulige negative sidene ved en slik plikt ble det uttalt i Prop. 215 L (2020-2021):

"Statsforvalterne, Statens helsetilsyn, Statens helsepersonellnemnd, Helseklage og deres ansatte og tidligere ansatte vil etter forslaget ha plikt til å gi opplysninger til utvalget dersom informasjonen er nødvendig for utvalgets arbeid, jf. forslag til § 3 i lovutkastet. Det kan være aktuelt for utvalget å be om forklaring fra personer der det kan bli spørsmål om ansvar. For å unngå at forklaringsplikten bryter mot vernet mot selvinkriminering etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 6 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr. 3 bokstav g, foreslår departementet en bestemmelse som skal hindre selvinkriminering for disse. Opplysninger som utvalget mottar i en slik forklaring, skal ikke kunne

brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene, jf. lovutkastet § 6."

En lovbestemt plikt til å gi informasjon vil gi Riksrevisjonen rettslig grunnlag for å kunne innhente all nødvendig informasjon også fra privatpersoner, og vil dermed gi gode forutsetninger for å kunne gjøre grundige undersøkelser også av enkeltsaker. Eventuelle negative konsekvenser av en slik pliktregel vil etter presidentskapets vurdering kunne avdempes ved at loven gir tydelige regler som ivaretar de berørtes rettssikkerhet, herunder regler om kontradiksjon, videre bruk av den gitte informasjonen, rett til bistand mv. Presidentskapet antar at derfor at en lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen bør ha bestemmelser om dette.

3.4 Berørtes rettssikkerhet og rettigheter

3.4.1 Riksrevisjonslovens anvendelse

Riksrevisjonsloven har en rekke lovbestemmelser som kan ha en viss rettssikkerhetsmessig betydning for den som er pliktig til å avgi informasjon. Dette gjelder:

- § 15 om taushetsplikt for ansatte i Riksrevisjonen og personer som utfører oppdrag for den
- § 16 om sikkerhetslovens anvendelse (i den grad dette er aktuelt)
- § 17 om behandling av personopplysninger
- § 18 om allmennhetens innsynsrett i Riksrevisjonens dokumenter
- § 19 om Riksrevisjonens habilitet

Etter presidentskapets vurdering kan det være grunn til å regulere eksplisitt i særloven at de nevnte bestemmelsene i riksrevisjonsloven gjelder for undersøkelsene, slik at det ikke oppstår tvil om dette.

3.4.2 Forbud mot å bruke opplysninger i senere straffesak eller sivil sak

Etter presidentskapets syn bør det videre vurderes å innta en bestemmelse i særloven som innebærer at Riksrevisjonen ikke kan bruke opplysninger som mottas, som bevis i en senere straffesak eller sivil sak. En slik bestemmelse er gitt i flere lover om informasjonsinnhenting for granskingsutvalg o.l. En slik regel vil utgjøre et vern mot selvinkriminering, ved at opplysninger som Riksrevisjonen mottar på grunnlag av særloven, ikke kan brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene. Dersom straffeforfølgning blir aktuelt på et senere tidspunkt, må bevis eventuelt fremskaffes gjennom vanlig strafferettslig etterforskning, med de prosessuelle rettigheter som følger av en slik prosess.

Riksrevisjonsloven § 15 tredje og fjerde ledd har i dag regler som åpner for at Riksrevisjonen kan overlate informasjon til politi eller annen kontrollmyndighet. Dersom det skal inntas et vern mot at opplysninger innhentet fra enkeltpersoner som ledd i de aktuelle undersøkelsene brukes direkte i en senere straffesak eller sivil sak, må det i særloven også gjøres unntak fra de nevnte reglene i riksrevisjonsloven. Det er for øvrig i presidentskapets Innst. 101 S (2021–2022) gitt klart uttrykk for at informasjon om kritikkverdige forhold som avdekkes under undersøkelsene skal formidles til Stortinget, ikke til politiet eller andre:

"I den grad Riksrevisjonen avdekker forhold som kan gi grunnlag for sanksjoner, forutsettes det at relevant informasjon videreformidles til Stortinget, slik at Stortinget kan ta stilling til videre oppfølging, herunder eventuell anmeldelse av forhold til påtalemyndigheten, oversendelse av informasjon til skattemyndighetene eller krav om tilbakebetaling av urettmessig oppnådde fordeler."

Som det fremgår her, er dette ikke til hinder for at Stortinget kan inngi politianmeldelse av bestemte personer, i den grad den innhentede informasjonen tilsier at det er grunn til å anmode om at det igangsettes etterforskning. Et forbud mot å bruke innhentede opplysninger direkte som bevis i en senere straffesak eller sivil sak stenger altså ikke for en eventuell anmeldelse av forhold avdekket under undersøkelsene, eller en senere straffeforfølgning eller anleggelse av sivil sak om slike forhold. Dersom et forhold anmeldes eller det åpnes etterforskning, blir det imidlertid opp til politi og påtalemyndighet å fremskaffe bevis for eventuelle straffbare forhold. På denne måten kan man sikre at de berørte får sine rettigheter etter straffeprosessloven ivaretatt – herunder vernet mot selvinkriminering. Det vil likevel være anledning til å ettergå eventuelle mulige straffbare forhold som avdekkes under undersøkelsene.

3.4.3 Rett til å la seg bistå og dekning av kostnader

Presidentskapet mener videre det kan vurderes å ta inn en bestemmelse i særloven som presiserer at den som mottar en forespørsel fra Riksrevisjonen om å utgi informasjon, har rett til å la seg bistå i den videre prosessen. En slik regel er inntatt i Stortingets forretningsorden § 19 fjerde ledd om granskingskommisjoner:

"Alle har rett til å la seg bistå på ethvert trinn av granskingskommisjonens arbeid. Den som er berørt av granskingen, kan få dekket nødvendige kostnader når særlige grunner taler for det."

Det kan også reises spørsmål om *kostnader* ved slik bistand til en viss grad bør dekkes, for eksempel utgifter til advokat eller regnskapsmessig rådgivning, slik forretningsorden § 19 fjerde ledd åpner for. Bestemmelsen ble vedtatt i 2021 på bakgrunn av forslag fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (Harberg-utvalget, jf. Dokument 21 (2020-2021)) og tar utgangspunkt i en skjønnsmessig regel tilsvarende den som er oppstilt i straffeprosessloven § 100 annet ledd. Den sistnevnte regelen åpner for at staten kan dekke utgifter til advokat i straffesaker "*når særlige grunner taler for det*", utenfor de tilfeller der man har lovfestet krav på dette (dvs. når man er *siktet* i en straffesak og dersom man er *mistenkt* for visse nærmere angitte forbrytelser). Bestemmelsen praktiseres relativt strengt. I straffeprosessloven § 100 er det angitt at "*særlige grunner*" vil foreligge blant annet når "*siktede har nedsatt funksjonsevne eller er i en annen fysisk eller psykisk tilstand som tilsier at det er et særskilt behov for forsvarer*".

Presidentskapet har i lovutkastet tatt inn en slik mulighet for kostnadsdekning i "*særlige tilfeller*". Det vil være nærliggende å tolke en slik bestemmelse i tråd med den tilsvarende regelen i forretningsorden § 19 og straffeprosessloven § 100 annet ledd, noe som vil tilsi at kostnader til bistand mv. bare unntaksvis vil bli dekket.

3.4.4 Sanksjoner ved manglende overholdelse av plikten?

Verken riksrevisjonsloven eller forslaget til særlov har regler om konsekvenser av at et påbud om utlevering av informasjon *ikke* overholdes. Det foreligger med andre ord ingen sanksjonsmulighet, eller mulighet til å fremtvinge de aktuelle opplysningene.

Til sammenlikning har heller ikke lov 18. juni 2021 om informasjonstilgang for utvalget som undersøker saker om overgrep begått av helsepersonell (som altså oppstiller en *plikt* til å gi informasjon) noen sanksjonsregel for det tilfellet at plikten ikke overholdes.

Presidentskapet antar at det er en fornuftig tilnærming at en plikt til å utgi informasjon ikke suppleres med noen hjemmel for sanksjoner ved manglende overholdelse. I praksis vil dette fungere som en ytterligere avdemping av den absolutte plikten til å bidra med informasjon.

Riksrevisjonen står imidlertid fritt til å gjøre Stortinget oppmerksom på det forhold at noen ikke har ønsket å etterkomme deres påbud om å gi opplysninger.

3.4.5 Rett til kontradiksjon – forholdet til personopplysningsloven

Riksrevisjonen har i sitt brev 17. mars 2022 opplyst at de vil innrette undersøkelsene slik at "*berørtes rettssikkerhet ivaretas, herunder retten til informasjon om egen sak, kontradiksjon og etterprøvnbarhet*". Formuleringen er sammenfallende med Stortingets vedtak og merknadene i Innst. 101 S (2021-2022).

I riksrevisjonsloven § 17 annet ledd er det imidlertid fastsatt at Riksrevisjonens behandling av personopplysninger i revisjons- og kontrollarbeidet er unntatt fra artiklene 15, 16, 17, 18 og 19 i personvernforordningen. Dette innebærer at personvernforordningens regler om den enkeltes rett til innsyn i og korrigerende av egne opplysninger er satt ut av kraft. Det kan reises spørsmål om dette er en hensiktsmessig tilnærming for slike undersøkelser overfor enkeltpersoner som nå skal foretas.

Riksrevisjonen er underlagt de rammebetingelser som følger av riksrevisjonsloven med tilhørende instruks, og det må legges til grunn at virksomheten i stor grad bygger på prinsipper om forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. På den annen side er som nevnt Riksrevisjonens virksomhet og saksbehandlingsregler ikke innrettet på undersøkelser av enkeltpersoner. Presidentskapet antar derfor at det for akkurat disse undersøkelsene kan være viktig å presisere at berørte enkeltpersoner skal være sikret nettopp slike prosessuelle rettigheter som nevnt.

For å sikre at enhver skal få mulighet til innsyn i egne innhentede opplysninger, samt adgang til å korrigere eller supplere disse, antar derfor presidentskapet at unntaket i riksrevisjonsloven § 17 annet ledd ikke bør gjøres gjeldende for de aktuelle undersøkelsene. Hovedregelen om at personvernforordningen kommer til anvendelse vil dermed gjelde fullt ut.

3.5 Ikrafttredelse og opphevelse

Lovens bestemmelse om ikrafttredelse bør etter presidentskapets syn også regulere lovens opphevelse. Presidentskapet ser det som naturlig at de særlige reglene om rett til innhenting av informasjon oppheves når undersøkelsene er avsluttet. I lovutkastet er det tatt utgangspunkt i at lovens § 2 om tilgang til opplysninger bare gjelder ut 2022. De reglene som gir berørte rettigheter kan imidlertid være relevante også etter at undersøkelsene er ferdige. Disse bør derfor bli stående noe lenger. Et alternativ kan være å fastsette at hele (resten av) loven oppheves f.eks. et år senere, 31. desember 2023. Alternativt kan loven bli stående inntil videre, slik at det oppheves ved eget vedtak på et senere tidspunkt.

Stortingets presidentskap vil anmode om eventuelle synspunkter eller kommentarer til nedenstående lovutkast, sett i lys av de ovenstående merknadene til lovutkastet.

Utkast til lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen ved undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger

§ 1. Formål

Loven skal sikre at Riksrevisjonen, i tilfeller hvor samtykke fra de forespurte ikke er tilstrekkelig, får tilgang til nødvendige opplysninger for å gjennomføre særlige undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022.

§ 2. Tilgang til opplysninger og opplysningsplikt

Riksrevisjonen kan innhente de opplysninger som er nødvendige for å gjøres undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022. Opplysninger kan blant annet innhentes fra nåværende og tidligere stortingsrepresentanter, nåværende og tidligere arbeidsgivere, nåværende og tidligere ledelse og ansatte i Stortingets administrasjon, pensjonsordninger, folketrygdens organer og skattemyndighetene.

Den som blir pålagt å gi opplysninger, plikter å gjøre dette uten hinder av taushetsplikt.

§ 3. Forbud mot bruk som bevis i senere straffesak eller sivil sak

Opplysninger som Riksrevisjonen mottar i medhold av § 2, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

§ 4. Rett til å la seg bistå. Kostnadsdekning

Enhver som er berørt har rett til å la seg bistå under Riksrevisjonens undersøkelser i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022. Den som er berørt av undersøkelsene, kan også få dekket nødvendige kostnader når særlige grunner taler for det.

§ 5. Forholdet til riksrevisjonsloven

Lov 7. mai 2005 nr. 21 om Riksrevisjonen, herunder § 15 (taushetsplikt), § 16 (sikkerhetslovens anvendelse), § 17 (behandling av personopplysninger), § 18 (innsyn) og § 19 (habilitet), gjelder tilsvarende for Riksrevisjons særlige undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022. Loven § 15 fjerde og femte ledd og § 17 annet ledd gjelder likevel ikke.

§ 6. Ikrafttredelse mv.

Loven trer i kraft straks. § 2 oppheves 31. desember 2022.

Stortinget
v/ Presidentskapet

Dato: 26. april 2022

Høringsuttalelse – utkast til lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen ved undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger

1. Innledning

I brev av 8. april 2022 har Stortingets administrasjon på oppfordring fra Presidentskapet, anmodet om høringsinnspill til utkast til lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen ved undersøkelser av saker som gjelder stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger innen 27. april 2022. Bakgrunn, begrunnelse, merknader og lovtkast følger av et udatert notat med vedlegg. Vedleggene utgjør blant annet Innst. 101 S (2021-2022) og brev fra Riksrevisjonen av 17. mars 2022. Hva gjelder den nærmere bakgrunn for lovtkastet, vises derfor i all hovedsak til høringsbrevet og notatet med vedlegg.

Nedenfor følger mine merknader til lovtkastet.

2. Rettslige utgangspunkter og utfordringer

Lovtkastet består av i alt seks paragrafer, hvorav § 2 er den sentrale. Den hjemler Riksrevisjonens *kompetanse* til å innhente «opplysninger» fra forvaltningsorganer og personer (fysiske og juridiske), så langt disse opplysningene er «nødvendige for å gjøre undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger i henhold til Stortingets vedtak 6. januar 2022». Forvaltningsorganer og personer som mottar pålegg fra Riksrevisjonen *plikter* deretter å «gi opplysninger» og da «uten hinder av taushetsplikt».

Lovtkastet §§ 2-3 reiser enkelte rettslige utfordringer, blant annet:

- En plikt for fysiske og juridiske personer til å gi opplysninger av betydning for Stortingets «økonomiske ordninger», kan raskt komme i konflikt med selvinkrimineringsvernet mv. Dette er forsøkt bøtet på gjennom lovtkastet § 3 om bevisavskjæring.
- Det er uklart om uttrykket «gi opplysninger» innebærer at Riksrevisjonen kan pålegge personer å stille til samtale/intervju/avhør.



Postadresse:
Postboks 6706
St. Olavs plass 5
0130 OSLO Norge

Besøksadresse:
Domus Bibliotheca
Karl Johans gate 47
0162 OSLO Norge

Tlf.: 228 59421
Faks: 228 59420
E-post: ior-www@jus.uio.no
www.jus.uio.no/ior

- Det er ingen tydelig avgrensning av hvilke opplysninger den enkelte plikter å gi, i det opplysningene er beskrevet som de som «er nødvendige for å gjøre undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger».
- Det er ikke avklart om og hvordan en klage på pålegget fra Riksrevisjonen skal behandles.
- Og overordnet: Det er ikke klarlagt hvorvidt det er et behov for Riksrevisjonen for en lovpålagt plikt, sammenlignet med å innhente informasjon gjennom samtykke og frivillig medvirkning fra berørte.

Lovutkastet §§ 4-5 reiser spørsmål om den berørtes øvrige rettssikkerhetsgarantier, herunder rett til innsyn, rett til kontradiksjon og rett til juridisk bistand. I all hovedsak vil forslaget til §§ 4-5 gi tilfredsstillende garantier for disse forhold. I tillegg pålegger § 5 Riksrevisjonen taushetsplikt i henhold til riksrevisjonsloven og sikrer at offentligheten ikke får innsyn i private forhold. I den grad slike opplysninger skal kunne tilflyte offentligheten, vil dermed bero på samtykke eller medvirkning fra den det gjelder. Dette gjør at Riksrevisjonen kan få et bredere tilfang av opplysninger til sine undersøkelser enn hva de kanskje ellers ville fått. Taushetsplikt er med andre ord en viktig komponent for å sikre en best mulig og bredest mulig intern gjennomgåelse av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Det er derfor viktig at §§ 4-5 blir stående slik de er foreslått – eller med lignende formuleringer – for å sikre disse rettssikkerhetsgarantiene.

I det følgende kommenteres de nærmere utfordringer knyttet til lovutkastet §§ 2-3:

3. Selvinkrimineringsvern mv.

Formuleringen i lovutkastet § 2 om at private personer (stortingsrepresentanter og øvrige arbeidsgivere) har plikt til å «gi opplysninger», kan innebære en krenkelse av selvinkrimineringsvernet.

Selvinkrimineringsvernet innebærer i korthet at den enkelte ikke har plikt til å bidra i oppklaringen av en forbrytelse vedkommende selv har begått («Right to remain silent and not to incriminate oneself»).

Prinsippet er kommet til uttrykk i blant annet straffeprosessloven § 232 og § 90. Selvinkrimineringsvernet er også innfortolket av EMD under EMK artikkel 6 (retten til rettferdig rettergang) og av EU-domstolen under EUs Charter of Fundamental Rights artikkelene 47 og 48. Tilsvarende tolkning må antagelig legges til grunn for Grunnloven § 95.

Lovutkastet § 2 kan potensielt også komme i konflikt med øvrige straffeprosessuelle rettigheter, særlig dersom opplysningene vedkommende avgir, bidrar til å inkriminere vedkommendes nærstående, for eksempel barn eller foreldre. Den enkelte har i likhet med selvinkrimineringsvernet, ingen plikt til å bistå i oppklaringen av forbrytelser begått av et nært familiemedlem, som ektefelle, barn eller foreldre, jf. straffeprosessloven §§ 122-123.

For stortingsrepresentantenes tidligere eller nåværende arbeidsgivere kan det også tenkes at opplysninger som kreves fremlagt vil kunne røpe forretningshemmeligheter, innebære brudd på pressens kildevern (dersom arbeidsgiver er et mediehus), eller representere et brudd på taushetsplikt dersom arbeidsgiver har mottatt opplysningene i betrodd stilling (prest, lege, advokat mv.). I korthet er rettstilstanden slik at et

privat foretak ikke har plikt til å fremlegge opplysninger som samtidig vil røpe forretningshemmeligheter, jf. straffeprosessloven § 124. Videre har redaktører ikke plikt til å bistå i oppklaringen av straffbare forhold dersom det samtidig innebærer at redaktøren røper sin kilde, jf. straffeprosessloven § 125. Og heller ikke personer i betrodde stillinger har opplysningsplikt for de opplysninger som er gitt dem i kraft av at de har en slik stilling, jf. straffeprosessloven § 119.

Lovutkastet § 3 om at opplysninger ikke kan fremlegges som bevis i straffesak, er ment å bøte på noen av de utfordringene selvinkrimineringsvernet leder til. Utkastet tar imidlertid ikke høyde for de øvrige rettigheter som stortingsrepresentanter og deres arbeidsgivere kan ha. Formuleringen i § 3 er hentet fra «Utvalg til undersøkelse av saker der det er begått overgrep av helsepersonell». Men formuleringen treffer ikke helt i relasjon til Riksrevisjonens gjennomgåelse av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. I relasjon til selvinkrimineringsvernet går lovutkastet § 3 i én forstand for kort, i en annen forstand for langt:

Lovutkastet § 3 går *kortere enn selvinkrimineringsvernet* når bestemmelsen utelukkende omfatter en form for lovpålagt bevisavskjæring i straffesak. Selvinkrimineringsvernet innebærer imidlertid at den enkelte ikke har *forklaringsplikt*, det vil si at vedkommende ikke trenger å avgi opplysninger, verken skriftlig eller muntlig, for å oppklare et mulig straffbart forhold hos vedkommende selv eller hos en nærstående.

Prinsipielt er det likevel ikke noe i veien for at §§ 2-3 er formulert slikt de er, siden selvinkrimineringsvernet uansett vil gå foran opplysningsplikten i § 2. Dette er fordi selvinkrimineringsvernet følger av menneskerettslige regler med høyere rettslig dignitet enn ordinær lovgivning vedtatt av Stortinget. Den enkelte vil derfor kunne se bort fra § 2, dersom vedkommende mener pålegget fra Riksrevisjonen krenker selvinkrimineringsvernet.

Det kan imidlertid være uheldig, og kanskje også i strid med prinsippet om retten til rettferdig rettergang, at den enkelte ikke får noen pekepinn i loven om at vedkommende ikke har forklaringsplikt om forhold som potensielt kan lede til å avdekke straffbare forhold hos en selv og nærstående. Tilsvarende gjelder dersom arbeidsgiver gjennom lovutkastet § 2 forledes til å tro at man har plikt til å røpe taushetsbelagt informasjon man har mottatt i betrodde stilling eller som redaktør, eller at man har plikt til å røpe forretningshemmeligheter.

Samtlige av disse utfordringene kan imidlertid enkelt bøtes på med en henvisning i lovutkastet § 2 til straffeprosesslovens aktuelle bestemmelser. Dette kan gjøres gjennom en henvisning i et nytt tredje ledd, for eksempel slik:

For Riksrevisjonens pålegg overfor private personer og foretak gjelder Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker § 119 (vitneplikt for betrodde stillinger), § 122 (nærståendes vitneplikt), § 123 (nærståendes vitneplikt), § 124 (forretningshemmeligheter), § 125 (pressens kildevern) og § 232 første ledd (selvinkrimineringsvernet) så langt de passer.

Alternativt kan dette gjøres enda enklere, slik jurister ofte foretrekker:

For Riksrevisjonens pålegg overfor private personer og foretak gjelder Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker §§ 119-125 og 232 første ledd så langt de passer.

Generelt er det grunn til å tro at svært få vil påberope seg noen av disse bestemmelsene. At dette skrives inn, vil imidlertid sikre at den ene personen eller de få som har behov for denne informasjonen, ikke får sine rettigheter krenket.

På den annen side går lovutkastet § 3 lengre enn selvinkrimineringsvernet når bestemmelsen slår fast at ingen av de opplysninger som er innhentet med hjemmel i § 2 kan brukes som bevis i straffesaker. Opplysninger som er innhentet fra offentlige etater er imidlertid opplysninger den enkelte ikke kan stanse utleveringen av under henvisning til selvinkrimineringsvernet. Dersom man avdekker straffbare forhold utelukkende gjennom innhenting av opplysninger i offentlige etater, vil § 3 i realiteten gi personer et slags «amnesti» gjennom reglene om bevisavskjæring. Riktignok bestemmer ikke § 3 at det ikke kan reises straffesak, men i realiteten vil påtalemyndigheten ikke ha noen sak dersom en rekke offentlige dokumenter som har avdekket det straffbare forhold for Riksrevisjonen ikke kan føres som bevis.

Det er antatt at Stortinget har adgang til å gi regler om amnesti dersom det gjøres gjennom generell og ikke-navngitt lovgivning. Muligheten er imidlertid avskåret dersom Stortinget benytter seg av såkalt singulær lovgivning, det vil si at man på forhånd navngir personer som er omfattet av en amnestiordning. Dette vil være lovgivning som strider mot prinsippet om at «alle er like for loven», jf. Grunnloven § 98. Rettslig sett må det derfor legges til grunn at Stortinget kan gi ikke-navngitte personer i lovutkastet § 3 et vern mot bevisføring i straffesaker, men en slik amnestilignende ordning vil imidlertid raskt kunne utsettes for offentlig kritikk. Når Presidentskapets mandat til Riksrevisjonen har hatt til hensikt å styrke tilliten til de folkevalgte, vil en slik amnestilignende regel kunne virke kontraproduktiv.

Min anbefaling er derfor at man først og fremst synliggjør at den enkelte ikke har forklaringsplikt, gjennom et nytt tredje ledd i § 2, se ovenfor. Det kan også vurderes om man i tillegg bevarer lovutkastet § 3, men begrenser regelen om bevisavskjæring til å gjelde de bevis som er innhentet fra private personer og foretak, men ikke offentlige etater. Fordelen med en slik regel om bevisavskjæring i tillegg til selvinkrimineringsvernet, er at den enkelte ikke blir for vaksom og forsiktig med tanke på hvilke opplysninger som deles med Riksrevisjonen. Dette kan enkelt gjøres gjennom en mindre tilføyelse i lovutkastet § 3, for eksempel slik:

Opplysninger som Riksrevisjonen mottar *fra private personer og foretak* i medhold av § 2, kan ikke brukes som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.

4. Klage og domstolsprøving

Av øvrige rettslige utfordringer med lovutkastet er det grunn til å anta at manglende klageadgang er det man vil møte på i praksis. Situasjonen vil typisk oppstå dersom en person pålegges av Riksrevisjonen å gi fra seg opplysninger som vedkommende mener ikke er «nødvendige» for å vurdere stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger. Det er nærliggende å anta at særlig personer som ikke lenger har en tilknytning til

Stortinget, som forhenværende representanter og deres forhenværende arbeidsgivere, kan bestride relevansen av de pålegg Riksrevisjonen kommer med. Selv om de ikke bestrider den lovpålagte plikten som sådan, vil de kunne bestride at de opplysningene Riksrevisjonen etterspør overfor dem er «nødvendige» for å oppfylle det mandatet Riksrevisjonen har fått av Presidentskapet. Alternativt at den enkelte benytter dette som en forklaring for å unngå å røpe at man reelt sett påberoper seg selvinkrimineringsvernet.

Lovutkastet § 2 gir ingen nærmere informasjon om hvilke opplysninger som er å anse som «nødvendige». På den ene siden er dette en svakhet, fordi det nettopp vil kunne oppstå diskusjoner om hva som er «nødvendige» opplysninger. Dette kan lede enkelte til å klage på Riksrevisjonen, uavhengig av om det finnes en klageordning eller ei. På den annen side vil en eksemplifisering eller liste over ulike typer av opplysninger være vanskelig å få til. Listen kan raskt bli ufullkommen og snarere fungere som en uheldig avgrensning mot de opplysninger man på forhånd ikke har tenkt på. I utgangspunktet bør derfor Riksrevisjonen i stedet være ekstra oppmerksom på at deres vide kompetanse i lovutkastet § 2 kan gi opphav til uklarhet om hva som etterspørres og hvorfor, særlig overfor private.

For situasjoner der Riksrevisjonen og den enkelte ikke kommer til enighet om hvilke opplysninger som er «nødvendige», mangler lovutkastet en prosess for å avklare uenighet. Det vil imidlertid være krevende å opprette en egen klageordning, som en slags parallell til forvaltningsloven, for disse situasjonene. Forhåpentlig vil det være få saker det er tale om og forhåpentlig vil Riksrevisjonen være i stand til å finne smidige løsninger i dialog med den enkelte. For å oppfylle mandatet er det for eksempel ikke nødvendig at Riksrevisjonen sitter med absolutt all informasjon for å kunne danne seg et troverdig bilde av hvordan de økonomiske ordningene har fungert.

Hvis det likevel skulle vise seg at enkelte opplever et behov for å klage på pålegget fra Riksrevisjonen, er det grunn til å anta at Presidentskapet vil få tilsendt klagen, siden Presidentskapet er Riksrevisjonens oppdragsgiver. Det vil derfor være en fordel om Presidentskapet har en gjennomtenkt plan for hvordan slike klager kan håndteres ryddig når de eventuelt kommer. Dette trenger ikke nedtegnes i lovs form. Det er heller ikke avgjørende at det følger av forretningsordenen, men det er selvsagt ikke noe i veien for det. Dersom det mot formodning skulle innkomme mange klager på Riksrevisjonen, kan det nok være en fordel om klageprosessen nedtegnes i forretningsordenen eller i et eget reglement. Dette kan man imidlertid se an og ta tak i dersom det skulle vise seg å bli behov for det.

Uavhengig av om klageprosessen er nedskrevet, bør man ha klar en plan for hvordan prosessen kan foregå. Det anbefales at slike klager behandles fortrolig, det vil si at det kun gjøres offentlig kjent at det er innkommet klage, og da av hensyn til at enkelte kanskje reelt sett påberoper seg selvinkrimineringsvernet. Siden Riksrevisjonens rapporter for øvrig behandles av Kontroll- og konstitusjonskomiteen, vil det være nærliggende at Presidentskapet legger klagen til uttalelse i denne komiteen, før Presidentskapet treffer beslutning.

En beslutning i Presidentskapet kan imidlertid ikke håndheves overfor den enkelte, og det må legges til grunn at heller ikke Riksrevisjonens opprinnelige pålegg kan håndheves overfor private. Dette betyr at opplysninger som fortsatt ikke blir avgitt i tråd med Riksrevisjonens pålegg (og etter Presidentskapets eventuelle avvisning av klage), heller ikke kan hentes ut ved hjelp av politi og påtalemyndighet. Til det må det iverksettes såkalte etterforskningskritt, det vil si at vedkommende må være siktet for et straffbart forhold. (Muntlige opplysninger kan selv ikke ved etterforskningskritt fremtvinges, og da som følge av selvinkrimineringsvernet).

Man kan se for seg – i hvert fall i teorien – at noen ønsker beslutningen fra Riksrevisjonen/presidentskapet prøvet for domstolene. Selv om disse beslutningene ikke kan håndheves og saken reelt sett og for alle praktiske formål renner ut i sanden dersom alle står på sitt, kan den enkelte oppleve det som så stigmatiserende og mistenkeligjørende dersom vedkommende fortsatt nekter å avgi opplysninger man har fått pålegg om å avgi. Det er i slike situasjoner at den enkelte kan ønske dom på at vedkommende ikke har plikt til å utlevere opplysningene.

Det er imidlertid usikkert om domstolene vil slippe et slikt søksmål inn til behandling: Siden beslutningene uansett ikke kan håndheves og vedkommende derfor bare kan sitte på opplysningene inntil vedkommende eventuelt blir siktet og det iverksettes etterforskningskritt, vil pålegget fra Riksrevisjonen være uten faktisk betydning for den enkelte. Mener man pålegget er feil, vil man måtte kreve en såkalt fastsettelsesdom i en sivil sak mot Riksrevisjonen, altså dom på at Riksrevisjonen ikke kan kreve opplysningene utlevert. Høyesterett har i noen grad åpnet for søksmål om fastsettelsesdom i relasjon til menneskerettighetene (herunder «hyttesaken» for personer med fritidseiendom i Sverige som var pålagt innreisekarantene, men hvor saken i praksis var løst før den kom opp for Høyesterett). Disse sakene har imidlertid vært mer alvorlige og mer inngripende overfor den enkelte. Det er grunn til å anta at domstolene vil avvise et søksmål mot Riksrevisjonen, med mindre det foreligger helt særegne omstendigheter, for eksempel dersom Riksrevisjonen bryter selvinkrimineringsvernet. Men selv om det er tilfellet, vil et slikt potensielt brudd i de fleste sammenhenger være mer naturlig å ta i forbindelse med en potensiell straffesak.

Min anbefaling er derfor at det ikke skrives inn regler om klageadgang og klagebehandling i lovutkastet, siden pålegget fra Riksrevisjonen uansett ikke kan håndheves ved tvang. Presidentskapet bør likevel forberede seg på å ha klar en prosess for behandling av eventuelle klager som dukker opp hos Presidentskapet, slik at disse får en god behandling. Så lenge man har forberedt en slik prosess, er det grunn til å tro at eventuelle sivile søksmål for domstolene vil bli avvist.

5. Avslutning om samtykke vs. plikt

I lys av de omfattende medieoppslag det siste året er det både forståelig og prisverdig at Presidentskapet tar grep for å etablere økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene i fremtiden som er både gode, enkle å forholde seg til og transparente. Et naturlig startpunkt for å forbedre regler og praksis på feltet, er å få en oversikt og evaluering av de ordningene som har vært. Det er også fint at Stortinget har lagt dette

arbeidet til Riksrevisjonen, som har en særskilt kompetanse til å gjennomgå andre etaters økonomiske forhold.

Det er imidlertid betimelig å reise spørsmål om det er særlig hensiktsmessig med en egen lov som gir Riksrevisjonen hjemmel til å pålegge private og offentlige etater å utlevere opplysninger. Svaret på dette beror i noen grad på hva man mener hensikten med gjennomgåelsen er: Dersom hensikten utelukkende er å få en rimelig oversikt over hvordan tidligere økonomiske ordninger har fungert med tanke på å forbedre disse ordningene for fremtiden, fremstår det som lite hensiktsmessig med en egen lov. En slik oversikt vil man antagelig kunne skaffe seg uten at detaljer i alle nåværende og forhenværende representanters økonomiske forhold bringes på det rene. Men dersom hensikten reelt sett også er å skaffe seg et fullstendig bilde av alt som har skjedd, for å unngå eventuelle overraskelser i pressen fremover, vil behovet for lovregulering være større. I så fall har gjennomgåelsen også et preg av inkvisisjon i tillegg til evaluering.

Uansett hensikt (eller delte oppfatninger av hensikten), så kommer imidlertid loven til kort dersom den enkelte virkelig ikke vil samarbeide. Dette skyldes at lovutkastet ikke regulerer håndhevelse eller sanksjonering av plikten ved manglende etterlevelse. Dette kan heller ikke bøtes på ved bare å legge til slike bestemmelser, da dette raskt vil bringe loven fullt og helt inn i straffesporet. Reelt sett kommer man derfor ikke lenger overfor private som ikke vil innrette seg etter denne loven enn man ville gjort gjennom samtykke. Brudd på lovutkastets plikt til å rette seg etter Riksrevisjonens pålegg kan selvsagt bli møtt med sosiale reaksjoner, for eksempel ved at vedkommende henges ut i pressen, og det uavhengig av om vedkommende har en god eller dårlig begrunnelse for ikke å rette seg etter Riksrevisjonens pålegg. En forhåndsavklart plan i Presidentskapet for håndtering av klager kan i noen grad demme opp for slike sosiale reaksjoner. Det kan heller ikke utelukkes at en lovpålagt plikt reelt sett fører til bedre informasjonstilgang for Riksrevisjonen. Men man bør nok stille seg spørsmål om hva man mener å vinne på å ha en slik lov, sammenlignet med å gjennomføre evalueringen på bakgrunn av ordinært samtykke. Denne vurderingen er imidlertid primært politisk.

Oslo 26. april 2022

Benedikte Moltumyr Høgberg
Professor i rettsvitenskap

VEDLEGG 6

Professor (em.) dr. jur.
Inge Lorange Backer
Jensmessveien 18
0376 Oslo

Oslo, 28. april 2022.

UTKAST TIL SÆRLOV OM RIKSREVISJONENS INFORMASJONSTILGANG VED UNDERSØKELSE AV STORTINGSREPRESENTANTENES ØKONOMISKE ORDNINGER

Jeg viser til Stortingets brev 8. april 2022 og beklager at svarfristen er oversittet.

Til forslaget om lov om informasjonstilgang for Riksrevisjonen ved undersøkelser av stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, slik det er lagt frem i Stortingets høringsnotat på grunnlag av et opprinnelig forslag fra Riksrevisjonen i Riksrevisjonens brev 17. mars 2022 med vedlegg, skal jeg kort bemerke:

Jeg er enig i at det er hensiktsmessig å vedta lovbestemmelser som sikrer Riksrevisjonen tilgang til informasjon av betydning for den undersøkelsen som den har fått i oppdrag å foreta. I mangel av en slik lovbestemmelse kan Riksrevisjonen bli avhengig av samtykke fra den enkelte (tidligere) representant. Innhenting av et slikt samtykke kan komme til å forsinke arbeidet med undersøkelsen. Jeg kan ikke se at hensynet til den enkelte representant som undersøkelsen vil omfatte, tilsier at man baserer informasjonsinnhenting på individuelle samtykker fremfor en generell lovbestemmelse. Tvert imot gjør etter min mening hensynet til tilliten til Stortinget som institusjon at informasjonsinnhenting ikke bør bero på samtykke fra den enkelte.

Som det er pekt på i Stortingets høringsnotat, kan det oppstå problematiske spørsmål dersom et samtykke senere blir trukket tilbake. Dette vil særlig komme på spissen dersom samtykket trekkes tilbake i et tilfelle hvor den aktuelle informasjon kan gi grunnlag for kritikk eller sanksjoner mot vedkommende representant. Slike problemer kan unngås med en lovhjemmel for informasjonsinnhenting.

Jeg legger derimot ikke særlig vekt på at innholdet eller rekkevidden av et samtykke kan være uklart. Den avklaring som en lovhjemmel kan gi om dette, kan også oppnås ved å utforme samtykkeerklæringen like omhyggelig som man vil gjøre med en lovbestemmelse.

Det er foreslått å gi de nødvendige bestemmelsene i en egen særlov fremfor å ta dem inn i riksrevisjonsloven. På samme måte har det vært vanlig å vedta særlover om bl.a. informasjonsinnhenting for stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. Selv om det kan reises lovstrukturelle innvendinger mot slike særlover, har det etter min mening gode grunner for seg å vedta en slik særlov her. Skulle bestemmelsene tas inn i riksrevisjonsloven, bør det forutsette at de skal gjelde mer generelt for undersøkelser som Riksrevisjonen foretar eller blir pålagt av Stortinget etter riksrevisjonsloven § 9 siste ledd. Det synes imidlertid hverken å være utredet, eller hensikten, at de foreslåtte bestemmelsene skal gjelde for andre undersøkelser enn den som Riksrevisjonen nå skal foreta i medhold av Stortingets vedtak 6. januar 2022.

Riksrevisjonens lovforslag var taust om forholdet til riksrevisjonsloven, men dette er tatt opp i Stortingets høringsnotat. Etter min mening er det naturlig å ta som utgangspunkt at riksrevisjonsloven gjelder også for undersøkelser som pålegges i medhold av riksrevisjonsloven § 9 siste ledd, som tilfellet er her. Det kan imidlertid være grunn til å avklare i særloven at riksrevisjonsloven også gjelder for så vidt undersøkelsen bygger på informasjon innhentet i medhold av særloven. I den grad bestemmelser i riksrevisjonsloven ikke skal gjelde for slik informasjon, bør det fastsettes uttrykkelig i særloven. Lovutkastet § 5 synes å bygge på slike synspunkter. Det er imidlertid uklart om unntakene fra riksrevisjonsloven §§ 15 fjerde og femte ledd og 17 annet ledd skal gjelde generelt, dvs. også for informasjon innhentet på annet grunnlag enn særloven.

Slik formålsbestemmelsen er utformet i Stortingets høringsnotat (§ 1), kan den leses slik at Riksrevisjonen primært må innhente samtykke fra de forespurte. Det virker lite hensiktsmessig, særlig hvis lovforslaget delvis er begrunnet med at innhenting av samtykke kan bli arbeidskrevende.

Høringsnotatet tar opp spørsmålet om en forklaringsplikt kan komme i strid med det menneskerettslige vernet mot selvinkriminering, og foreslår av den grunn en regel om at opplysninger som Riksrevisjonen mottar etter særloven, ikke kan brukes som bevis i en straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene (§ 3). Rekkevidden av denne bestemmelsen virker noe uklar, idet den etter ordlyden bare gjelder for opplysninger som Riksrevisjonen mottar i medhold av § 2, ikke på annet grunnlag. For øvrig kan det etter min mening stilles spørsmål ved om det menneskerettslige selvinkrimineringsvernet gjelder for stortingsrepresentanter i saker som gjelder mulig misbruk av deres verv som stortingsrepresentant. Hensynet til å sikre tilliten til Stortinget som institusjon taler mot et slikt vern, og det moralske imperativ «du skal vedstå deg dine gjerninger» gjelder ikke minst for stortingsrepresentanter ved utførelsen av deres verv.

Uansett må det være klart at opplysninger som går inn under utkastet § 3, ikke i seg selv er utelukket som bevis i en senere straffesak eller sivil sak - hvis de blir fremskaffet i rettssaken på annen måte enn ved meddelelse fra noen som har mottatt dem som ledd i Riksrevisjonens undersøkelse. Dette er vel allerede sagt i høringsnotatet og bør gå klart frem av merknadene til lovforslaget eller ved å justere utformingen av utkastet § 3. I siste fall kan en mulig alternativ utforming kanskje være: «Den som er blitt kjent med opplysninger som Riksrevisjonen har mottatt i medhold av § 2, kan ikke gi tilgang til dem som bevis i en senere straffesak eller sivil sak mot den som har gitt opplysningene.»

Forslaget om kostnadsdekning for bistand (utkastet § 4) tar formodentlig bare sikte på bistand mens undersøkelsen pågår («under Riksrevisjonens undersøkelser»), ikke eventuell bistand etter at Riksrevisjonen har avgitt sin rapport. Jeg antar at det med fordel kan gjøres klart ved å tilføye ordene «til slik bistand» i § 4 annet punktum («... nødvendige kostnader til slik bistand ...»). Uten en slik presisering kan ikrafttredelsesbestemmelsen i utkastet § 6 gi opphav til spørsmål om også senere kostnader kan dekkes.

I høringsnotatet er det ikke foreslått sanksjoner mot den som ikke oppfyller forklaringsplikten eller avgir uriktig forklaring. Slike bestemmelser finnes derimot f.eks. i lov 11. april 2003 nr. 20 om granskingskommisjon for Mehamn-ulykken 11. mars 1982 med et Twin Otter passasjerfly, men ikke i lov 17. oktober 2008 nr. 79 om utvalget for gjennomgang av stortingspensjoner.

Jeg føyer til at regler for å ivareta rettssikkerheten for dem som blir berørt av en offentlig gransking, ble drøftet og foreslått i NOU 2009: 9 *Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner* (se særlig lovforslaget § 7 med tilhørende drøfting i utredningen kapittel 27). Som kjent er denne utredningen foreløpig ikke fulgt opp med en lovproposisjon, og utredningens lovforslag synes heller ikke å omfatte stortingsoppnevnte undersøkelseskommissjoner.

Med hilsen



Inge Lorange Backer

professor emeritus, dr. jur.