

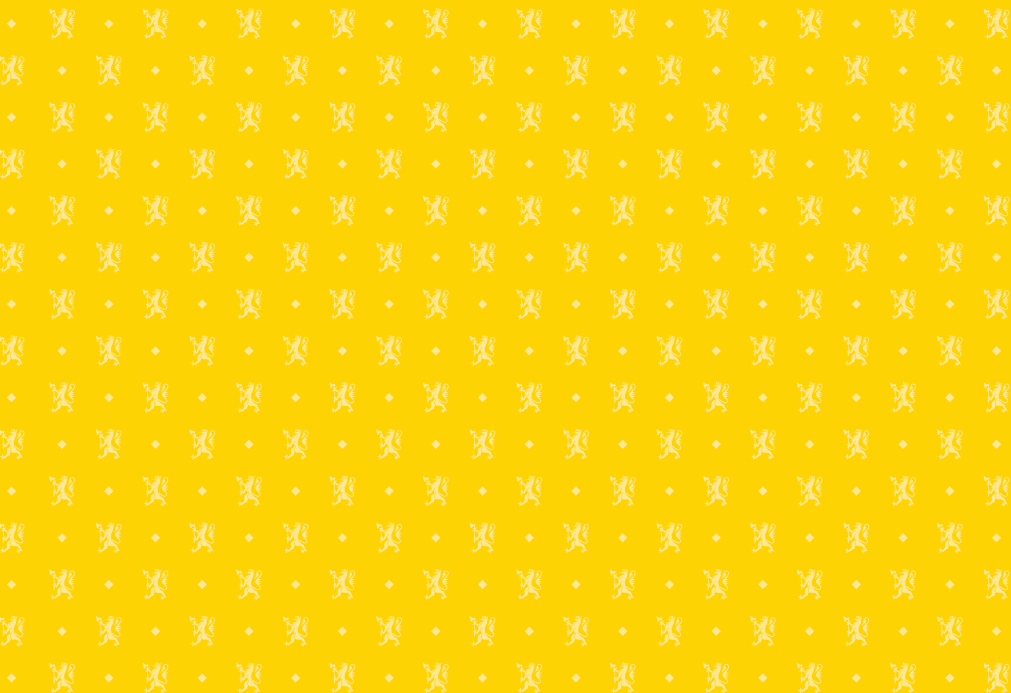


STATSMINISTERENS KONTOR

Veileder

Om forholdet til Stortinget

Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget



Forord

Dette heftet tar for seg noen av de spørsmålene som oppstår i forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Også forholdet til Stortingets eksterne kontrollorganer omtales kort. Det er videre tatt inn en beskrivelse av hvordan Stortinget arbeider.

Formålet med heftet er å gi en praktisk veiledning til ansatte i departementene. Temaene er valgt ut på grunnlag av de spørsmålene som Statsministerens kontor hyppigst mottar fra departementene.

Heftet tar ikke sikte på å gi en uttømmende fremstilling av de statsrettslige temaene som omtales. Til bruk for lesere som ønsker å sette seg nærmere inn i statsrettslige spørsmål, er det i et vedlegg til heftet tatt inn en liste over alminnelig statsrettslig litteratur.

Heftet er utarbeidet ved Statsministerens kontor og vil bli oppdatert på Statsministerens kontors hjemmeside på www.regjeringen.no.

Dette heftet må ses i sammenheng med heftene «Om statsråd», publikasjonskode B-0501 B, og «Om r-konferanser», publikasjonskode B-0504 B.

Nina Frisak
regjeringsråd

Ajourført pr. oktober 2015

Innholdsfortegnelse

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Oppgave- og ansvarsdelingen mellom regjeringen og Stortinget | 10 |
| 2 | Stortingets arbeid | 12 |
| 2.1 | Oversikt over bestemmelser som regulerer Stortingets arbeid | 12 |
| 2.2 | Stortingets presidentskap | 12 |
| 2.3 | Valgkomiteen og sammensetningen av komiteene | 13 |
| 2.4 | Fagkomiteene | 17 |
| 2.5 | Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé | 18 |
| 2.6 | Europautvalget | 18 |
| 2.7 | Særskilte komiteer nedsatt av Stortinget | 18 |
| 2.8 | Granskingskommisjoner | 19 |
| 2.9 | Arbeidet i komiteene | 19 |
| 2.9.1 | Generelt | 19 |
| 2.9.2 | Saksordførers oppgaver | 19 |
| 2.9.3 | Informasjonsinnhenting i saker som komiteen har til behandling | 20 |
| 2.9.4 | Utforming av komitéinnstillinger | 21 |
| 2.9.5 | Avgivelse og offentliggjøring av innstillinger | 22 |
| 2.10 | Partigrupper og gruppesekretariater | 23 |
| 2.10.1 | Partigruppene | 23 |
| 2.10.2 | Gruppesekretariatene | 24 |
| 2.10.3 | Komitéfraksjoner | 24 |
| 2.11 | Stortingets administrasjon | 25 |
| 2.11.1 | Innledning | 25 |
| 2.11.2 | Konstitusjonell avdeling | 25 |
| 2.11.3 | De øvrige avdelingene | 28 |
| 2.11.4 | Stortingets utredningsseksjon | 28 |
| 2.12 | Stortingets publikasjoner | 29 |
| 2.12.1 | Innstillinger til Stortinget | 29 |
| 2.12.2 | Lovvedtak | 29 |
| 2.12.3 | Lovanmerkninger | 30 |
| 2.12.4 | Dokumentserien | 30 |
| 2.12.5 | Innberetning til Stortinget | 30 |
| 2.12.6 | Referater | 30 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | Nærmere om Stortingets behandling av enkelte sakstyper | 32 |
| 3.1 | Stortingets behandling av lovforslag | 32 |
| 3.1.1 | Oversikt over regler om Stortingets behandling av lovforslag | 32 |
| 3.1.2 | Forslagsrett | 32 |
| 3.1.3 | Behandlingen av proposisjonen | 32 |
| 3.1.4 | Behandlingen av representantforslag med forslag til lovvedtak | 33 |
| 3.1.5 | Komitéinnstilling | 33 |
| 3.1.6 | Lovteknisk bistand fra departementene | 34 |
| 3.1.7 | Stortingets behandling av komitéinnstillingen | 34 |
| 3.1.8 | Anmodningsvedtak fremsatt i forbindelse med lovbehandlingen | 36 |
| 3.1.9 | Lovens målform | 36 |
| 3.1.10 | Sanksjon og ikrafttredelse | 37 |
| 3.1.11 | Ikke ferdigbehandlede lovforslag | 38 |
| 3.2 | Behandlingen av grunnlovsforslag | 39 |
| 3.2.1 | Oversikt over regler om behandling av grunnlovsforslag | 39 |
| 3.2.2 | Forslagsrett | 39 |
| 3.2.3 | Stortingets behandling av grunnlovsforslag | 40 |
| 3.2.4 | Ikrafttredelse og kunngjøring | 41 |
| 3.3 | Behandlingen av budsjettsaker | 41 |
| 3.3.1 | Oversikt over regler om budsjettarbeidet i Stortinget | 41 |
| 3.3.2 | Gangen i budsjettarbeidet | 42 |
| 3.3.3 | Budsjettdokumentene | 42 |
| 3.3.4 | Tilleggsnummer til budsjettforslag for neste budsjettermin | 43 |
| 3.3.5 | Utforming av budsjettproposisjoner | 43 |
| 3.3.6 | Stortingets behandling av budsjettforslag | 44 |
| 3.3.7 | Forslag til endringer i vedtatt budsjett i gjeldende budsjettermin | 45 |
| 3.3.8 | Statsregnskapet | 46 |
| 3.4 | Traktatsaker | 46 |
| 3.5 | Representantforslag | 47 |
| 3.5.1 | Oversikt over regler om behandling av representantforslag | 47 |
| 3.5.2 | Forslagsrett | 47 |
| 3.5.3 | Stortingets behandling av representantforslag | 47 |
| 3.6 | Innstillinger fra Stortingets presidentskap | 49 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.7 | Dokumenter fra eller om Stortingets eksterne kontrollorganer | 49 |
| 3.8 | Konsultasjoner med den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé | 50 |
| 3.9 | Europautvalget | 51 |
| 3.10 | Muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer | 52 |
| 3.10.1 | Innhenting av samtykke fra Stortingets presidentskap | 52 |
| 3.10.2 | Nærmere om bruken av redegjørelser | 53 |
| 3.10.3 | Forberedelse av redegjørelser for Stortinget | 53 |
| 3.10.4 | Stortingets behandling av redegjørelser | 54 |
| 4 | Stortingets vedtak | 56 |
| 4.1 | Innledning | 56 |
| 4.2 | Hovedkategorier av vedtak | 56 |
| 4.3 | Budsjettvedtak | 57 |
| 4.4 | Skatte- og avgiftsvedtak | 58 |
| 4.5 | Vedtak om inngåelse av folkerettslige avtaler | 59 |
| 4.6 | Anmodningsvedtak | 60 |
| 4.6.1 | Oppfølging av anmodningsvedtak | 60 |
| 4.6.2 | Oppfølging av anmodningsvedtak i proposisjoner og meldinger | 61 |
| 4.6.3 | Samlet tilbakemelding til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen | 62 |
| 4.6.4 | Årlig melding til Stortinget om anmodnings- og utredningsvedtak | 62 |
| 4.7 | Vedtak om oversendelse til utredning og uttalelse («utredningsvedtak») | 65 |
| 4.8 | Vedtak om oversendelse uten realitetsvotering | 65 |
| 4.9 | Ikke bifalt | 66 |
| 4.10 | Vedlegges protokollen | 66 |
| 4.11 | Vedtak om utsettelse | 66 |
| 4.12 | Komiteémerknader og muntlige ytringer under stortingsdebatter | 67 |
| 5 | Spørsmål og interpellasjoner | 69 |
| 5.1 | Innledning | 69 |
| 5.2 | Spørretime | 69 |
| 5.2.1 | Tidspunkt | 69 |
| 5.2.2 | Muntlig spørretime | 69 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.2.3 | Ordinær spørretime | 70 |
| 5.3 | Spørsmål til skriftlig besvarelse | 73 |
| 5.4 | Interpellasjoner | 75 |
| 5.5 | Krav til svar som gis til Stortinget i ulike spørreordninger | 77 |
| 6 | Statsrådenes tilstedeværelse under og deltakelse i debatter | 78 |
| 6.1 | Innledning | 78 |
| 6.2 | Gjennomføring av debatter | 79 |
| 6.2.1 | Generelle regler | 79 |
| 6.2.2 | Debattopplegg | 79 |
| 6.2.3 | Talerliste | 81 |
| 6.2.4 | Replikkordskifte | 81 |
| 6.2.5 | Treminutters innlegg | 82 |
| 6.2.6 | Statsrådenes deltagelse i debatten | 82 |
| 6.2.7 | Varighet på debattene/ «fri debatt» | 82 |
| 6.2.8 | Komité-initierte debatter | 82 |
| 6.2.9 | Stortingets nettsider | 83 |
| 6.3 | Særlig om deltakelse i alminnelige debatter | 83 |
| 6.4 | Særlig om behandling av lovsaker | 83 |
| 6.5 | Særlig om behandlingen av innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteen | 84 |
| 6.6 | Spørsmål ved møtets avslutning | 86 |
| 7 | Brevveksling med Stortinget | 87 |
| 7.1 | Innledning | 87 |
| 7.2 | Generelt om undertegning av brev til Stortinget eller Stortingets organer | 88 |
| 7.3 | Særskilt om brev til Stortingets fagkomiteer | 89 |
| 7.4 | Særskilt om brev til finanskomiteen om statsbudsjettet | 90 |
| 7.5 | Særskilt om brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen | 90 |
| 7.6 | Retting av feil i proposisjoner og meldinger mv. – brev til Stortingets presidentskap | 91 |
| 7.7 | Brevveksling med fraksjoner, partigrupper i Stortinget og enkeltrepresentanter | 92 |
| 7.8 | Brev med informasjon om planlagte proposisjoner og meldinger | 93 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 8 | Stortingets behov for informasjon. Grunnlovens regler om opplysningsplikt, dokumentinnsyn og innhenting av forklaringer | 94 |
| 8.1 | Generelt | 94 |
| 8.2 | Opplysningsplikten | 94 |
| 8.2.1 | Innledning | 94 |
| 8.2.2 | Grunnloven § 82 første punktum om opplysningsplikten i proposisjoner og meldinger | 96 |
| 8.2.3 | Grunnloven § 82 annet punktum om alminnelig plikt til ikke å gi uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget eller dets organer | 100 |
| 8.2.4 | Om retting av feil | 101 |
| 8.2.5 | Følger av feil som berører opplysningsplikten | 102 |
| 8.3 | Stortingets rett til dokumentinnsyn (Grunnloven § 75 bokstav f) | 103 |
| 8.4 | Rett til å innhente forklaringer (Grunnloven § 75 bokstav h) | 104 |
| 9 | Stortingskomiteers, partigruppers, komitéfraksjoners og de enkelte stortingsrepresentantenes dokumentinnsyn | 106 |
| 9.1 | Innledning | 106 |
| 9.2 | Komiteenes tilgang til dokumenter i forvaltningen | 106 |
| 9.2.1 | Innledning | 106 |
| 9.2.2 | Dokumenter til regjeringens og departementenes interne saksforberedelse mv. | 108 |
| 9.2.3 | Taushetsplikten som mulig hindring for å gi opplysninger til komiteene | 112 |
| 9.2.4 | Stortingets egne regler om dokumentinnsyn, taushetsplikt mv. | 116 |
| 9.2.5 | Dokumentenes/opplysningenes status hos forvaltningen etter oversendelse til komiteen | 118 |
| 9.3 | Innsyn for partigrupper, komitéfraksjoner og enkeltrepresentanter | 119 |
| 9.4 | Enkelte saksbehandlingsspørsmål | 120 |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 10 | Enkelte spørsmål knyttet til embets- og tjenestemenns kontakt med Stortinget | 122 |
| 10.1 | Innledning | 122 |
| 10.2 | Departementsansattes adgang til å møte for stortingskomiteer | 122 |
| 10.3 | Underliggende etaters kontakt med stortingskomiteene | 123 |
| 10.4 | Besvarelse av muntlige anmodninger om informasjon fra stortingsrepresentanter til departementene | 124 |
| 10.5 | Henvendelser fra Stortingets utredningsseksjon | 125 |
| 11 | Høringer i stortingskomiteene | 126 |
| 11.1 | Generelt om høringer | 126 |
| 11.2 | Høringer i saker som fagkomiteene har til behandling | 127 |
| 11.2.1 | Forberedelse og gjennomføring av høringer | 127 |
| 11.2.2 | Generelt om innkalling av embets- og tjenestemenn til høringer | 128 |
| 11.3 | Kontrollhøringer mv. | 129 |
| 11.3.1 | Beslutning om åpen høring i kontrollsaker mv. | 129 |
| 11.3.2 | Forberedelse og gjennomføring av kontrollhøringen | 129 |
| 11.3.3 | Den innkaltes stilling | 131 |
| 11.3.4 | Innkalling av embets- og tjenestemenn i kontrollsaker | 132 |
| 11.4 | Opplysninger som gis i høringer i stortingskomiteene | 132 |
| 12 | Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen | 134 |
| 12.1 | Innledning | 134 |
| 12.2 | Sentrale bestemmelser om Stortingets egen kontroll | 135 |
| 12.2.1 | Innledning | 135 |
| 12.2.2 | Stortingets dokumentinnsynsrett (Grunnloven § 75 bokstav f) | 136 |
| 12.2.3 | Rett til å innhente forklaringer (Grunnloven § 75 bokstav h) | 136 |
| 12.2.4 | Gjennomgåelse av statsrådsprotokollene (Grunnloven § 75 bokstav f) | 137 |
| 12.2.5 | Gjennomgåelse av inngåtte traktater (Grunnloven § 75 bokstav g) | 137 |
| 12.3 | Kontroll- og konstitusjonskomiteen | 138 |
| 12.3.1 | Innledning | 138 |
| 12.3.2 | Oppgaver | 138 |
| 12.3.3 | Initiativretten | 139 |
| 12.3.4 | Mindretallsrettigheter | 140 |
| 12.3.5 | Undersøkelser i forvaltningen | 141 |
| 12.4 | Kontroll gjennom fagkomiteene | 141 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 12.5 | Stortingets eksterne kontrollorganer | 142 |
| 12.5.1 | Innledning | 142 |
| 12.5.2 | Riksrevisjonen | 142 |
| 12.5.3 | Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) | 145 |
| 12.5.4 | Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) | 147 |
| 12.5.5 | Storingsoppnevnte granskingskommisjoner | 148 |
| 12.6 | Parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar | 149 |
| 12.6.1 | Innledning | 149 |
| 12.6.2 | Enkelte saksbehandlingsspørsmål knyttet til spørsmål om konstitusjonelt ansvar (riksrettsansvar) | 150 |

Vedlegg

| | | |
|----|---|-----|
| 1. | Liste over alminnelige statsrettslige fremstillinger og andre nyttige publikasjoner | 152 |
| 2. | Oversikt over innstillinger til Stortinget om endringer i Stortingets forretningsorden | 155 |
| 3. | Brev fra Stortingets administrasjon til Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe 31. oktober 2003 – Anmodning om lovteknisk bistand – svar fra Sosialdepartementet | 172 |
| 4. | Brev fra Stortingets president til statsminister Kjell Magne Bondevik 13. mars 2002 – Muntlige redegjørelser for Stortinget | 174 |
| 5. | Brev fra Stortingets presidentskap til Stortingets fagkomiteer 20. november 1998 – Hvorvidt departementet skal eller bør delta på møter/høringer/befaringer når en komité ønsker å få i tale en underliggende etat | 176 |
| 6. | Skriv fra Stortingets presidentskap til de faste komiteene i Stortinget 4. februar 1994 – Stortingskomiteenes myndighet | 178 |

1 Oppgave- og ansvarsdelingen mellom regjeringen og Stortinget

Etter Grunnlovens maktfordelingssystem er de ulike typene myndighet i staten – lovgivende, utøvende og dømmende – i utgangspunktet fordelt på ulike institusjoner: Stortinget, Kongen (regjeringen) og domstolene. Både Grunnloven selv og sedvanlig praksis inneholder samtidig vesentlige elementer av spredning av de ulike typene myndighet. Det gjelder særlig ved at regjeringen har oppgaver knyttet til lovgivning, og ved at Stortinget har oppgaver knyttet til utøvende myndighet. Særlig oppgave- og ansvarsdelingen mellom regjeringen og Stortinget er viktig for å forstå de ulike spørsmålene som drøftes i heftet her.

I vårt parlamentariske system er Stortingets sammensetning avgjørende som ramme for hvilke partier som kan danne regjering. Et stortingsflertall kan dessuten, ved å treffe vedtak om mistillit, til enhver tid sørge for at en sittende regjering må søke avskjed. Gjennom et slikt system får den til enhver tid sittende regjering, gjennom Stortinget, en demokratisk forankring, og regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Avgjørende for et slikt ansvar er statsministerens og statsrådenes rett til å møte i Stortinget (Grunnloven § 74 annet ledd). Kongen (monarken) har en tilbaketrukket rolle i det politiske systemet.

Stortingets viktigste oppgaver er å være *lovgivende og bevilgende* myndighet. Stortinget kan også, med kvalifisert (to tredjedels) flertall, endre Grunnloven. Gjennom å vedta lover og å bevilge penger legger Stortinget vesentlige premisser for regjeringens virksomhet – også på områder som etter Grunnloven i utgangspunktet ligger til regjeringen. En annen sentral oppgave for Stortinget er å føre *kontroll* med regjeringens virksomhet, både den utøvende som i utgangspunktet ligger til regjeringen, og dessuten slik virksomhet som er delegert til regjeringen fra Stortinget. Stortinget er videre en sentral politisk debattarena. Gjennom debattene og de standpunktene som kommer til uttrykk i komitéinnstillinger, får regjeringen viktige politiske signaler om en rekke spørsmål.

Regjeringen er etter Grunnloven tillagt rollen som *utøvende* makt. Regjeringen utøver også myndighet på områder som i utgangspunktet ligger til Stortinget så langt Stortinget har *delegert* myndigheten til regjeringen. Dette gjelder særlig på lovgivningsområdet, ved at regjeringen og forvaltningen gir en rekke forskrifter innenfor de fullmaktene Stortinget har gitt. Regjeringen har dessuten som en sentral oppgave å utrede og fremme forslag i saker på det finansielle området (først og fremst ved å fremme årlige forslag til statsbudsjett) og på lovgivningsområdet. Regjeringen fremmer forslag også i en rekke andre saker (for eksempel forslag om Stortingets samtykke til inngåelse av internasjonale avtaler). I praksis vil Stortinget være avhengig av at saker utredes forsvarlig av regjeringsapparatet, og at de opplysningene statsrådene legger frem for Stortinget, ikke er uriktige eller villedende. Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget er slått fast i Grunnloven § 82.

Dømmende myndighet kan som utgangspunkt bare utøves av *domstolene*. Stortinget (og regjeringen, etter delegert myndighet) må her som utgangspunkt nøye seg med å gi generelle direktiver i form av lover eller forskrifter om privates og det offentliges rettigheter og plikter. Individuelle tvister eller straffesaker som oppstår på grunnlag av slikt regelverk, må som utgangspunkt avgjøres med endelig virkning av domstolene.

2 Stortingets arbeid

2.1 Oversikt over bestemmelser som regulerer Stortingets arbeid

Grunnloven selv har enkelte bestemmelser om Stortingets arbeid (kapittel C Om Borgerret og den lovgivende Magt). Dette gjelder for eksempel bestemmelsen om saker som det tilkommer Stortinget å behandle (§ 75) og prosedyrer for behandlingen av lover (§§ 76 til 79).

Stortingets forretningsorden (FO) inneholder mer utfyllende bestemmelser om Stortingets arbeid og saksbehandlingen i Stortinget. FO er fastsatt av Stortinget ved stortingsvedtak (Grunnloven § 66) og kan endres med vanlig flertall. Endringer i FO forberedes av Stortingets presidentskap, som avgir innstilling til Stortinget.

En trykket versjon av FO ajourført pr. 1. oktober gis ut en gang i året. I dette heftet er omtalen av og henvisningene til FO ajourført med endringer frem til 1. oktober 2015. En løpende oppdatert versjon av FO finnes på www.stortinget.no.

Stortinget har fastsatt et eget bevilgningsreglement med egne regler for utforming av statsbudsjettet og statsregnskapet (se nærmere omtale i punkt 3.3.1).

Stortinget har videre vedtatt et reglement for åpne kontrollhøringer (se nærmere omtale i punkt 11.3.1) og regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter (publisert på www.lovdatab.no med referanse FOR-2009-03-16-468).

2.2 Stortingets presidentskap

Det daglige arbeidet i Stortinget ledes av presidentskapet, som har seks medlemmer. Bestemmelser om presidentskapet er gitt i FO §§ 6 til 9. Presidentskapet velges hvert år når Stortinget konstituerer seg om høsten. Presidentskapet består av Stortingets president og fem visepresidenter. Stortingets direktør er sekretær for presidentskapet.

Presidentskapet skal på Stortingets vegne påse at konstitusjonelle regler om forholdet mellom regjering og Storting blir fulgt. Presidentskapet er ansvarlig for planlegging og tilrettelegging av Stortingets arbeid. En viktig del av det praktiske arbeidet er å utarbeide Stortingets langtidsprogram, ukeprogram og dagsorden.

Presidentskapet har ingen avgjørende myndighet ut over de fullmakter som de har fått gjennom Stortingets forretningsorden eller ved spesielle stortingsvedtak. Presidentskapet har likevel en betydelig innflytelse på de formelle og administrative sider ved Stortingets arbeid. I de tilfeller politiske saker eller saker som kan bli politisk kontroversielle kommer opp er det tradisjon for at stortingspresidenten foreslår å legge saker frem for lederne av de forskjellige partienes grupper.

Stortingets president leder Stortingets møter, men kan overlate møteledelsen til en visepresident, en midlertidig president eller en settpresident som Stortinget har valgt for en kortere tid.

2.3 Valgkomiteen og sammensetningen av komiteene

Når et nytt storting har konstituert seg etter valg, oppnevnes en valgkomité. I valgkomiteen bør alle partigruppene så vidt mulig være forholdsmessig representert. Det bør også tas hensyn til en fordeling etter valgdistrikt. Valgkomiteens medlemmer fungerer i hele valgperioden (FO § 10).

Hovedoppgaven til valgkomiteen er å bestemme hvordan Stortingets faste komiteer skal være sammensatt. I tillegg oppnevner valgkomiteen den utvidete utenriks- og forsvarskomité (FO § 16). Valgkomiteen gir ellers innstilling om alle valg Stortinget overdrar til den å forberede, men her er det Stortinget som velger. Dette omfatter blant annet valg til Stortingets faste delegasjoner, en rekke utvalg og representantskap.

Antallet faste komiteer og arbeidsfordelingen mellom disse følger av FO §§ 10 til 17. For tiden er det følgende faste fagkomiteer:

Arbeids- og sosialkomiteen: Saker om arbeidsmarked og arbeidsmiljø, arbeidsrettete ytelser, pensjoner, sosiale stønader og politikk overfor personer med nedsatt funksjonsevne.

Energi- og miljøkomiteen: Saker om olje, energi, vassdrag, miljøvern og regional planlegging.

Familie- og kulturkomiteen: Saker om familie, barn og ungdom, likestilling mellom kvinner og menn, forbrukersaker, herunder saker om gjeldsordning, og saker om kultur.

Finanskomiteen: Saker om økonomisk politikk, finansadministrasjon, finansmarked, regnskap og revisjon, folketrygdens inntekter og skatter, avgifter og toll. Nærmere regler for behandlingen av statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet er inntatt i FO § 43 (se punkt 3.3).

Helse- og omsorgskomiteen: Saker om helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, folkehelsearbeid, rusmiddelpolitikk og legemidler.

Justiskomiteen: Saker om rettsvesen, kriminalomsorg, politiet, andre justisformål, sivil beredskap, rettfærdsvederlag, alminnelig forvaltningslovgivning, straffelovgivning, prosesslovgivning og alminnelig sivillovgivning.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen: Saker om kirke, utdanning og forskning, herunder forskning for landbruk, fiskeri og næringsliv.

Kommunal- og forvaltningskomiteen: Saker om kommunal forvaltning, regional- og distriktspolitikk, rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner, innvandringspolitikk, boligforhold, bygningssaker, nasjonale minoriteter, samiske spørsmål unntatt reglene om valg til Sametinget, saker om organisering og virkeområde for statlig forvaltning, statens fellesadministrasjon, statlig personalpolitikk, herunder lønnsforhold, og partistøtte.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen: Grunnlovssaker, valglovgivning og bevilgninger til Stortinget og til Det Kongelige Hus. Saker om

Stortingets kontroll med forvaltningen, se FO § 15 første ledd. 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, se FO § 15 annet og tredje ledd og § 44. Komiteen skal også gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om:

- a) statsrådets protokoller mv., se Grunnloven § 75 bokstav f,
- b) regjeringens årlige melding om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av representantforslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse,
- c) dokumenter fra Riksrevisjonen, og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet,
- d) meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og andre saker om ombudsmannens virksomhet,
- e) meldinger fra Ombudsmannsnemnda for Forsvaret,
- f) meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og andre saker om utvalgets virksomhet, og
- g) rapporter fra Stortingets ansvarskommisjon og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner.

Næringskomiteen: Saker om nærings-, industri og handelsvirksomhet, skipsfart, statlig eierskapspolitikk, statsgaranti ved eksport mv., konkurranse- og prispolitikk, landbruk, jordbruksavtalen, maktpolitikk, fiskeri, fangst, akvakultur og laksefiske.

Transport- og kommunikasjonskomiteen: Saker om innenlands transport, post, generelle saker om telekommunikasjon og elektronisk kommunikasjon, og oppgaver under Kystverket.

Utenriks- og forsvarskomiteen: Saker om utenrikske forhold, militært forsvar, utviklingshjelp, saker som angår norske interesser på Svalbard eller i andre polarområder og – i alminnelighet – saker som gjelder avtaler mellom den norske stat og andre stater eller internasjonale organisasjoner.

Samtlige stortingsrepresentanter med unntak av stortingspresidenten, skal fordeles på en fagkomité. Det er i partigruppene den reelle utvelgesprosessen foregår. Representantene gir beskjed om hvilken komité de ønsker å sitte i, og partigruppen lager deretter forslag til fordeling. Fordelingen av medlemmene er derfor allerede i praksis utført når valgkomiteen møtes for å treffe den formelle beslutningen.

Alle partigrupper skal ha medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Komitéfordelingen skjer for øvrig etter forholdstallsprinsippet, men partier med få representanter kan ikke være representert i alle komiteer. Praksis er at alle partier kommer med i finanskomiteen. Partigrupper som ikke har fått medlem i alle komiteer etter denne fordelingen, kan kreve at gruppens medlem i kontroll- og konstitusjonskomiteen også oppnevnes som medlem av en av de andre fagkomiteene (FO § 13).

Som følge av at alle representantene skal være medlem av en fagkomité, blir det ikke alltid mulig å oppnå den samme forholdsmessige partisammensetningen i alle komiteene. Dermed er ikke det politiske styrkeforholdet i alle komiteene det samme som i Stortinget som helhet. Det kan derfor forekomme at forslag som har fått flertallets tilslutning i en fagkomité, blir forkastet av Stortinget.

Komiteene varierer i størrelse, og de har for tiden fra 8 til 18 medlemmer.

I tillegg til fagkomiteene opprettes det en utvidet utenriks- og forsvarskomité (FO § 16), og et Europautvalg (FO § 17). Stortinget kan også i helt spesielle tilfeller nedsette særskilte komiteer (FO § 18) eller granskingskommisjoner (FO § 19).

Stortinget kan når som helst vedta å øke eller minske tallet både på faste komiteer og på medlemmer av komiteene (FO § 11 første ledd).

Hvis ikke Stortinget bestemmer noe annet, skal komiteene ha uforandret sammensetning på alle storting i samme valgperiode, med mindre partigruppene foreslår endringer som gjelder representanter fra egen gruppe, eller avgang blant medlemmene gjør det nødvendig å foreta endringer (FO § 11 annet ledd).

Storingsrepresentantene sitter derfor vanligvis i samme komité hele fireårsperioden. Etter hvert opparbeider de særlig kompetanse på sitt saksfelt eller de er plassert i en komité fordi de allerede har slik spesialkompetanse. Komitéfordelingen fører med seg en slags ansvarsfordeling innen partigruppene. Den eller de som sitter i fagkomiteen, har hovedansvaret for det saksområdet komiteen dekker, og kan få stor innflytelse på partiets standpunkter på det aktuelle saksområdet. Det er også de som normalt uttaler seg til pressen på partienes vegne innenfor det politikkområdet som komiteen dekker.

2.4 Fagkomiteene

Fagkomiteene kan ikke behandle andre saker enn de som er oversendt fra Stortinget, med de unntak som følger av Stortingets forretningsorden. Grunnlaget for arbeidet med sakene er normalt meldinger og proposisjoner fra regjeringen eller representantforslag. Komiteene kan likevel inntil to ganger i hver stortingssesjon ta opp et tema som faller innenfor komiteens saksområde til debatt i Stortinget, også utenom konkrete saker komiteen har fått til behandling. Under en slik debatt kan det ikke fremsettes forslag (FO § 22 sjuende ledd).

Etter forslag fra presidenten fordeler Stortinget til de faste komiteene alle saker som krever komitéforberedelser (FO § 22). Hvilke politikkområder de dekker, fremgår av komiteenes navn. En nærmere angivelse av saksfordelingen mellom fagkomiteene fremgår av FO § 14.

Noen ganger kan en sak forberedes i eller forelegges flere komiteer. De forskjellige måtene dette kan skje på, fremgår av FO § 22 annet til sjettede ledd.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har oppgaver som tilsvarer de ordinære fagkomiteene, men har også ansvaret for saker om Stortingets

kontroll med forvaltningen. Den har derfor fått en del spesielle fullmakter og er den eneste komiteen som av eget tiltak kan ta opp visse saker til behandling (se punkt 12.3).

2.5 Den utvidete utenriks- og forsvarskomité

Den utvidete utenriks- og forsvarskomité (forkortet DUUFK) (FO § 16) er ikke en fagkomité, men har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Slike drøftelser kalles ofte for konsultasjoner. Komiteen består av de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteen, stortingets president og lederne i partigruppene. Konsultasjonsordningen er nærmere omtalt i punkt 3.8.

2.6 Europautvalget

Europautvalget (FO § 17) er et organ for konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget om saker som gjelder EØS-avtalen, herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med EU om EØS-avtalen og tilgrensende avtaler med EU. Europautvalget består av utenriks- og forsvarskomiteen (både medlemmer og varamedlemmer) og medlemmer av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Også medlemmer og varamedlemmer av andre fagkomiteer kan delta i bestemte konsultasjoner etter beslutning av komiteen eller lederen av komiteen. Arbeidet i komiteen er nærmere omtalt i punkt 3.9.

2.7 Særskilte komiteer nedsatt av Stortinget

Finner Stortinget det nødvendig, kan det unntaksvis nedsette særskilte komiteer til å behandle en enkelt sak eller saker av et bestemt slag (FO § 18). Oppnevning til slike særskilte komiteer foretas av valgkomiteen. Forretningsordenen bestemmer at det så vidt mulig bør unngås at oppnevningen av slike særskilte komiteer fører til vanskeligheter for det ordinære komitéarbeidet. Et eksempel på en komité oppnevnt i medhold av FO § 18 var den særskilte komité som avga innstilling til Stortinget om St.meld. nr. 17 (2004–2005) Makt og demokrati. Et annet eksempel er

den særskilte komité til å behandle redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli (Innst. 207 S (2011–2012)).

2.8 Granskingskommisjoner

Stortinget kan også nedsette granskingskommisjoner til å kartlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp (FO § 19). Mandatet bør kun åpne for en vurdering av ansvarsforhold i den utstrekning Stortinget har behov for bistand til det (se nærmere punkt 12.5.5).

2.9 Arbeidet i komiteene

2.9.1 Generelt

Komiteene velger selv en leder og første og annen nestleder. Komiteens leder innkaller til møter i komiteen og leder forhandlingene der (FO § 20).

Et komitévedtak er gyldig når minst tre femtedeler av medlemmene har vært til stede og avgitt stemme. Vedtak fattes som hovedregel ved alminnelig flertall. Bortsett fra ved valg er komitéleders stemme utslagsgivende dersom en avstemning viser like mange stemmer for og imot. I komitéleders fravær er fungerende komitéleders stemme utslagsgivende (FO § 26).

Ved valg med flere kandidater er et relativt flertall, det vil si flere stemmer enn for noe annet forslag, avgjørende for utfallet av valget (se nærmere FO § 61).

Alle komiteer har minst én fast ansatt komitésekretær. Komitesekretærene hører inn under Konstitusjonell avdeling som er en del av Stortingets administrasjon (se punkt 2.11).

2.9.2 Saksordførers oppgaver

Det første komiteen gjør når den får en sak, er å velge saksordfører. Komiteen fordeler saksordførerskap på komiteens medlemmer. Hvis det blir reist krav om det, kan det velges flere ordførere. Når en komité bare skal avgi uttalelse om en innstilling eller et utkast til innstilling som er

utarbeidet av en annen komité, avgjør komiteen om saksordfører skal velges.

Bestemmelser om saksordførers arbeidsoppgaver finnes i FO § 24. Ordføreren skal forberede saken for komiteen, og skal søke å framskaffe de opplysningene og sette i verk de undersøkelser som medlemmer av komiteen finner påkrevd. Ordføreren har ansvar for å utarbeide innstilling, og skal underskrive den sammen med komitéleder. Senest en uke før innstillingen skal avgis, kan saksordfører kreve at komiteen stiller bestemte skriftlige spørsmål til vedkommende regjeringsmedlem om en sak som er under behandling i komiteen.

Den praktiske arbeidsfordelingen under arbeidet med saker kan variere noe fra komité til komité. Saksordføreren har normalt ansvar for å følge opp behandlingen i komiteen ved å komme med forslag til fremdriftsplan med frister, foreslå tiltak for informasjonsinnhenting (høringer, befaringer og eventuelle spørsmål til departementet).

Saksordføreren vil også ofte kunne opptre som komiteens kontaktperson i saken (se blant annet punkt 7.3 om brev til Stortingets fagkomiteer). Det er ganske vanlig at de andre partiene i komiteen utnevner sine «skyggeordførere». Disse er da ansvarlige for å følge opp saken for sine partier.

2.9.3 *Informasjonsinnhenting i saker som komiteen har til behandling*

Komiteen kan ha behov for å innhente informasjon i forbindelse med saksbehandlingen. Når saken kommer fra regjeringen, forventes det at departementet har gjort en grundig saksforberedelse der alle sider er belyst og alle berørte parter er hørt.

Det er likevel ikke uvanlig at komiteen ønsker å innhente ytterligere opplysninger. Dette kan foregå på flere måter:

- Brev med spørsmål fra komiteen til departementet (se punkt 7.3 særskilt om brev til Stortingets fagkomiteer).
- Brev med spørsmål fra enkeltrepresentanter eller fraksjoner i komiteen til departementet (se punkt 7.7 særskilt om brevveksling med fraksjoner, partigrupper og enkeltrepresentanter).

- Ved at statsråden, embets- eller tjenestemenn fra departementet, berørte parter, eksperter eller interesseorganisasjoner deltar i høring i komiteen (se kapittel 11 om høringer i stortingskomiteene).
- Ved befaring.

Er saken basert på et representantforslag, sendes dette normalt over til ansvarlig statsråd for å få statsrådets syn på forslaget og få utredet eventuelle konsekvenser (se omtale i punkt 3.5).

Innkallinger til komitémøter med dagsorden kunngjøres på egnet måte. Innkallingene er offentlige. Møtene i komiteene holdes som utgangspunkt for lukkede dører (se likevel kapittel 11 om høringer). Det er ikke adgang til å gjengi uttalelser som er gitt av andre komitémedlemmer i et lukket møte (FO § 25 annet ledd).

2.9.4 *Utforming av komitéinnstillinger*

Komitéinnstillingen er resultatet av komitébehandlingen. Den inneholder følgende elementer:

- en oppsummering av saken slik den er forelagt for komiteen (såkalt teknisk sammendrag)
- de ulike partienes «merknader» (synspunkter, kommentarer og vurderinger) til ulike deler av saken
- eventuelle forslag fra mindretall i komiteen
- forslag fra komiteen (eventuelt flertallet), «tilrådingen»
- eventuelle vedlegg (for eksempel korrespondanse mellom komiteen og ansvarlig fagstatsråd i saken, se kapittel 7 om brevveksling med Stortinget)

Under komiteens arbeid blir utkastet til innstilling stadig revidert. Først inneholder utkastet bare et «teknisk sammendrag», dvs. en oppsummering av saken som er til behandling i komiteen, for eksempel innholdet i en proposisjon eller melding. Komitémedlemmene skriver så sine merknader som redigeres inn i dokumentet. Disse merknadene klareres med medlemmenes partigrupper og er et uttrykk for partiets politikk.

De delene i komiteens merknader som alle er enig i, starter med:

«Komiteen...»

Særmerknader fra et mindretall begynner med: «Komiteens medlemmer fra...» deretter oppgis representant(en)s parti(er) og noen ganger navn.

Dersom det er et flertall for bestemte synspunkter, men ikke enstemmighet, starter merknadene ofte med: «Komiteens flertall...» deretter kommer parti og noen ganger navn; en vanlig variant er også: «Komiteens flertall... alle unntatt medlemmene fra X-partiet og Y-partiet».

Komiteen møtes for å drøfte utkastet, og medlemmene gir tilbakemelding om hvorvidt deres partier kan være med på andre partiers merknader, og hva som eventuelt må endres for at dette skal være akseptabelt. Det er dette som kalles forhandlinger i komiteen.

Komitéd medlemmene rapporterer tilbake til sine partigrupper og får støtte til nye eller endrede merknader som redigeres inn i en ny versjon av utkastet til innstilling. Så har komiteen et nytt møte hvor den nye versjonen drøftes. Slik går det runde etter runde frem til dato for avgivelse. Da har komiteen et siste møte hvor den endelige innstillingen godkjennes og avgis.

Ofte er det også møter og forhandlinger utenfor komiteen der komitéd medlemmer fra ulike partier prøver å forhandle seg frem til felles standpunkter. Noen ganger blir saken løftet til et høyere beslutningsnivå, slik at det er partigruppenes ledere som deltar i forhandlingene. Det vil ofte være kontakt med medlemmer av regjeringen under komitéd behandlingen.

2.9.5 Avgivelse og offentliggjøring av innstillinger

Komiteene skal gi Stortinget skriftlig innstilling i alle saker de får til behandling. Når saken er ferdigbehandlet i komiteen, avgis komiteens innstilling. Det er ikke tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt (FO § 31 syvende ledd). Deretter leveres innstillingen til Stortingets administrasjon for trykking og publisering på Stortingets nettsider, og den utdeles til representantene.

Innstillingen avgis til Stortinget, som fatter vedtak i saken. En innstilling kan ikke tas opp til behandling før 48 timer er gått etter at den ble gjort tilgjengelig for representantene. I spesielle tilfeller kan likevel Stortinget med vanlig flertall vedta at saken blir tatt opp før denne fristen (FO § 46).

Utfallet av komitébehandlingen er oftest avgjørende også i Stortinget. Når representantene avgir stemme i en sak, følger de vanligvis partifellen/partifraksjonen sin i komiteen. Et forslag som komitéflertallet står bak, vil derfor normalt også få flertall i Stortinget. I de komiteene der en ikke har den samme forholdsmessige partisammensetningen som i Stortinget, blir ikke resultatet nødvendigvis slik.

2.10 Partigrupper og gruppesekretariater

2.10.1 Partigruppene

Én eller flere representanter som er valgt fra et registrert parti som ved valget stilte liste i minst en tredjedel av fylkene, danner en partigruppe (FO § 77). Hver partigruppe velger et gruppestyre og en leder. Lederen kalles partiets parlamentariske leder. Gruppeledelsen tar enkelte politiske avgjørelser, samordner arbeidet i partigruppen, foreslår hvordan partiets representanter skal fordeles på komiteene, fordeler taletid mv.

I forbindelse med komitéarbeidet må representantene stadig konsultere egne partigrupper. Partigruppene har som regel møter hver onsdag. Fraksjonslederne (se punkt 2.10.3), som leder representantene fra samme parti i en fagkomité, har ansvar for å orientere partigruppene sine om sakene som behandles. På den måten får representantene fra samme parti kjennskap til sakene i de ulike komiteene. Sakene diskuteres, og partigruppenes standpunkter blir fastsatt.

Det vanligste er at representanter fra samme parti stemmer likt. I enkelte saker, for eksempel saker av betydning for enkelte representanters valgdistrikt (for eksempel lokaliseringssaker) eller i livssynssaker kan det likevel hende at andre hensyn går foran det synet partiets flertall har. Det er i gruppene taktikken diskuteres og legges opp, og det er her den enkelte representants politiske utspill og stemmegivning klareres.

2.10.2 Gruppesekretariatene

Hver partigruppe har sitt eget sekretariat på Stortinget som hjelper representantene med ulike gjøremål av politisk eller mer praktisk art.

Gruppesekretærene, de politisk ansatte, blir tilsatt og lønnet av partigruppen selv. Antallet varierer derfor med partiets økonomi og størrelse. Hvert politisk parti som har representanter på Stortinget, får årlig et tilskudd fra Stortinget til gruppesekretariatet. Tilskuddet varierer med tallet på partiets valgte representanter.

Alle grupper har også én eller flere kontorsekretærer. Disse tilsettes også av partigruppene. Kontorsekretærene tar seg blant annet av tekstbehandling av innlegg, foredrag og korrespondanse, mangfoldiggjøring, beskjed- og telefontjeneste, møteinnkallinger, postfordeling, regnskapsføring mv.

Gruppesekretærene er saksbehandlere for partigruppen. De enkelte gruppesekretariatene er organisert på forskjellige måter. De største gruppene har ansatt en egen leder for sekretariatet, og enkelte har knyttet til seg ulike rådgivere. De fleste sekretariatene har fordelt ansvaret for bestemte komiteer på de enkelte gruppesekretærene. Gruppesekretærenes oppgaver går blant annet ut på å:

- bistå i behandlingen av komitésaker
- skaffe materiale og opplysninger til saksbehandlingen
- forberede debatter og talerlister, utarbeide notater
- formidle kontakt utad med organisasjoner, institusjoner og enkeltpersoner
- fungere som kontakt mellom gruppen og partiet

2.10.3 Komitéfraksjoner

Representantene fra det samme partiet i en fagkomité utgjør en komitéfraksjon. Fraksjonslederen er den som leder representantene i en komitéfraksjon. Mediene omtaler ofte fraksjonslederne som talsmenn for sitt fagområde (for eksempel finanspolitisk talsmann).

Når flere partier er representert i regjering, vil representantene fra disse partiene sammen utgjøre en komitéfraksjon (kalles ofte «storfraksjonen»). Disse representantene vil i de fleste saker utforme felles komitémerknader.

2.11 Stortingets administrasjon

2.11.1 Innledning

Stortingets administrasjon er organisert i 7 avdelinger: Konstitusjonell avdeling, Eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen, Forvaltningsavdelingen, IKT-avdelingen, Kommunikasjonsavdelingen, Kunnskaps- og dokumentasjonsavdelingen og Internasjonal avdeling. Stortingets direktør leder den administrative virksomheten og er sekretær for Stortingets presidentskap. I alt består Stortingets administrasjon av cirka 450 ansatte.

2.11.2 Konstitusjonell avdeling

Konstitusjonell avdeling er et viktig kontaktpunkt for embets- og tjenestemenn i departementene. Avdelingen ivaretar alle funksjoner som knytter seg til den virksomheten Stortinget utøver som konstitusjonelt organ, medregnet Stortingets saksbehandling og arbeidsordning, forretningsorden og bevilgningsreglement, komitéreiser og formelle spørsmål i tilknytning til komiteenes virksomhet. Avdelingen kan også gi råd om forståelsen av Stortingets forretningsorden eller andre spørsmål knyttet til behandlingen av saker i Stortinget.

Avdelingen er delt opp i forskjellige enheter:

Ekspedisjonskontoret

- Registrering av saker fra statsråd
- Registrering av alle saker som Stortinget skal behandle og fortløpende oppdatering av opplysninger underveis i saksgangen, slik at alle saker til enhver tid er oppdatert på www.stortinget.no
- Ta imot spørsmål fra representantene til den ordinære spørretimen og oversende disse til departementene (se punkt 5.2).

- Ta imot og videresende interpellasjoner til regjeringens medlemmer (se punkt 5.4.)
- Ta imot og videresende skriftlige spørsmål til regjeringens medlemmer og videreformidle svar til den enkelte representant (se punkt 5.3)
- Ta imot såkalte «løse forslag» – forslag som kommer i tillegg til de forslag som står i selve innstillingen
- Utarbeide Stortingets dagsorden og foreløpig ukeprogram i samarbeid med stortingssekretariatet
- Produksjon og utgivelse av Liste A (oversikt over saker og interpellasjoner som er til behandling i Stortinget)
- Levere ut trykte utgaver av stortingsdokumenter, regjeringsdokumenter, forretningsorden, diverse håndbøker og statistikker

ekspost@stortinget.no Tlf 23 31 35 60

Stortingssekretariatet

- Mottak av representantforslag (dokument 8) (se punkt 3.5) og grunnlovsforslag (dokument 12) (se punkt 3.2)
- Endringer i ordinær spørretime, henvendelse om utsettelse, overføring som rette vedkommende eller besvarelse på vegne av en annen statsråd (se punkt 5.2.3)
- Fordeling av saker til fagkomiteene (se punkt 2.4)
- Debattopplegg og talerlister (se punkt 6.2)
- Møteplanlegging (Langtidsprogram, ukeprogram, dagsorden, se punkt 2.2) herunder tidspunkt for besvarelse av interpellasjoner (se punkt 5.4)
- Sekretærtjeneste under stortingsmøtene
- Voteringer
- Vedtak (se punkt 4)
- Permisjonssøknader og innkalling av vararepresentanter
- Ferdigstilling, trykking og publisering av komitéinnstillinger og andre stortingsdokumenter. Kvalitetssikring og kontroll av formelle krav til oppsett, koordinering, kontakt og oppfølging mot trykkeri (se punkt 2.12)

storpost@stortinget.no

Komitéssekretariatet

Sekretariatet organiserer og koordinerer komitéhøringer, tilrettelegger komitéreiser, gir informasjon til presse og publikum og gir praktisk bistand i forbindelse med komiteens daglige virksomhet.

Komitéarkivet journalfører korrespondanse og sørger for elektronisk tilgjengeliggjøring og gjenfinning av dokumenter. De har også ansvar for å tilrettelegge komiteens arkiver for avlevering av stortingsarkivet.

komisekr@stortinget.no

Komitéssekretærene

Alle komiteene har minst én fast komitéssekretær, ansatt av Stortinget. De skal bistå stortingsrepresentantene i forbindelse med komiteens arbeid. Komitéssekretærene er ansatt i Konstituasjonell avdeling, men bistår i det daglige de forskjellige komiteene. Komitéssekretæren er i hovedsak ansvarlig for å innhente opplysninger, utføre det praktiske arbeidet i forbindelse med sammenkallingen til møter i komiteen, utarbeide utkast til tekniske sammendrag og ved behov bistå med formuleringen av komiteens innstillinger mv. Komitéssekretæren fører også komiteens møteprotokoll.

komisekr@stortinget.no

Tekstsenteret

Tekstsenterets hovedoppgave er å produsere innstillingene for komiteene, samt representantforslag og andre dokumenter. I prosessen retter tekstsenteret opp skrivefeil, stiler om og klargjør/teknisk bearbeider innstillingene med tanke på trykkeprosessen etter avgivelse og søkbarhet på Internett.

tekspost@stortinget.no

2.11.3 *De øvrige avdelingene*

- IKT-avdelingen har ansvar for drift, vedlikehold og videreutvikling av Stortingets IKT-baserte informasjonssystemer og telematikkinstallasjoner.
- Kommunikasjonsavdelingen har ansvar for ekstern og intern kommunikasjon, omvisninger og arrangementer og grafisk design og trykking av Stortingets publikasjoner.
- Eiendoms-, sikkerhets- og serviceavdelingen har ansvaret for forvaltning og utvikling av Stortingets eiendom, sikkerhet og servicetjenester.
- Forvaltningsavdelingen bistår Stortingets administrative ledelse i alle saker om arbeidsgiveransvar, personalfunksjoner, økonomi og generell administrasjon, og yter direkte service overfor stortingsrepresentantene når det gjelder lønn, godtgjørelser, reiser, boliger, pensjoner, forsikringer, arbeidsforhold og velferdsordninger.
- Kunnskaps- og dokumentasjonsavdelingen innhenter og tilrettelegger informasjon til arbeidet i Stortinget og dokumenterer Stortingets virksomhet.
- Internasjonal avdeling ivaretar Stortingets internasjonale forbindelser.

I tillegg har Stortinget et Ledelsessekretariat som har sekretariatsfunksjoner og gir bistand til presidentskapets medlemmer.

2.11.4 *Stortingets utredningsseksjon*

Stortingets utredningsseksjon er en del av Stortingets administrasjon og inngår i Informasjons- og dokumentasjonsavdelingen. Den gir faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer.

Utredningsseksjonen har rundt 450 oppdrag hvert år, og den dekker mange ulike saksområder. Mange oppdrag gjelder forholdet mellom politiske mål og mulige virkemidler og internasjonale sammenligninger. Utredningsseksjonen utreder også juridiske spørsmål av ulik karakter innenfor forskjellige rettsområder.

Utredningsseksjonen har kontakt med eksterne fagmiljøer og med utredningsseksjoner i andre lands parlamenter.

Oppdraget behandles konfidensielt. Det gjelder både internt i Stortinget og ved informasjonsinnhenting fra eksterne miljøer. Utredningsseksjonen opplyser heller ikke om hvem som spør om hva.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Notatserien «Perspektiv» finnes tilgjengelig på Stortingets nettsider.

Se punkt 10.5 for en nærmere omtale av departementenes kontakt med Stortingets utredningsseksjon.

2.12 Stortingets publikasjoner

Stortingets dokumenter publiseres i egne dokumentserier. Her gis en oversikt over de ulike typene publikasjoner. Betegnelsene på Stortingets publikasjoner ble endret i 2009 i forbindelse med iverksettelsen av grunnlovsendringen som opphevet inndelingen av Stortinget i Odelstinget og Lagtinget.

2.12.1 Innstillinger til Stortinget

Dette er komiteens innstillinger i saker som skal behandles i Stortinget. Innstillingene kan gjelde:

- Budsjettsak, traktatsak eller en alminnelig sak (Innst. S xx (stortingssesjon))
- Lovsak (Innst. L xx (stortingssesjon))

Innstillingene om budsjettvedtakene om høsten har faste numre. For øvrig nummereres innstillingene fortløpende etter hvert som de avgis.

2.12.2 Lovvedtak

Lovvedtak etter første gangs behandling av lovsaken i Stortinget gis betegnelsen Lovvedtak xx (stortingssesjon).

Vedtak etter andre og eventuelt tredje gangs behandling fremkommer av referat fra møtene.

2.12.3 *Lovanmerknings*

Lovanmerknings er Stortingets eventuelle anmerknings ved annen gangs behandling av lovsaken i Stortinget. Disse anmerkningsene gis betegnelsen Lovanmerkning xx (stortingssesjon). Ordningen med lovanmerknings ble innført i 2009.

2.12.4 *Dokumentserien*

Dokumentserien er en samling av publikasjoner med opprinnelse i Stortinget eller organer tilknyttet Stortinget. Serien omfatter rapporter fra Stortingets kontrollorganer, representantforslag («Dokument 8-forslag»), samlede oversikter over skriftlige spørsmål, årsmeldinger fra Stortingets internasjonale delegasjoner og rapporter fra granskingskommisjoner.

En del dokumenttyper har over tid inngått i faste nummerserier, som for eksempel:

- Riksrevisjonens rapport om den årlige kontroll og revisjon (Dokument 1 (stortingssesjon))
- Riksrevisjonens undersøkelser i forvaltningen (Dokument 3:xx (stortingssesjon))
- Sivilombudsmannens årlige melding (Dokument 4 (stortingssesjon))
- Representantforslag (Dokument 8:xx (stortingssesjon))
- Grunnlovsforslag (Dokument 12:xx (stortingssesjon))
- Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse med svar (Dokument 15:xx (stortingssesjon))

2.12.5 *Innberetning til Stortinget*

Innberetnings brukes av valgkomiteen i saker der komiteen har besluttende myndighet (punkt 2.3 foran). Innberetningsene blir bare referert i Stortinget. Disse gis betegnelsen Innberetning X (stortingssesjon).

2.12.6 *Referater*

Det blir skrevet stenografiske referater fra alle møter i Stortinget. Det blir også skrevet referater fra møter i Europautvalget, kontrollhørings og enkelte andre komitéhørings. Referatene fra møtene i Stortinget publiser-

res i Stortingstidende. Referatene gjøres også tilgjengelig på Stortingets nettsider www.stortinget.no.

Referatene fra Stortinget er en fullstendig gjengivelse av hva som blir sagt i salen, men med de tilpasningene som er nødvendig for å kunne gjengi tale i skrift. Referatene blir skrevet i målformen til den enkelte representanten. Et referat fra et møte inneholder vanligvis følgende hoveddeler:

- Dagsorden
- Formalia
- Referat fra debatten om sakene
- Votering
- Referatsaker

3 Nærmere om Stortingets behandling av enkelte sakstyper

3.1 Stortingets behandling av lovforslag

3.1.1 Oversikt over regler om Stortingets behandling av lovforslag

Bestemmelser om Stortingets behandling av lovforslag følger delvis av Grunnloven (§§ 76 til 79) og delvis av Stortingets forretningsorden (FO). Hvis ikke noe annet er bestemt, gjelder de generelle bestemmelsene om behandling av forslag også ved behandlingen av lovforslag (se blant annet omtale i punkt 2.4 om arbeidet i fagkomiteene). I tillegg er det gitt enkelte særregler som bare gjelder ved behandlingen av lovforslag. Disse bestemmelsene blir kommentert nærmere i det følgende. For behandlingen av grunnlovsforslag gjelder egne prosedyrer, se punkt 3.2.

3.1.2 Forslagsrett

Det følger av Grunnloven § 76 første ledd at forslagsretten ligger hos stortingsrepresentantene eller regjeringen ved en statsråd. De fleste forslag til lover blir forberedt av regjeringen. Forslagene fremmes for Stortinget i form av proposisjoner med forslag til lovvedtak. Disse dokumentene har betegnelsen Prop. L (proposisjon med forslag til lovvedtak) eller Prop. LS (proposisjon med forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). Veilederen «Lovteknikk og lovforberedelse» (Justisdepartementet, publikasjonskode G-0027 B) og heftet «Om statsråd» (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) inneholder en rekke råd om hvordan et lovforslag og en proposisjon bygges opp.

3.1.3 Behandlingen av proposisjonen

Proposisjonen overbringes Stortinget ved at et regjeringsmedlem leser opp proposisjonens fulle navn ved innledningen av et stortingsmøte og fysisk overleverer den til den sittende presidenten. Deretter blir den (som oftest i et senere møte) etter forslag fra presidentskapet normalt vedtatt oversendt en av Stortingets fagkomiteer til behandling. Fagkomiteen utpeker en saksordfører som på komiteens vegne skal forberede saken. Under behandlingen kan fagkomiteen innhente supplerende opplysninger

fra departementet eller holde høringer (se punkt 2.9.3). Komiteen avgir innstilling til Stortinget.

3.1.4 Behandlingen av representantforslag med forslag til lovvedtak

Også stortingsrepresentanter kan fremsette lovforslag. Slike forslag kalles representantforslag L. De har også blitt kalt «Dokument 8-forslag», fordi de sammen med andre representantforslag trykkes i en dokumentserie med dette nummeret (se punkt 2.12.4). Det følger av FO § 38 annet ledd at lovforslag skal være satt opp i lovs form. Se for øvrig punkt 3.5 om representantforslag for nærmere detaljer om behandlingen av slike forslag.

3.1.5 Komitéinnstilling

Komiteen vurderer lovforslaget, og tilrådingen til Stortinget oppsummeres i form av en såkalt komitéinnstilling. (En nærmere omtale av hvordan komitéinnstillinger utformes, er tatt inn i punkt 2.9.4).

En innstilling kan inneholde forslag til lovvedtak (i tilråding eller forslag) bare når et lovforslag er grunnlag for innstillingen (FO § 31 sjettedde).

En innstilling kan videre ikke inneholde både utkast til lovvedtak og utkast til stortingsvedtak (for eksempel budsjettvedtak) i tilråding eller forslag.

Dersom regjeringen har fremmet en proposisjon som både inneholder forslag til lovvedtak og forslag til stortingsvedtak (Prop. LS), vil derfor komiteen avgi to separate innstillinger: en Innst. L som behandler forslag til lovvedtak, og en Innst. S som behandler forslag til stortingsvedtak. Et eksempel på dette kan være en proposisjon som både inneholder forslag til lovendringer og forslag til endringer i statsbudsjettet, eller en proposisjon som både inneholder forslag til lovendringer og samtykke til inngåelse av en internasjonal avtale. Den vil altså ende opp i to innstillinger fra komiteen.

Det gjelder et unntak fra hovedregelen om at en innstilling ikke samtidig kan inneholde utkast til lovvedtak og utkast til stortingsvedtak. En innstilling om lovvedtak kan også inneholde anmodningsvedtak (FO § 31 sjettedde). Se nærmere punkt 4.6 om anmodningsvedtak.

3.1.6 Lovteknisk bistand fra departementene

Det er vanlig at departementene på anmodning yter komiteene og partigruppene lovteknisk bistand under komitébehandlingen av lovproposisjoner. Departementet kan for eksempel gi råd om hvordan lovbestemmelser bør utformes dersom komiteen ønsker å gjøre endringer i lovforslaget. Slik bistand gis normalt som svar på brev fra saksordføreren i komiteen. I enkelte tilfeller skjer det også gjennom uformell kontakt mellom departementet og den stortingskomiteen som har forslaget til behandling, enten gjennom kontakt på politisk nivå eller gjennom kontakt med den faste komitésekretæren.

Presidentskapet har i brev 31. oktober 2003 gitt uttrykk for at komiteene og partigruppene bør vise en viss forståelse for at departementene i enkelte tilfeller ikke finner å kunne imøtekomme slike anmodninger, særlig når bistanden vil kreve et omfattende arbeid. I brevet heter det videre at:

«Dersom et departement avslår en anmodning om å gi lovteknisk bistand, kan etter forholdene en naturlig følge av dette være at det i innstillingen fremmes forslag om at proposisjonen sendes tilbake til Regjeringen, eller om at Stortinget ber Regjeringen fremme proposisjon om lovendringer.»

Departementet kan i slike tilfeller bistå med å utarbeide forslag til anmodningsvedtak.

3.1.7 Stortingets behandling av komitéinnstillingen

Innstillingen til lovvedtak fra komiteen behandles deretter i Stortinget.

En innstilling kan ikke tas opp til behandling før 48 timer er gått etter at den ble gjort tilgjengelig for representantene. I spesielle tilfeller kan likevel Stortinget med vanlig flertall vedta at saken blir tatt opp før denne fristen (FO § 46). Om statsrådets fremmøte og deltakelse i debatten, se kapittel 6.

Hovedregelen er at lovsaken skal behandles i to omganger med minst tre dagers mellomrom. Tredje gangs behandling blir nødvendig hvis lovved-

taket ikke bifalles ved annen gangs behandling. Dersom det heller ikke får flertall ved annen gangs behandling, blir lovsaken henlagt, se nedenfor.

Ved første gangs behandling i Stortinget blir innstillingen fra komiteen diskutert og forslag tatt opp. I slutten av møtet blir det votert over forslagene. Behandlingen avsluttes med en votering over «lovens overskrift og loven i sin helhet». Bare ved flertall i denne voteringen vil lovsaken gå til annen gangs behandling i Stortinget. Vedtakene som fattes, publiseres i ett eller flere lovvedtak. Lovvedtaket etter første gangs behandling er ikke et endelig vedtak.

Saken behandles deretter på ny i Stortinget etter minimum tre dager (Grunnloven § 76 tredje ledd). Det er ikke innstillingen som behandles denne gangen, men lovvedtaket fra første gangs behandling.

Hvis lovvedtaket fra første gangs behandling bifalles også ved annen gangs behandling, er behandlingen av lovsaken avsluttet. Det normale vil være at en lov behandles to ganger i Stortinget før den er endelig vedtatt (Grunnloven § 76 annet ledd). Vedtaket fra annen gangs behandling fremkommer av referatet fra møtet.

Dersom Stortinget ved første behandling av et lovforslag vedtar endringsforslag som ikke har vært komitébehandlet, skal komiteen som regel uttale seg om vedtaket før det behandles på nytt i Stortinget (FO § 42 første ledd).

Hvis Stortinget ved annen gangs behandling skulle komme til et annet resultat enn ved første gang behandling, blir det vedtatt en anmerkning til lovvedtaket. Lovsaken behandles i så fall en tredje gang i Stortinget.

Ved tredje gangs behandling har Stortinget to muligheter (Grunnloven § 76 annet ledd):

- Anmerkningene fra annen gangs behandling vedtas, og loven er dermed vedtatt med de endringer som fremgår av anmerkningene.
- Lovsaken henlegges.

Forslag vedrørende lovbehandling som fremsettes ved annen gangs behandling av et lovforslag, skal være forhåndsvarslet ved innlevering til Stortingets administrasjon senest kl. 08.30 samme dag saken skal behandles. Dersom det ikke er gjort, kan presidenten eller en femtedel av de medlemmer som er til stede, motsette seg avstemming over forslaget (FO § 40 tredje ledd).

Vedtak fattes med vanlig flertall, også ved eventuell tredje gangs behandling.

Betegnelsene på vedtakene fra lovbehandlingen er:

- Lovvedtak (vedtak etter første gangs behandling)
- Lovanmerkning (vedtak etter annen gangs behandling i de tilfeller der vedtaket fra annen gangs behandling ikke samsvarer med vedtaket fra første gangs behandling)

Ved annen og eventuelt tredje gangs lovbehandling fremkommer vedtaket av referatet fra møtet.

3.1.8 Anmodningsvedtak fremsatt i forbindelse med lovbehandlingen

I forbindelse med lovbehandlingen kan det legges frem forslag om anmodninger som skal oversendes til regjeringen. Dette er forslag til vedtak som vanligvis formuleres slik: «Stortinget ber Regjeringen ...». Slike forslag skal som hovedregel behandles sammen med lovforslaget ved første gangs behandling av det. Dersom anmodningsforslaget forutsetter et bestemt resultat av behandlingen av lovforslaget, skal det likevel føres opp på dagsorden som egen sak til behandling etter at Stortinget har avsluttet behandlingen av lovforslaget (FO § 42 annet ledd). Se punkt 4.6 for nærmere omtale av regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak.

3.1.9 Lovens målform

Det var tidligere en viss praksis for at saksordføreren kunne bestemme lovens målform (bokmål eller nynorsk), og det finnes en del eksempler på at dette også ble gjort. Det er imidlertid upraktisk dersom regjeringens lovforslag og det vedtatte lovforslaget har forskjellig målform. I våre

dager blir lovene vedtatt av Stortinget i samsvar med målformen som er valgt for lovforslaget i regjeringens proposisjon.

3.1.10 Sanksjon og ikrafttredelse

Etter at loven er formelt vedtatt i Stortinget, sender Stortingets presidentskap vedtaket til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor videregir underretning om vedtaket til det ansvarlige fagdepartementet. Normalt er dette det departementet som har fremmet lovforslaget. Er lovvedtaket fattet på bakgrunn av et representantforslag (se punkt 3.5), vil ansvaret for å sørge for sanksjon ligge på det departementet som saken hører inn under etter den alminnelige ansvarsdelingen mellom departementene. Alle lovbeslutninger, med unntak av grunnlovsbeslutninger må, for å bli gyldige, sanksjoneres av Kongen (Grunnloven § 77).

Ansvarlig fagdepartement må sørge for å fremme kongelig resolusjon om sanksjon av loven.

Heftet «Om statsråd» kapittel 5 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) inneholder mer informasjon om utformingen av kongelige resolusjoner om sanksjon og om ikraftsetting av lover.

Lover som Stortinget vedtar, må sanksjoneres uten ugrunnet opphold og senest før utløpet av stortingssesjonen (Grunnloven § 80 annet og tredje ledd). Lover som ikke blir sanksjonert innen fristen, anses som forkastet. Stortinget avslutter sine forhandlinger senest siste hverdag i september måned. Dette betyr at sanksjonsvedtak senest må treffes i det siste statsrådet i september.

I et valgår samles Stortinget normalt ikke på nytt etter sommerferien. I valgår må derfor departementene av praktiske grunner sørge for å fremme vedtakene om sanksjon så tidlig at de kan refereres før Stortinget tar sommerferie.

Etter vedtak i statsråd blir sanksjoner meddelt Stortinget i et brev fra Statsministerens kontor. Stortingets praksis er at sanksjonsvedtaket refe-

reses i Stortinget. Manglende referering har likevel ingen betydning for lovens gyldighet.

Det er vedtaket fra annen gangs (eventuelt tredje gangs) behandling i Stortinget som sanksjoneres. Dersom det er nødvendig å fremme sanksjon av loven før departementene har fått oversendt det formelle vedtaket fra Stortinget via Statsministerens kontor, må departementene selv følge med på lovbehandlingen i Stortinget, slik at Stortingets vedtak gjengis korrekt i den kongelige resolusjonen om sanksjon. Lovvedtak (vedtaket etter første gangs behandling) og lovanmerkning (vedtak etter annen gangs behandling i de tilfellene der vedtaket fra annen gangs behandling ikke samsvarer med vedtaket fra første gangs behandling) publiseres fortløpende på www.stortinget.no. Vedtaket fra annen (eventuelt tredje) gangs behandling fremkommer av referatet fra møtet.

Datoen for sanksjon i statsråd blir også lovens dato. Lovene nummereres fra nummer 1 og oppover innenfor hvert kalenderår. Det er Statsministerens kontor som tildeler nummer og meddeler numrene til Lovdata.

Før loven trer i kraft, må eventuelle administrative forberedelser være gjennomført og nødvendig informasjon til brukerne være gitt. Vi viser også til utredningsinstruksen (kongelig resolusjon 18. februar 2000, revidert 24. juni 2005, inntatt i Fornyings- og administrasjonsdepartementets publikasjon «Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid», publikasjonskode P-0885 B). Av utredningsinstruksen punkt 7.4 fremgår det at lover og forskrifter av betydning for privat og offentlig forretningsvirksomhet normalt skal tre i kraft fra årsskiftet. Unntak må begrunnes særskilt. Vi viser også til råd og veiledning inntatt i heftet «Lovteknikk og lovforberedelse» kapittel 13 (Justisdepartementet, publikasjonskode G-0027 B).

3.1.11 Ikke ferdigbehandlede lovforslag

Lovforslag som ikke kommer til behandling av det Stortinget det er fremsatt for, hviler til neste storting i samme valgperiode.

Etter et stortingsvalg er det unødvendig å fremsette ikke ferdigbehandlede lovforslag på nytt. Regjeringen vil bli spurt om den ønsker forslaget behandlet. Presidentskapet foreslår deretter om det skal bli tatt under behandling av det nye stortinget. Se nærmere heftet «Om statsråd» (publikasjonskode B-0501 B) punkt 3.12.

3.2 Behandlingen av grunnlovsforslag

3.2.1 Oversikt over regler om behandling av grunnlovsforslag

Stortinget har myndighet til å endre Grunnloven etter særskilte regler. De særskilte reglene som gjelder for behandlingen av grunnlovsforslag, fremgår av Grunnloven §§ 121 og 73. Dessuten er det gitt noen bestemmelser i FO §§ 14, 38 og 66.

3.2.2 Forslagsrett

Forslag om endringer i Grunnloven må legges frem i løpet av de tre første stortingene i en valgperiode.

Grunnloven § 121 har ikke egne regler om forslagsrett, men det er lagt til grunn at Grunnloven § 76 første ledd om forslagsrett for ordinære lover gjelder analogisk. Forslagsretten ligger derfor i likhet med ordinære lovforslag hos den enkelte stortingsrepresentant eller regjeringen ved en statsråd. Et fremsatt forslag kan ikke senere endres. Det er derfor ikke uvanlig at grunnlovsforslag fremsettes i ulike alternativer, slik at Stortinget etter valget har en «meny» å velge fra når grunnlovsforslagene skal behandles.

I de senere årene har det vært vanlig at forslag om endringer i Grunnloven har vært fremsatt av en eller flere stortingsrepresentanter.

Det er imidlertid også eksempler på at grunnlovsforslag har vært fremsatt av regjeringen. Et eksempel på dette er St.prp. nr. 193 (1975–76) Stemmerett for umyndiggjorte, sinnssyke mv. Grunnlovsforslaget ble deretter inntatt i Dokument nr. 13 (1975–76).

Det forekommer også at regjeringen tilrettelegger for forberedelsen av grunnlovsforslag, selv om forslagene formelt har vært fremsatt av stortingsrepresentanter. Et eksempel på dette er oppfølgingen av Ytringsfrihetskommisjonens utredning (NOU 1999: 27). I St.meld. nr. 42 (1999–2000) formulerte regjeringen en rekke alternative utkast til utforming av en ny grunnlovsbestemmelse om ytringsfrihet. På denne bakgrunn fremmet stortingsrepresentanter fra seks ulike partier forslag om endring av Grunnloven § 100 (Dokument nr. 12:16 (1999–2000)). I St.meld. nr. 26 (2003–2004) gjorde regjeringen Bondevik II rede for hvilke av grunnlovsforslagene fremsatt i forrige valgperiode som den mente burde vedtas.

Også privatpersoner kan ta initiativ til grunnlovsendringer, men slike forslag kan bare behandles av Stortinget etter at forslaget er «vedtatt til fremsettelse» av en stortingsrepresentant eller av regjeringen.

Forslag om grunnlovsendringer fremsettes skriftlig og skal «kundgjøres ved Trykken». Forslagene publiseres av Stortinget i en egen dokumentserie som er nummerert med arabertall 12. Ved utløpet av den tredje stortingssesjonen etter valget publiseres det en oversikt over samtlige grunnlovsforslag som er fremmet i disse sesjonene og som skal behandles i neste valgperiode. Et grunnlovsforslag kan ikke tas tilbake etter at Stortinget har vedtatt at det skal trykkes og kundgjøres (FO § 38 fjerde ledd).

3.2.3 *Stortingets behandling av grunnlovsforslag*

Grunnlovsforslagene behandles i løpet av de tre første stortingene i neste valgperiode. Tanken er at grunnlovsforslagene kan inngå som en premiss for det mellomliggende stortingsvalget. Forslagene kan enten behandles kort tid inn i den nye valgperioden eller utstå til senere i treårsperioden. Grunnlovsforslagene sendes kontroll- og konstitusjonskomiteen for saksforberedelse (FO § 14 nr. 9). Komiteen avgir på vanlig måte innstilling til Stortinget. Endringer i Grunnloven krever to tredjedels flertall for å bli vedtatt av Stortinget (Grunnloven § 121 første ledd). Det er i tillegg et særlig krav til deltakelse. Mens det som regel er tilstrekkelig at halvparten av Stortingets medlemmer er til stede, må minst to tredjedeler av Stortingets medlemmer delta ved behandlingen av grunnlovsforslag (Grunnloven § 73 annet punktum).

Om statsrådenes tilstedeværelse ved behandling av grunnlovsforslag vises det til punkt 6.5.

3.2.4 Ikrafttredelse og kunngjøring

I motsetning til vanlige lovvedtak skal grunnlovsendringer ikke sanksjoneres av Kongen.

Hvis ikke noe annet er særskilt fastsatt i grunnlovsvedtaket, trer endringer i Grunnloven i kraft straks, det vil si med en gang Stortinget har truffet sitt vedtak.

Vedtaket om grunnlovsendringer underskrives av Stortingets president og sekretær og sendes Kongen til «Kundgjørelse ved Trykken» (Grunnloven § 121 annet ledd, FO § 66). Kunngjøring skjer ved at Justis- og beredskapsdepartementet fremmer en kongelig resolusjon om kunngjøring av de vedtatte grunnlovsforslagene. Kopi av den kongelige resolusjonen sendes til Lovdata for kunngjøring i Norsk Lovtidend.

Dato for grunnlovsvedtaket er vedtakelsesdatoen i Stortinget, og ikke kunngjøringsdatoen.

3.3 Behandlingen av budsjettsaker

3.3.1 Oversikt over regler om budsjettarbeidet i Stortinget

Stortinget er gjennom Grunnloven § 75 bokstav a og d tillagt myndigheten til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder og bevilge de midlene som må til for å dekke statens utgifter.

I tillegg til de alminnelige reglene er det i FO § 43 gitt noen særskilte regler for saksbehandlingen av nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet i Stortinget. Statsbudsjettet er regjeringens forslag til utgifts- og inntektsbevilgninger for staten i det kommende kalenderåret. Nasjonalbudsjettet er en melding til Stortinget som regjeringen presenterer samtidig med statsbudsjettet i begynnelsen av oktober hvert år. Meldingen inneholder oppdaterte hovedtall for norsk økonomi og regjeringens syn på gjennomføringen av den økonomiske politikken.

Forslag til statsbudsjett forberedes av regjeringen. Bevilgningsreglementet inneholder regler for hva statsbudsjettet skal omfatte og hvordan det skal utformes innholdsmessig. Reglementet er vedtatt av Stortinget 26. mai 2005 på grunnlag av St.prp. nr. 48 (2004–2005). Veilederen «Statlig budsjettarbeid» (Finansdepartementet, publikasjonskode R-0534 B) inneholder kommentarer til bevilgningsreglementets bestemmelser. I tillegg gir den en oversikt over statsbudsjettets funksjoner og over budsjettssyklusen fra forberedelsen av et budsjett til budsjettåret er passert og Riksrevisjonen har kontrollert regnskapet.

3.3.2 *Gangen i budsjettarbeidet*

Departementene starter arbeidet med budsjettet vel ett år før forslaget legges frem for Stortinget. Regjeringen holder sin første budsjettkonferanse omkring et halvt år før fremleggelsen. Regjeringens forslag til statsbudsjett for kommende år fremmes innen seks dager etter Stortingets åpning (bevilgningsreglementet § 8 første ledd og FO § 43 første ledd). Finansministeren legger muntlig frem hovedpunktene i regjeringens budsjettforslag for Stortinget i finanstalen. Talen holdes ved overleveringen av proposisjonene og meldingen.

3.3.3 *Budsjettdokumentene*

Regjeringens budsjettforslag legges frem for Stortinget i flere forskjellige dokumenter.

Regjeringen gir en oversikt over den økonomiske utviklingen og begrunner sine prioriteringer og budsjettoplegget i meldingen til Stortinget om nasjonalbudsjettet (Meld. St. 1). Meldingen fremmes av Finansdepartementet.

Prop. 1 S «Gul bok» inneholder en samlet fremstilling av alle regjeringens forslag til budsjettvedtak for den påfølgende budsjetterminen. I forslaget til vedtak blir det samlede statsbudsjettet fordelt på kapitler og poster etter departement. Prop. 1 S «Gul bok» fremmes av Finansdepartementet.

Mer utfyllende informasjon med nærmere begrunnelser for de enkelte bevilgningsforslagene og opplysninger om oppnådde resultater, kommer i egne «fagproposisjoner» som fremmes fra de enkelte departementene.

Normalt fremmes fagproposisjonene i statsråd to uker før «Gul bok». Alle proposisjonene blir offentlige og oversendes Stortinget samtidig. Forslag til de formelle budsjettvedtak fremmes i «Gul bok», ikke i fagproposisjonene. Det er derfor bare «Gul bok» som har «kongeside», og som inviterer Stortinget til vedtak. Formelt sett er fagproposisjonene bare vedlegg til «Gul bok».

Prop. 1 LS inneholder forslag til skatte-, avgifts- og tollvedtak og forslag til endringer i skatte- og avgiftslovgivningen knyttet til budsjettet. Dette dokumentet har derfor også «kongeside» og forslag til vedtak.

3.3.4 Tilleggsnummer til budsjettforslag for neste budsjettermin

Det kan enkelte ganger oppstå behov for å fremme forslag om endringer i neste års statsbudsjett, etter at Prop. 1 S er fremmet, men før budsjettet er behandlet i Stortinget. Da nyttes tilleggsproposisjoner med betegnelsen Prop. 1 S Tillegg x.

Eventuelle tilleggsnummer må fremmes senest 10. november (bevilgningsreglementet § 8 annet ledd), slik at forslagene skal være kjent for finanskomiteen avgir sin innstilling.

Tilsvarende gjelder andre proposisjoner som er direkte relatert til budsjettforslaget, for eksempel forslag til lovendringer som er lagt til grunn for budsjettforslaget.

3.3.5 Utforming av budsjettproposisjoner

Finansdepartementet fastsetter frister og gir nærmere retningslinjer for budsjettprosessen i et årlig budsjetttrundskriv. Råd om utformingen av budsjettproposisjoner finnes også i veilederen «Statlig budsjettarbeid» (Finansdepartementet, publikasjonskode R-0534 B) og i heftet «Om statsråd» punkt 3.7 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

3.3.6 Stortingets behandling av budsjettforslag

Stortingets behandling begynner med at presidentskapet avgir innstilling om fordeling av budsjettkapitlene på de enkelte komiteene og om ramme-områder. Videre fastsetter og kunngjør presidentskapet – etter at komitélederne har hatt anledning til å uttale seg – fristene for avgivelse av budsjett-innstillingene og datoene for Stortingets behandling av dem (FO § 43 annet ledd).

Finanskomiteen skal senest 20. november avgi innstilling om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet (Innst. 2 S) (finansinnstillingen) med forslag til rammevedtak for bevilgninger i samsvar med inndeling i rammeområder (FO § 43 tredje ledd). Partigruppene i opposisjon utarbeider med utgangspunkt i regjeringens forslag egne alternative budsjetter. De alternative budsjettene danner grunnlag for partigruppenes budsjettforslag. Opposisjonspartienes alternative budsjetter blir ikke publisert som egne dokumenter, men skrives som merknader i budsjettinnstillingene fra Stortingets komiteer. Innstillingen fra finanskomiteen inneholder de ulike partienes forslag til rammevedtak.

Parallelt med arbeidet med statsbudsjettet arbeider Finanskomiteen med å lage innstillinger om skatter og avgifter og rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Disse innstillingene trengs likevel ikke avgis sammen med finansinnstillingen.

Stortinget skal deretter innen en uke behandle forslagene i Innst. 2 S (FO § 43 fjerde ledd). Da gjennomføres finansdebatten, en av årets viktigste debatter. Partiene drøfter regjeringens økonomiske politikk og omfanget av statens utgifter og inntekter. I debatten gir de signaler om hvor regjeringen kan hente støtte i den videre behandlingen av statsbudsjettet. Stortinget fatter vedtak om størrelsen på de ulike rammeområdene og bestemmer det totale nivået for budsjettets utgifter og inntekter. Stortingets rammevedtak er bindende for den påfølgende budsjettbehandlingen samme år (FO § 43 sjette ledd).

Etter at utgifts- og inntektsrammene er fastlagt, drøfter fagkomiteene hvordan de enkelte utgiftsrammene skal fordeles på ulike budsjettkapitler

og -poster, og avgir innstillinger til Stortinget om dette. Det er Stortinget som etter innstilling fra presidentskapet fordeler budsjettkapitlene til de faste komiteene (FO § 43 annet ledd). I alminnelighet skal alle saker fordeles etter den regel for fordeling av saksområder mellom komiteene som er fastsatt i FO § 14.

Forslag til bevilgningsvedtak som utformes i slike innstillinger fra fagkomiteene, eller som fremsettes ved behandlingen av slike innstillinger, skal omfatte alle kapitler og poster innenfor det enkelte rammeområdet, og de kan ikke fravike de rammene Stortinget har vedtatt under behandlingen av budsjettinnstillingen (FO § 43 sjette ledd). I Stortinget kan det ikke voteses særskilt over deler av slike forslag.

Selv om fordeling av rammen på ulike budsjettkapitler og -poster først skjer etter at Stortinget har truffet rammevedtak, starter fagkomiteenes arbeid med budsjettet så snart regjeringens forslag er lagt frem for Stortinget. Komiteene innleder arbeidet med å sende spørsmål til departementene om budsjettet innenfor sine områder, og de inviterer til åpne høringer. Alle høringene er normalt avsluttet innen midten av november. Da starter forhandlingene som til slutt resulterer i fagkomiteenes budsjettinnstillinger.

Forslagene fra fagkomiteene blir behandlet fortløpende gjennom voteringer i Stortinget helt til hele budsjettet er vedtatt. Fagkomiteenes innstillinger skal behandles av Stortinget senest 15. desember. De budsjettvedtak som Stortinget gjør ved behandling av disse innstillingene, er endelige (FO § 43 sjette ledd).

3.3.7 Forslag til endringer i vedtatt budsjett i gjeldende budsjettermin

I løpet av budsjettåret kan det oppstå behov for å foreslå endringer i vedtatt budsjett. Slike nummereres fortløpende sammen med andre proposisjoner. Regjeringen avgjør om det skal fremmes samleproposisjoner eller enkeltproposisjoner om endringene. Det har imidlertid utviklet seg en praksis for at en prøver å samle de fleste forslagene om budsjettendringer til to hovedrunder i året – en om våren og en om høsten.

De mest omfattende endringene skjer normalt i proposisjonen med «Regjeringens forslag til omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for inneværende år», som legges frem sammen med Meld. St. 2 om «Revidert nasjonalbudsjett». Denne proposisjonen skal legges frem senest 15. mai (FO § 43 syvende ledd).

Tilsvarende legges det også ofte frem en slik samleproposisjon i slutten av november i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet.

Finanskomiteens innstilling om revidert nasjonalbudsjett og proposisjon om endringer i statsbudsjettet skal avgis senest annen fredag i juni (FO § 43 syvende ledd).

Ved behandling av endringer i statsbudsjettet i budsjettåret kan det ikke voteres særskilt over enkelte deler av et forslag dersom forslagsstilleren motsetter seg det (FO § 43 syvende ledd).

3.3.8 Statsregnskapet

Når budsjettåret er over, utarbeider Finansdepartementet statsregnskapet. Det legges frem om våren etter budsjettåret, som Meld. St. 3. Her redegjøres det for hvordan de ulike bevilgningene er brukt.

3.4 Traktatsaker

I utgangspunktet er det Kongen som har myndighet til å inngå folkerettslige avtaler (traktater), det vil si folkerettslig bindende avtaler mellom Norge og andre stater/internasjonale organisasjoner, se Grunnloven § 26 første ledd. Gjelder traktaten en sak av stor viktighet, eller hvis iverksettelsen av traktaten etter Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett er avhengig av ny lov eller stortingsbeslutning, kan traktaten likevel først bli bindende når Stortinget har samtykket til dette, se Grunnloven § 26 annet ledd. Uavhengig av lovsaker, fremmes det hvert år på dette grunnlag et antall proposisjoner om samtykke til inngåelse av folkerettslige avtaler, blant annet om endringer i EØS-avtalen. Se punkt 4.5 om oppfølging av vedtak som gjelder folkerettslige avtaler.

3.5 Representantforslag

3.5.1 Oversikt over regler om behandling av representantforslag

Regler om behandling av representantforslag er gitt i FO kapittel 6, §§ 38, 39 og 40 og i § 30 som fastsetter hvordan komiteene skal behandle representantforslag.

3.5.2 Forslagsrett

Den enkelte stortingsrepresentant kan fremsette forslag, men forslaget kan ikke være undertegnet av mer enn 10 representanter. Slike forslag hvor regjeringen ikke er forslagsstiller, kalles representantforslag. Forslagene trykkes av Stortinget i en egen publikasjonsserie som er nummerert med arabertall 8. De har derfor tidligere blitt kalt «Dokument 8-forslag», en betegnelse som enkelte fremdeles bruker. Forslagene skal normalt fremsettes skriftlig. Lovforslag må være satt opp i lovs form (FO § 38 annet ledd).

Forslagene innleveres til Stortingets administrasjon senest kl. 08.30 den dagen de skal fremsettes for Stortinget (FO § 38 første ledd). Forslaget fremsettes deretter muntlig (leses opp) av forslagsstilleren ved begynnelsen eller slutten av et stortingsmøte. Forslagene skal snarest gjøres tilgjengelige for representantene i papirutgave eller i elektronisk form (FO § 38 tredje ledd).

3.5.3 Stortingets behandling av representantforslag

Presidentskapet foreslår behandlingsmåten for representantforslag (FO § 39). I forbindelse med at representantforslaget blir referert i plenum, beslutter Stortinget om saken skal:

- sendes til regjeringen uten realitetsvotering,
- sendes til en komité,
- legges ut til gjennomsyn for tingets medlemmer i minst én dag og deretter føres opp på dagsordenen til behandling,
- tas opp til avgjørelse straks hvis ikke presidenten eller en femtedel av de medlemmene som er til stede, motsetter seg dette,
- avvises eller ikke tas under behandling.

Normalt sendes representantforslag til vedkommende fagkomité. Dersom komiteen finner at forslaget helt eller delvis bør «imøtekommes», og hvis saken egner seg for avgjørelse i Stortinget uten nærmere utredning, bør statsråden gis anledning til å uttale seg om forslaget før realitetsinnstilling avgis. For øvrig kan en tredjedel av komiteens medlemmer kreve at det sendes brev til statsråden med anmodning om statsrådets uttalelse om et representantforslag (FO § 30).

Uttalelsen innhentes normalt i form av et brev fra komiteleder eller saksordføreren på vegne av komiteen, til vedkommende statsråd (se punkt 7.3). Berører saken også andre statsråders saksområder, må statsrådets svar koordineres med de andre statsrådene. Dersom sakens betydning tilsier det, må statsråden også legge den frem i regjeringskonferanse før svar avgis, se heftet «Om r-konferanser» kapittel 2 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0504 B). Statsrådets svar tas inn som vedlegg til komiteens innstilling. Det gjelder ingen absolutte frister for statsrådets svar. Statsrådene bør søke å svare så raskt som mulig under hensyn til sakens kompleksitet og hva som skal til for en forsvarlig saksbehandling. (Se også særskilt om brev til Stortingets fagkomiteer i punkt 7.3.)

Hvis komiteen mener at Stortinget av formelle grunner ikke bør ta forslaget til realitetsbehandling, gis innstilling om at forslaget avvises. Nærmere regulering av grunnlaget for avvisning av forslag er regulert i FO § 38 femte ledd.

Er det behov for ytterligere utredninger før det tas realitetsstandpunkt, kan komiteen gi innstilling om at forslaget oversendes regjeringen til utredning og uttalelse, se punkt 4.7.

I alle andre tilfeller gis det innstilling om at representantforslaget vedlegges protokollen, eventuelt i tillegg til andre forslag.

Representantforslag kan tas tilbake ved at forslagsstilleren melder dette skriftlig til Stortingets administrasjon og i tillegg muntlig til Stortinget (FO § 38 fjerde ledd).

Representantforslag som er satt frem i forrige stortingssesjon i samme valgperiode, men ikke avgjort der, står fremdeles for tur til å bli behandlet, hvis ikke forslagsstilleren har tatt forbehold om det motsatte. Representantforslag som ikke er blitt ferdig behandlet i den valgperioden der de ble satt frem, bortfaller (FO § 48 annet ledd).

3.6 Innstillinger fra Stortingets presidentskap

Finner presidentskapet enstemmig at en sak ikke trenger å bli forberedt av noen komité, kan det selv avgi innstilling i saken (FO § 22 sjette ledd). Dette kan for eksempel gjelde saker om regler for arbeidet i Stortinget, blant annet endringer i Stortingets forretningsorden, eller saker som gjelder lønns- og arbeidsvilkår for stortingsrepresentantene.

3.7 Dokumenter fra eller om Stortingets eksterne kontrollorganer

Dette er:

- dokumenter fra Riksrevisjonen og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet
- meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre saker om ombudsmannens virksomhet
- meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) og andre saker om utvalgets virksomhet
- rapporter fra Stortingets ansvarskommisjon
- rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner
- meldinger fra Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige

Disse dokumentene behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som skal gjennomgå og avgi innstilling om dem (FO § 14 nr. 9).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avgjør i det enkelte tilfellet om den skal forelegge utkastet til innstilling for vedkommende fagkomité til uttalelse før innstillingen avgis.

Dokumentene fra Stortingets eksterne kontrollorganer publiseres i Stortingets dokumentserie (se punkt 2.12.4). Dokumentene kan gjelde saker under ulike statsråders ansvarsområder. Det er derfor viktig at departementene følger med på saker som kontroll- og konstitusjonskomiteen har til behandling, og at statsrådene har god kontakt med fraksjonen i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Se for øvrig kapittel 12 om Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen.

3.8 Konsultasjoner med den utvidete utenriks- og forsvarskomité

Valgkomiteen oppnevner en utvidet utenriks- og forsvarskomité (FO § 16). Den består av de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteen, Stortingets president og lederne i partigruppene (hvis ikke de allerede er medlemmer av komiteen). Valgkomiteen kan, etter anmodning fra en gruppe, oppnevne ytterligere medlemmer dersom den finner at hensynet til gruppens forholdsmessige representasjon tilsier det.

Stortingets første visepresident er varamedlem for Stortingets president, og nestlederne i partigruppene er varamedlemmer for lederne i partigruppene. Presidentskapet kan, etter anmodning fra vedkommende gruppe, bestemme at en vararepresentant som møter i utenriks- og forsvarskomiteen, skal møte også i den utvidete utenriks- og forsvarskomité.

Den utvidete utenriks- og forsvarskomité har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Slike drøftingsmøter bør finne sted f r viktige beslutninger fattes. I særlige tilfeller kan komiteen også avgi innstillinger.

Lederen kaller sammen komiteen når han eller hun mener det er nødvendig, eller n r statsministeren, utenriksministeren eller en tredjedel av komitémedlemmene anmoder om det. Tilsvarende gjelder når forsvarsministeren anmoder om det i viktige beredskapsmessige spørsmål, eller

når justis- og beredskapsministeren anmoder om drøftelse av spørsmål vedrørende terrorberedskap.

Forhandlingene i komiteen skal holdes hemmelige, hvis ikke komiteen selv uttrykkelig har bestemt noe annet (FO § 16 sjette ledd). At forhandlingene skal holdes hemmelige, betyr at alle tilstedeværende har taushetsplikt om dem, og at de stenografiske referatene av forhandlingene bare fordeles til dem som har deltatt på møtet.

Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé kan beslutte å holde fellesmøter med andre komiteer. Også slike fellesmøter er hemmelige med mindre noe annet uttrykkelig blir bestemt. Til slike fellesmøter kan presidentskapet etter anmodning fra vedkommende gruppe, bestemme at vararepresentanter fra andre komiteer som deltar i konsultasjonene kan møte.

En sak som står på dagsordenen for et møte i komiteen, «skal legges frem for Stortinget i et møte i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé når minst seks komitémedlemmer krever det i et møte hvor saken står på dagsordenen». Om et slikt stortingsmøte skal holdes for åpne eller lukkede dører, avgjør Stortinget i møte for lukkede dører. FO § 16 åttende ledd har nærmere regler for Stortingets behandling av saker som er innbrakt etter denne regelen.

3.9 Europautvalget

Europautvalget er et organ for konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget om aktuelle EU-/EØS-spørsmål. Utvalget behandler hovedsakelig EU-rettsakter (direktiver og forordninger) som skal opp til behandling i EØS-komiteen. EØS-komiteen er det sentrale utøvende organet under EØS-avtalen, og den har blant annet kompetanse til å treffe vedtak som formelt gjør nye rettsakter fra EU til en del av EØS-avtalen. Bestemmelser om Europautvalgets virksomhet finnes i FO § 17.

Europautvalget består av utenriks- og forsvarskomiteen og medlemmene av den norske delegasjonen til parlamentarikerkomiteen for EØS. Utenriks- og forsvarskomiteen eller dens leder kan dessuten beslutte at en eller flere andre komiteer skal delta ved bestemte konsultasjo-

ner. Varamedlemmer i utenriks- og forsvarskomiteen møter også i Europautvalget. Det samme gjelder varamedlemmer i andre komiteer som deltar i konsultasjoner. Lederen av utenriks- og forsvarskomiteen leder også Europautvalget. Fra regjeringen møter utenriksministeren, eventuelt andre statsråder ved behov.

Europautvalget møtes før saker skal behandles i EØS-komiteen. Regjeringen legger frem de aktuelle sakene. Medlemmene av utvalget kommer med råd om hvilket standpunkt regjeringen bør ta, men det er opp til regjeringen å ta en endelig beslutning på Norges vegne. Møtene i Europautvalget er lukkede. Referat fra et møte offentliggjøres etter møtets slutt, hvis ikke utvalget bestemmer noe annet.

Dokumenter som Europautvalget får tilsendt fra regjeringen, sendes også til vedkommende fagkomiteer. Komiteene kan be regjeringen om å få oversendt andre dokumenter som gjelder EU-/EØS-saker. Komiteene kan også stille skriftlige spørsmål til vedkommende regjeringsmedlem om slike saker, men kan ikke holde høring. En komité kan velge å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget om en sak som utvalget skal behandle. Uttalelsen er offentlig om ikke komiteen bestemmer noe annet.

Saker som er brakt fram i Europautvalget, skal legges frem for Stortinget når utenriks- og forsvarskomiteen krever det i et møte i Europautvalget hvor saken står på dagsorden. Stortinget avgjør for lukkede dører om møte i Stortinget for å behandle saken skal holdes for åpne eller lukkede dører. Nærmere regler om behandlingen av slike saker er inntatt i FO § 17 sjetten ledd jevnfør § 16 åttende ledd.

3.10 Muntlige redegjørelser fra regjeringsmedlemmer

3.10.1 Innhenting av samtykke fra Stortingets presidentskap

Med samtykke av Stortingets presidentskap kan et regjeringsmedlem gi en muntlig redegjørelse i et stortingsmøte (FO § 45). Før statsråden innhenter slikt samtykke, må spørsmålet om å gi en slik redegjørelse med en kort skisse over innholdet legges frem for regjeringen, se heftet «Om r-konferanser» punkt 2.8 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0504 B).

Statsråden fremsetter anmodningen om å gi en muntlig redegjørelse i brev til Stortingets presidentskap.

3.10.2 Nærmere om bruken av redegjørelser

Muntlige redegjørelser skal ikke brukes dersom regjeringen ønsker å varsle ny politikk. Dette gjøres i form av en melding til Stortinget eller proposisjon (brev fra Stortingets presidentskap 13. mars 2002 til statsministeren, vedlegg 4 i heftet her).

Redegjørelser for Stortinget kan benyttes når regjeringen har behov for å orientere Stortinget om dagsaktuelle saker, eller når Stortinget ønsker informasjon eller synspunkter fra regjeringen. Slike redegjørelser er det først og fremst aktuelt å gi når en statsråd raskt ønsker å gi Stortinget viktig informasjon.

Det er bare på det utenrikspolitiske området det holdes faste redegjørelser. Utenriksministeren holder hver vår en utenrikspolitisk redegjørelse. Utenriksministeren holder videre hvert halvår en redegjørelse for Stortinget om viktige EU- og EØS-saker. I disse tilfellene er det ikke nødvendig å legge spørsmålet frem for regjeringen før anmodning om samtykke til å holde redegjørelsen fremsettes for Stortingets presidentskap. Innholdet i redegjørelsen må imidlertid klareres i et regjeringsnotat på vanlig måte.

3.10.3 Forberedelse av redegjørelser for Stortinget

Etter at statsråden(e) har innhentet presidentskapets samtykke, legges det frem et regjeringsnotat for klarering av selve redegjørelsen, se heftet «Om r-konferanser» punkt 2.8 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0504 B). Lengden av redegjørelsen må tilpasses temaet, men vanlig lengde vil være fra 20 til 30 minutter. Redegjørelsen må ikke overstige 1 time (SF § 52 første ledd).

Dersom manuskriptet til redegjørelsen overleveres Stortinget før statsråden har holdt sin redegjørelse, er det viktig at det innledningsvis i manuskriptet tas forbehold om at innholdet må sjekkes mot statsrådets faktiske fremførelse i Stortinget.

Stortingets administrasjon har gitt uttrykk for at det er ønskelig at manuskriptet sendes Stortingets ekspedisjonskontor den dagen redegjørelsen holdes. Ekspedisjonskontoret utleverer ikke noen eksemplarer av redegjørelsen før vedkommende regjeringsmedlem er på talerstolen for å holde redegjørelsen.

Enkelte ganger trykker departementene manuskriptene til de muntlige redegjørelsene som egne trykksaker. Det er da viktig å kontrollere at det er fullt samsvar mellom det statsråden har sagt i Stortinget, og det manuskriptet som trykkes. Det har hendt at departementene i slike trykksaker har tatt inn såkalte vedlegg med informasjon som ikke har vært lagt frem muntlig for Stortinget. Dette er uheldig, da det kan gi leseren inntrykk av at også disse delene har vært lagt frem for Stortinget. Tas det likevel inn annen tekst enn den statsråden har fremført i Stortinget, må det klart fremgå at disse vedleggene ikke er lagt frem for Stortinget. Det er bare statsrådens muntlige fremstilling av saken som har betydning for oppfyllelse av regjeringens opplysningsplikt. Dersom det er ønskelig å legge frem slike tilleggsopplysninger for Stortinget, må en fremme en melding til Stortinget.

3.10.4 Stortingets behandling av redegjørelser

Så vidt mulig skal redegjørelsen føres opp på Stortingets dagsorden (FO § 45). Forsamlingen avgjør om redegjørelsen skal

- a) umiddelbart følges av en debatt,
- b) føres opp til behandling i et senere møte,
- c) sendes til en komité, eller
- d) vedlegges protokollen.

I en debatt som følger umiddelbart etter redegjørelsen, kan en representant fra hver av partigruppene – og vedkommende regjeringsmedlem – få ordet én gang i inntil fem minutter. Under en slik debatt kan det ikke fremsettes forslag. Ved avslutningen av debatten avgjør forsamlingen om redegjørelsen skal vedlegges protokollen eller behandles videre etter alternativ b eller c ovenfor.

I praksis er det sjelden at redegjørelsene blir sendt til komitébehandling, men det skjer relativt ofte at redegjørelser blir debattert i et senere møte.

4 Stortingets vedtak

4.1 Innledning

Stortinget treffer årlig en rekke vedtak. Stortinget skiller i Stortingets forretningsorden mellom to hovedtyper vedtak: lovvedtak og stortingsvedtak. Lovvedtakene er skilt ut som en egen kategori på grunn av den særlige prosedyren som etter Grunnloven §§ 76 flg. er knyttet til behandlingen av dem. Stortingsvedtakene kan etter sitt innhold deles inn i ulike underkategorier, og Stortingets nærmere behandlingsmåte vil være forskjellig ut fra hvilke stortingsvedtak som skal treffes. Rettsvirkningene av vedtakene, blant annet kravene til regjeringens oppfølging av vedtakene, kan også variere. Det er derfor nyttig å gjennomgå de forskjellige vedtakstypene.

Fra tid til annen vil det være skjønnsmessig hvilken kategori stortingsvedtak en står overfor. I slike tilfeller er det viktig å lese komitéinnstillingen for å avklare Stortingets intensjoner med vedtaket.

Etter at Stortinget har fattet vedtak, sendes underretning om vedtakene fra Stortingets presidentskap til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor videresender vedtakene til antatt rett fagdepartement for oppfølging, herunder eventuell koordinering med andre departementer. Hvordan vedtakene deretter skal følges opp, er avhengig av hvilke typer vedtak Stortinget har truffet.

4.2 Hovedkategorier av vedtak

Stortingets vedtak kan av praktiske eller juridiske grunner tenkes gruppert i ulike hovedkategorier og underkategorier.

En hovedinndeling kan gjøres på bakgrunn av de formelle vedtaksprosedurene som gjelder. For det første er det naturlig å skille ut lovvedtakene. Lovvedtak er nødvendig for tiltak som innebærer inngrep i privates forhold (legalitetsprinsippet). Kommuner likestilles i denne sammenhengen med private. Lov er dessuten nødvendig for å endre annen formell lov og der Grunnloven selv i særlige tilfeller krever lovs form (for eksempel

Grunnloven § 65). I praksis brukes lovs form også i en rekke tilfeller der det ikke er rettslig nødvendig. For en nærmere oversikt over forberedelsen og oppfølgingen av lovvedtak vises det til punkt 3.1.

For det andre bør grunnlovsvedtakene omtales særskilt, også det på grunn av særlige prosedyrer knyttet til slike saker (se punkt 3.2).

For det tredje treffer Stortinget i ulike forbindelser en lang rekke stortingsvedtak. Disse kan igjen deles inn i mange underkategorier. De vedtakskategoriene som har størst praktisk betydning, gjennomgås i punktene 4.3 – 4.10 nedenfor.

4.3 Budsjettvedtak

Stortinget er gjennom Grunnloven § 75 bokstav d tillagt myndigheten til å bevilge de midlene som må til for å dekke statens utgifter.

I punkt 3.3 er det gitt en nærmere fremstilling av prosessen frem til Stortinget treffer budsjettvedtak.

Det er viktig at alle forslag til budsjettvedtak er utformet så klart som mulig. Veilederen «Statlig budsjettarbeid» (Finansdepartementet, publikasjonskode R-0534 B) og de årlige budsjetttrundskrivene inneholder råd om utforming og tolking av budsjettvedtak.

Budsjettvedtak gir forvaltningen fullmakt til og pålegg om å bruke bevilgningene til de forutsatte formålene. De danner også basis for konstitusjonell kontroll som utføres av Riksrevisjonen. Stortingets budsjettvedtak kan inndeles i to hovedkategorier: bevilgningsvedtak og romertallsvedtak.

Bevilgningsvedtak er vedtak knyttet til den enkelte utgifts- og inntektspost på statsbudsjettet. Bevilgningsreglementet § 5 har nærmere regler om utformingen av bevilgningsvedtak og de hjemlene Stortingets bevilgningsvedtak gir. I løpet av budsjettåret kan det bli behov for å endre gitte bevilgninger. Bevilgningsreglementet § 11 inneholder bestemmelser om

dette. Det kreves i utgangspunktet nytt bevilgningsvedtak fra Stortinget for å endre gitte bevilgninger, men Kongen og Finansdepartementet har visse begrensede fullmakter til å samtykke i at det brukes statsmidler utover bevilgningene.

«Romertallsvedtak» brukes som betegnelse på vedtak som gir departementene budsjettfullmakter, og andre fullmakter som ikke følger direkte av bevilgningsvedtakene. Vedtakene er nummerert fortløpende med romertall etter bevilgningsvedtakene, derav betegnelsen romertallsvedtak. Eksempler på romertallsvedtak er ulike fullmakter til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjetterminer, til å overskride bevilgninger mot tilsvarende merinntekter og til å selge fast eiendom. De fleste fullmaktene gjentas uendret eller etter samme mønster fra år til år. Det er innført en standardisert utforming av vedtak, slik at fullmaktene under hvert departement er delt inn i tre hovedgrupper med hver sin deloverskrift:

- Fullmakter til å overskride gitte bevilgninger. Under denne overskriften følger merinntektsfullmakter, omdisponeringsfullmakter og fullmakter til rene overskridelser eller utgiftsføring uten bevilgning.
- Fullmakter til å pådra staten forpliktelser utover gitte bevilgninger. Her følger bestillingsfullmakter, tilsagnsfullmakter, garantifullmakter og andre fullmakter til å pådra staten forpliktelser for fremtidige budsjetterminer.
- Andre fullmakter. Her tas inn andre fullmakter enn dem som faller inn under de to første fullmaktsgruppene.

Romertallsvedtak gjelder normalt for ett år. Derfor er årstallet for budsjettåret tatt inn i fullmaktene dersom det ikke unntaksvis er meningen at fullmakten skal gjelde for flere år. Fullmaktene gis til Kongen eller vedkommende departement, og ikke direkte til underliggende virksomheter. Det forutsettes imidlertid at fullmaktene normalt vil kunne delegeres.

4.4 Skatte- og avgiftsvedtak

Stortinget er gjennom Grunnloven § 75 bokstav a tillagt myndigheten til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder. Skatte- og avgiftsvedtak fastsetter individets plikter overfor staten, men kravet om

lovs form gjelder etter sikker konstitusjonell praksis likevel ikke for slike beslutninger. Skattebeslutninger treffes ved ordinært stortingsvedtak og er gyldige uten sanksjon. I motsetning til andre stortingsvedtak som ikke er lov-vedtak, skal skattebeslutninger kunngjøres i Norsk Lovtidend (lov 19. juni 1969 nr. 53 om Norsk Lovtidend § 1 første ledd bokstav d).

Skatte- og avgiftsvedtak skal ikke gjelde utover 31. desember i neste påfølgende år, hvis de ikke av et nytt storting uttrykkelig fornyes (Grunnloven § 75 bokstav a). De må derfor fornyes hvert år. Gjennom den årlige fornyelsen godtar Stortinget også hvert år reglene om grunnlaget for beregning av skatten (for eksempel i skatteloven), se neste avsnitt.

Det er normalt bare satsene for skatter, avgifter og toll som tas inn i de årlige skatte- og avgiftsvedtakene. De nærmere reglene om grunnlaget for beregning, fastsetting og betaling av skatter mv. (for eksempel i skatteloven) blir gjerne fastsatt gjennom vanlige lover med utfyllende forskrifter.

En rekke endringer i reglene om skatt og avgifter foreslås i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet, se punkt 3.3.3.

4.5 Vedtak om inngåelse av folkerettslige avtaler

I utgangspunktet er det Kongen som har myndighet til å inngå folkerettslige avtaler (traktater), det vil si folkerettslig bindende avtaler mellom Norge og andre stater/internasjonale organisasjoner (Grunnloven § 26 første ledd). Gjelder traktaten en sak av «særlig Vigtighed», eller hvis iverksettelsen av traktaten etter Grunnloven eller konstitusjonell sedvane rett er avhengig av ny lov eller stortingsbeslutning, kan traktaten likevel først bli bindende når Stortinget har samtykket til dette (Grunnloven § 26 annet ledd). Uavhengig av lovsaker, fremmes det hvert år på dette grunnlaget et antall proposisjoner hvor regjeringen ber om Stortingets samtykke til inngåelse av folkerettslige avtaler, blant annet om endringer i EØS-avtalen.

Etter stortingsbehandlingen må det i slike saker fremmes en kongelig resolusjon om ratifikasjon eller inngåelse av avtalen. Statsrådsdatoen for be-

handlingen av denne kongelige resolusjonen blir datoen for ratifikasjonsvedtaket. Se kapittel 6 i heftet «Om statsråd», (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) om kongelige resolusjoner om inngåelse av avtaler mellom Norge og andre land eller internasjonale organisasjoner.

4.6 Anmodningsvedtak

Stortinget kan vedta såkalte anmodninger til regjeringen. Disse vedtakene begynner med «Stortinget ber regjeringen ... ». I noen tilfeller er anmodningsvedtakene resultat av representantforslag (se punkt 3.5). I andre tilfeller fremmes de som forslag i tilknytning til komitébehandling av saker som regjeringen har fremmet.

Stortingets anmodningsvedtak sendes fortløpende fra Statsministerens kontor til det departementet som er ansvarlig for oppfølgingen. I brevet gis det nærmere informasjon om systemet for oppfølging av vedtakene.

Vedtakene berører ofte flere departementer. I så fall følges vedtaket opp av ansvarlig departement i samråd med de andre. Skal ansvaret for koordineringen av oppfølgingen overføres til et annet departement, må Statsministerens kontor orienteres om overføringen i et eget brev. Det er det departementet som overtar ansvaret for oppfølgingen, som skal sende brevet.

4.6.1 Oppfølging av anmodningsvedtak

Anmodningsvedtak må følges opp så snart som mulig. Vanligvis vil vedtakene gi regjeringen en viss frihet til selv å vurdere hvordan de best kan følges opp. Er det uklart hvordan vedtaket skal forstås, bør departementet i forbindelse med oppfølgingen av vedtaket redegjøre for hvordan det har forstått vedtaket (se punkt 4.6.2). Anmodningsvedtak benyttes ofte når Stortinget vil be regjeringen om å fremme bestemte forslag eller fatte bestemte vedtak. Men et anmodningsvedtak har bare virkning mellom regjeringen og Stortinget. En tredjeperson kan ikke påberope seg vedtaket som grunnlag for rettigheter eller plikter.

Når Stortinget fatter anmodningsvedtak, overtar det noen ganger et større ansvar for den videre saksbehandlingen. Setter Stortinget be-

stemte frister for når regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med et forslag eller ha truffet et bestemt vedtak, bør regjeringen i konstitusjonelt korrekte former, si klart fra hvis den mener at de oppstilte tidsfristene ikke gir rom for en forsvarlig saksbehandling. Et anmodningsvedtak kan ikke legitimere brudd på lovgivning som gjelder for saksbehandlingen på vedkommende område.

Et anmodningsvedtak gjelder for en tidsubestemt periode, hvis ikke noe annet fremgår av vedtaket selv. Det betyr blant annet at det ikke uten videre faller bort selv om det politiske flertallet som fikk det vedtatt, siden blir til et mindretall på grunn av valg osv. Dersom det i lys av den endrete politiske sammensetningen på Stortinget ikke er ønskelig å følge opp vedtaket, må regjeringen ta initiativ til å fremme en proposisjon for å få vedtaket opphevet gjennom et nytt vedtak. Også ellers der regjeringen av ulike årsaker skulle mene at vedtaket bør omgjøres, må Stortinget gjennom en proposisjon inviteres til å fatte et nytt eller justert vedtak. Skal regjeringen fremme et slikt forslag til endret vedtak, gjøres dette normalt i budsjettproposisjonen, se punkt 4.6.3.

En nærmere drøftelse av bruk og oppfølging av anmodningsvedtak er blant annet inntatt i kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. S. nr. 210 (2002–2003), se også St.meld. nr. 4 (2003–2004) og Dok. 14 (2002–2003).

4.6.2 Oppfølging av anmodningsvedtak i proposisjoner og meldinger

Ofte forutsetter anmodningsvedtakene at det skal følges opp i proposisjoner eller meldinger. Brukes formen «komme tilbake som egen sak» må dette normalt tolkes som om Stortinget ønsker at oppfølgingen av vedtaket skal skje i en egen proposisjon eller melding, og ikke som en del av en annen proposisjon eller melding. Ut over det vil regjeringen stå fritt til å gi tilbakemeldinger til Stortinget i de proposisjoner eller meldinger som den finner hensiktsmessig.

I tilbakemeldingen til Stortinget i ordinære proposisjoner og meldinger er det viktig å huske på følgende:

- Det må synliggjøres i dokumentet at dette er en oppfølging av og et svar på et anmodningsvedtak som Stortinget har truffet.

- Når tilbakemeldingen gis i proposisjoner eller meldinger, skal alltid vedtaksnummer, vedtaksdato og teksten i anmodningsvedtaket gjengis før det redegjøres for regjeringens oppfølging.
- Det er viktig at en innledningsvis viser til i hvilken sammenheng anmodningsvedtaket er kommet opp, med henvisning til hvilke stortingsdokumenter som ligger til grunn for vedtaket.
- Gis tilbakemeldingen i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett, tas omtalen inn i en felles oversikt i Finansdepartementets samleproposisjon.

4.6.3 Samlet tilbakemelding til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen

Den første samlede tilbakemeldingen på anmodningsvedtakene gis i den årlige budsjettproposisjonen som legges fram om høsten. Det er fagdepartementenes ansvar. I fagproposisjonene skal det tas inn en fullstendig liste over de vedtak departementet har ansvaret for å følge opp. Er det fra tidligere stortingssesjoner anmodningsvedtak som ikke er fulgt opp skal det også redegjøres for oppfølgingen av disse. Finansdepartementets årlige hovedbudsjetttrundskriv gir nærmere retningslinjer for plassering av omtalen i fagproposisjonen.

4.6.4 Årlig melding til Stortinget om anmodnings- og utredningsvedtak

Stortinget har fastsatt at det i tillegg hvert år skal legges frem en egen melding om regjeringens oppfølging av vedtakene (FO § 14 nr. 9 bokstav b). Statsministerens kontor sender hvert år ut et eget brev til departementene der det gis nærmere retningslinjer for utformingen av meldingen til Stortinget.

Formålet med den årlige meldingen er at Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité enkelt skal få en samlet oversikt over regjeringens oppfølging av vedtakene.

Som det fremgår av punkt 4.6.2, skal de reelle tilbakemeldingene skje i et annet egnet stortingsdokument. Dette kan enten være stortingsdokumenter som er fremmet før meldingen om anmodningsvedtak legges frem, eller stortingsdokumenter som er planlagt lagt frem på et senere tidspunkt.

Som nevnt ovenfor skal det også redegjøres for hvordan regjeringen har fulgt opp eller vil følge opp Stortingets anmodningsvedtak, i de årlige budsjettproposisjonene.

Departementenes svar i meldingen om anmodningsvedtak vil på denne bakgrunnen normalt bestå av en henvisning til en mer omfattende saksfremstilling i andre proposisjoner eller meldinger.

Ved utformingen av svar er det viktig å huske på følgende:

- Svaret skal gi en referanse til regjeringens oppfølging i andre proposisjoner eller meldinger. Dersom Stortinget allerede har behandlet tilbakemeldingen, må det i tillegg også redegjøres for resultatet av behandlingen.
- Det må gis en mest mulig presis referanse til det andre dokumentet med nummer, navn og om mulig sidetall eller punkthenviing. (Eksempel: Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015, 1.4 Anmodningsvedtak eller Prop. 1 S (2014–2015) for budsjetterminen 2015 for Samferdselsdepartementet Del 1 punkt 4.)
- En må ikke bruke upresise formuleringer som at vedtaket er eller vil bli «omtalt» i dokumentet. I stedet bør tilbakemeldingen for eksempel innledes med at proposisjonen eller meldingen inneholder en beskrivelse av hvordan vedtaket er eller vil bli fulgt opp. Har Stortinget i anmodningsvedtaket bedt om en melding, og meldingen allerede er fremmet, skal det vises til at regjeringen har fulgt opp vedtaket gjennom å fremme meldingen, og deretter vises til den med fullt nummer, årstall og tittel på meldingen.
- Meldingen til Stortinget om anmodningsvedtak deles opp i egne underkapitler for hvert departement. Departementene skal derfor sende et samlet bidrag for de anmodningsvedtakene de har ansvaret for, til Statsministerens kontor.
- Utkastene til svar fra departementene settes opp i stigende vedtaksrekkefølge.
- Svarbrevet skal utformes slik at det kan siteres direkte i meldingen. Teksten skal derfor ikke inneholde henvisninger til interne drøftelser i regjeringen eller lignende.
- Svaret skal være på den målformen anmodningsvedtaket er skrevet.

Foreleggelse av utkast til svar for regjeringen

Før svarbrevet oversendes til Statsministerens kontor, må det ansvarlige departementet vurdere om svaret er av en slik art at det først må legges frem til drøfting i en regjeringskonferanse (se nærmere heftet «Om r-konferanser », publikasjonskode B-0504 B).

Egen meldingsdel over ikke avsluttede saker

Ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 4 (2000–2001) presiserte komiteen at dersom det i den første meldingen som fremmes etter at et vedtak er truffet, opplyses at regjeringen senere vil følge opp vedtaket, må det i den neste meldingen gis nærmere opplysninger om dette, se Innst. S. nr. 156 (2000–2001).

Departementene må derfor gjennomgå alle vedtakene fra den tidligere stortingssesjonen med sikte på å vurdere om det må tas inn en rapportering også i den neste meldingen til Stortinget. Eventuelle rapporter tas inn som et eget kapittel i meldingen og plasseres som en siste del i svarbrevet som sendes Statsministerens kontor. Her brukes samme nummerering og rekkefølge som i forrige melding.

Det er bare vedtak der en i den forrige meldingen ikke har kunnet vise til hvordan regjeringen har fulgt opp eller vil følge opp vedtakene, som skal tas med på nytt. Dersom det i den første meldingen er vist til konkrete meldinger eller proposisjoner hvor saken vil bli fulgt opp, og dette senere er gjort, er det ikke nødvendig å gi opplysninger om oppfølgingen av vedtaket i den nye meldingen. Tilsvarende må gjelde dersom Stortinget allerede har fått tilfredsstillende tilleggsinformasjon i forbindelse med behandlingen av meldingen. Det er heller ikke nødvendig å ta med vedtaket på nytt dersom Stortinget ved behandlingen av budsjettproposisjonen for det kommende år, har gitt uttrykk for at oppfyllingen har vært tilfredsstillende.

Frist

Meldingen til Stortinget fremmes av Statsministerens kontor i første del av kalenderåret. Statsministerens kontor sender ut et eget brev med frister og nærmere retningslinjer for arbeidet med meldingen.

4.7 Vedtak om oversendelse til utredning og uttalelse («utredningsvedtak»)

Stortinget kan også velge å oversende et representantforslag til utredning og uttalelse (FO § 30 annet ledd). Dette er en form som komiteen kan tilrå dersom den ikke vil avvise forslaget, men samtidig mener at det trenger en grundigere utredning før Stortinget tar standpunkt til saken.

Statsministerens kontor sender forslag som blir vedtatt oversendt til utredning og uttalelse, til ansvarlig fagdepartement. Fagdepartementet tar stilling til realiteten i forslaget i en melding eller proposisjon, se nærmere Innst. S. nr. 87 (1992–93) s. 2.

I tillegg tas det inn omtale av hvordan utredningsvedtaket er, eller vil bli, fulgt opp, i den årlige meldingen om oppfølgingen av anmodningsvedtakene, se FO § 14 nr. 9 bokstav b. Det vises også til punkt 4.6 foran.

I de senere årene har Stortinget ikke benyttet denne adgangen til å fatte utredningsvedtak. Skulle det bli fattet slike vedtak, kan de retningslinjene som er gitt for omtale av anmodningsvedtakene, legges til grunn for utredningsvedtakene så langt de passer.

4.8 Vedtak om oversendelse uten realitetsvotering

Stortinget kan beslutte å oversende saker til regjeringen uten realitetsvotering. Det innebærer at Stortinget ikke har tatt standpunkt til realiteten i saken. Saken er dermed ikke endelig avvist, men den har heller ikke fått Stortingets støtte. Den rettslige betydningen av dette er at saken vil kunne tas opp på nytt i samme stortingssesjon uten hinder av regelen i FO § 38 femte ledd.

Det lages ikke noen tilbakemelding til Stortinget om slike oversendelser. Det enkelte departementet skal heller ikke uoppfordret sende svar tilbake til Stortinget om hvordan det stiller seg til forslagene.

En stortingsrepresentant kan likevel innhente uttalelse direkte fra vedkommende departement om et forslag, en søknad eller en henstilling

som er vedtatt oversendt regjeringen uten realitetsvotering (FO § 39 femte ledd). Mottar departementet en slik anmodning, gir departementet en kort uttalelse om forslaget. Svaret sendes direkte til vedkommende stortingsrepresentant. Berører forslaget andre departementer, utformes svaret i samråd med dem. Slike svar berører ikke opplysningsplikten etter Grunnloven § 82.

4.9 Ikke bifalt

Hvis et forslag blir tatt opp til realitetsvurdering, men ikke oppnår nødvendig flertall, treffer Stortinget vedtak om at forslaget ikke er bifalt. Forslaget er da endelig forkastet. Når et forslag er endelig avgjort, må forslaget ikke bringes frem igjen eller tas opp på nytt i samme stortings-sesjon. Er det påtrengende nødvendig, eller fremmer regjeringen proposisjon eller melding innenfor samme saksområde for Stortinget, kan Stortinget likevel fatte vedtak om at et forslag tas opp til ny behandling, forutsatt at det igjen blir komitébehandlet (se FO § 38 femte ledd).

4.10 Vedlegges protokollen

Denne formen benyttes oftest når Stortinget har behandlet meldinger til Stortinget og redegjørelser. Stortinget har da ikke fattet noe konkret vedtak som er bindende for regjeringen, men komitémerknader og stortingsdebatten kan gi viktige politiske signaler for regjeringens oppfølging av saken (se nærmere punkt 4.11).

Enkelte ganger kan man se at en slik vedtaksform også brukes ved behandlingen av et representantforslag når Stortinget for tiden ikke ønsker å ta noe klart standpunkt til realiteten i forslaget.

4.11 Vedtak om utsettelse

Før debatten om en sak er avsluttet, kan det fremsettes forslag om at saken sendes tilbake til komiteen eller at Stortingets videre behandling av saken utsettes til et senere møte i samme stortings-sesjon. Forslag om utsettelse av saken til et senere stortingsmøte må tas opp til behandling og votering straks.

4.12 Komitémerknader og muntlige ytringer under stortingsdebatter

I utgangspunktet er det bare Stortingets formelle vedtak som er bindende for regjeringen. Henstillinger, forutsetninger og meningsytringer i komitéinnstillingene som ikke er fulgt opp med konkrete vedtak, er ikke konstitusjonelt bindende for regjeringen.

Dersom Stortinget har fattet vedtak, vil komiteens merknader kunne være viktige tolkningsmomenter for å forstå vedtakene. I praksis må det skilles mellom merknader som kan oppfattes som presise og gjennomtenkte bidrag til tolkningen av de vedtakene som fattes, og merknader som må regnes som mer overordnet politisk argumentasjon for eller mot det aktuelle forslaget, eller som politiske markeringer (selv om også slike utsagn kan kaste lys over overordnede intensjoner med vedtakene og dermed bidra til forståelsen av dem).

Hvis det ikke er enighet i komiteen, vil det normalt være flertallets merknader som i tilfelle bør tillegges betydning som tolkningsmomenter. Normalt vil stortingsflertallet være identisk med de partiene som utgjør flertallet i komitéinnstillingen (se punkt 2.9.5).

Det må foreligge tilstrekkelig klare holdepunkter for å anta at et flertall i Stortinget går inn for en bestemt fortolkning av et vedtak, før dette kan antas å være forutsatt av Stortinget. Normalt vil en tillegge uttalelsene i komitéinnstillingen størst vekt. I noen tilfeller vil flertallsmerknadene likevel ikke være avgjørende, for eksempel fordi ikke alle partier er representert i samtlige komiteer. I slike tilfeller kan det være mindretallsmerknadene som representerer flertallets syn. Mindretallets innstilling kan også i andre situasjoner gi nyttige tolkningsmomenter. Dette gjelder særlig dersom mindretallet har fremmet forslag som flertallet ikke har sluttet seg til.

I stortingsdebattene vil en tradisjonelt legge vekt på den forståelsen av forslagene som saksordføreren og den ansvarlige fagstatsråden gir. Men er saksordføreren i mindretall, vil det kunne være uttalelsene fra en skyggeordfører som best gir uttrykk for flertallets syn.

Selv om Stortinget ikke har fattet konkrete vedtak, kan både flertalls- og mindretallsmerknader være viktige politiske signaler til regjeringen. Dette gjelder for eksempel når en komité har behandlet en melding til Stortinget og Stortinget deretter vedtar å vedlegge saken protokollen. Siden det ikke har vært stemt over noen forslag, er det ofte vanskelig å vite om slike signaler fra en fagkomité vil være dekkende for Stortingets vilje. Ofte ser en at stortingsflertallet har mindre ambisiøse målsettinger når det får seg presentert budsjettmessige konsekvenser av fagkomiteens ønsker.

5 Spørsmål og interpellasjoner

5.1 Innledning

Stortingsrepresentantene stiller interpellasjoner og flere typer spørsmål til statsrådene for å få informasjon om regjeringens holdning til politiske problemstillinger. Dette er i hovedsak virkemidler som benyttes av opposisjonen, ofte med kontroll for øye. Spørsmål gir ikke grunnlag for vedtak, men kan bidra til å sette viktige saker på dagsordenen. Det finnes flere kategorier:

- spørretimespørsmål
- skriftlige spørsmål
- interpellasjoner

Spørsmål og interpellasjoner som ikke er besvart innen valgperioden er slutt, bortfaller (FO § 48 fjerde ledd).

Det kan også nevnes at det ved et stortingsmøtes avslutning, med presidentens samtykke, kan stilles spørsmål til presidentskapet eller regjeringsmedlemmer om saker som det av spesielle grunner er ønskelig å ta opp straks og som ikke hensiktsmessig kan reises på annen måte (FO § 54 annet ledd). Slike spørsmål er omtalt i punkt 6.6.

5.2 Spørretime

5.2.1 Tidspunkt

Stortinget har i alminnelighet spørretime hver onsdag kl. 10.00, først muntlig spørretime («spontanspørretime»), deretter ordinær spørretime. Presidentskapet kan beslutte at det en uke ikke skal holdes muntlig spørretime eller ordinær spørretime. I særlige tilfeller kan presidentskapet beslutte at muntlig spørretime eller ordinær spørretime skal holdes på et annet tidspunkt (FO § 71).

5.2.2 Muntlig spørretime

I den muntlige spørretimen (FO § 72) svarer regjeringsmedlemmer på spørsmål som stortingsrepresentantene stiller muntlig uten at det er gitt forhåndsvarsel om hvilke spørsmål som vil bli stilt.

Senest mandag kl. 11.00 meddeler statsministeren til stortingspresidenten hvilke regjeringsmedlemmer som vil delta i den muntlige spørretimen samme uke, og presidenten gjør representantene kjent med dette. Normalt deltar to til tre regjeringsmedlemmer. Når statsministeren møter, deltar ikke andre regjeringsmedlemmer.

Representantene kan stille korte spørsmål – begrenset til to minutter – til ett av regjeringsmedlemmene som er til stede. En representant kan ikke stille mer enn ett hovedspørsmål i en muntlig spørretime. Representanter som ønsker å stille spørsmål, bør melde fra om dette på forhånd til presidenten gjennom Stortingets administrasjon. Presidenten avgjør hvilke representanter som kan stille spørsmål, og i hvilken rekkefølge.

Regjeringsmedlemmene kan nekte å svare på spørsmål. Taletiden for regjeringsmedlemmets første svar etter et hovedspørsmål er to minutter, for øvrig er taletiden ett minutt. Etter svaret har spørteren rett til å få ordet én gang. Presidenten kan gi andre representanter ordet én gang om den saken som ble tatt opp i spørsmålet. Et regjeringsmedlem har rett til å få ordet etter hvert innlegg av en representant, for øvrig kan presidenten også gi ordet til øvrige regjeringsmedlemmer.

Presidenten bestemmer når en muntlig spørretime skal slutte. Den varer normalt om lag én time og ikke mer enn halvannen time.

5.2.3 *Ordinær spørretime*

I den ordinære spørretimen (FO § 73) svarer medlemmer av regjeringen på spørsmål som representantene har innlevert skriftlig til Stortingets president gjennom Stortingets administrasjon. Spørsmålet skal være kort. Spørsmål til en spørretime må innleveres senest kl. 14.00 siste torsdag før spørretimen. Faller en torsdag på en høytidsdag, er innleveringsfristen kl. 14.00 siste foregående hverdag.

En representant kan stille ett spørsmål i en ordinær spørretime. Dersom et spørsmål må utsettes som følge av at statsråden er bortreist, kan representanten stille to spørsmål i neste spørretime.

Presidenten bør avvise spørsmål om noe som faller utenfor regjeringens ansvarsområde, og om saker som det allerede er innlevert interpellasjon eller spørsmål til spørretimen om og som ennå ikke er besvart. Presidenten kan også gripe inn mot upassende eller fornærmelige formuleringer.

Presidenten oversender deretter spørsmålene til vedkommende regjeringsmedlem. I praksis skjer dette ved at de godkjente spørsmålene settes opp i en liste som oversendes departementene samme dag ca. 15.30.

Spørsmål skal besvares av den statsråden som etter arbeidsdelingen i regjeringen har det konstitusjonelle ansvaret for den saken som det stilles spørsmål om. Stilles det spørsmål til statsministeren, er det etablert praksis for at statsministeren selv avgjør om han eller hun vil svare eller overlate dette til den ansvarlige fagstatsråden.

Dersom spørsmålet er stilt til feil statsråd, må det avklares i dialog mellom de berørte departementene hvem som er rette adressat for spørsmålet. Rett fagdepartement for saken meddeler deretter muntlig Stortingssekretariatet i Konstitusjonell avdeling hvilken statsråd som vil besvare spørsmålet som rette vedkommende. Sekretariatet orienterer spørreeren om dette.

Regjeringsmedlemmet har også adgang til å nekte å svare på et spørsmål, men normalt vil spørsmålet besvares.

Stortingets presidentskap har ved flere anledninger tatt opp med statsministeren behovet for at statsrådene prioriterer spørretimen, under henvisning til at stortingsrepresentantene bør kunne forvente at spørsmål raskt blir besvart. Statsrådene bør derfor ved planlegging av reisefravær ta hensyn til spørretimen.

Ved fravær kan statsråden eller noen på statsrådets vegne ta kontakt med spørreeren med sikte på å få utsatt behandlingen av spørsmålet til en senere spørretime. Som et alternativ kan statsråden tilby spørreeren at en annen statsråd besvarer spørsmålet på hans eller hennes vegne. Spørreeren vil ofte godta at spørsmålet utsettes eller at spørsmålet besvares av en

annen statsråd, men spørderen kan i slike tilfeller også velge å trekke spørsmålet for eventuelt å fremsette et spørsmål til skriftlig besvarelse i stedet. Blir spørsmålet utsatt settes det opp på neste spørretimeliste.

Når et spørsmål skal besvares på vegne av en annen statsråd, er det den som spørsmålet er stilet til, som må utarbeide og godkjenne svaret og som er ansvarlig for svaret som gis. Det er ingen faste regler om hvilke regjeringsmedlemmer som da skal svare. Ofte vil fagstatsråden be sin faste stedfortreder (se punkt 1.11 i heftet «Om statsråd», Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) om å svare, men passer ikke det, kan fagstatsråden spørre om andre er villige, for eksempel en statsråd som selv skal besvare et annet spørretimespørsmål. I praksis håndteres dette av statsrådenes kontorsekretærer.

Spørretimen gjennomføres ved at presidenten gir spørderen ordet etter tur. Innen møtet begynner, kan det enkelte departementet anmode om å endre rekkefølgen på spørsmålene for bedre å tilpasse tidspunktet til statsrådets møteplan. Dette avtales i kontakt mellom statsrådets kontorsekretær og Stortingsssekretariatet.

Spørder leser opp spørsmålet uten å grunngi det og ber statsråden om å svare. Er spørderen ikke til stede, kan en annen representant ta opp spørsmålet. Hvis det ikke skjer, regnes spørsmålet som bortfalt.

Statsrådets svar i spørretimen bør ikke vare lenger enn tre minutter. I svarene bør en unngå å kommentere saker som berører enkeltpersoner. Navn på enkeltpersoner bør også brukes med varsomhet. Berører svaret andre statsråders ansvarsområder, utarbeides svaret i samråd med dem. Minst tre eksemplarer av svaret (ett til spørderen og to til referenten) bør tas med til Stortinget.

Etter at statsråden har svart, har spørderen og statsråden lov til å ha ordet ytterligere to ganger hver til korte bemerkninger – begrenset til ett minutt – om den saken som er tatt opp i spørsmålet. Spørderen har i den forbindelse adgang til å stille korte tilleggsspørsmål.

Ved innledningen av spørretimen kan presidenten bestemme at spørteren og statsråden bare får ordet én gang hver etter at statsråden har svart. Slik begrensning vedtas dersom presidenten finner det nødvendig for at sakene på dagsordenen kan bli behandlet i løpet av den tiden som er avsatt til formiddagsmøtet.

5.3 Spørsmål til skriftlig besvarelse

Bestemmelser om spørsmål til skriftlig besvarelse er tatt inn i FO § 70. En representant som ønsker å få skriftlig svar på et spørsmål til et regjeringsmedlem, innleverer spørsmålet skriftlig til Stortingets president gjennom Stortingets administrasjon, med påtegning om at det bes om skriftlig svar.

I løpet av én kalenderuke kan en representant stille inntil to spørsmål til skriftlig besvarelse. Spørsmål til skriftlig besvarelse kan ikke stilles i juli måned.

Godtar presidenten spørsmålet, oversendes det til den aktuelle statsråden. Presidenten bør avvise spørsmål om noe som faller utenfor regjeringens ansvarsområde, og kan gripe inn mot upassende eller fornærmelige formuleringer. Presidenten oversender spørsmålet til vedkommende regjeringsmedlem, som kan nekte å svare på spørsmålet.

Oversendelsen av spørsmål skjer i pdf-format pr. e-post til departementenes postmottak. Normalt oversendes spørsmålene i to oversendelser. Første oversendelse mellom kl. 09.30 og 10.00 og andre oversendelse mellom kl. 13.00 og 13.30. Departementene bekrefter for mottak.

Innen seks hverdager etter at spørsmålet ble oversendt fra Stortinget, skal et regjeringsmedlem gi skriftlig svar på spørsmålet til Stortingets president gjennom Stortingets ekspedisjonskontor, eller meddele skriftlig hvorfor spørsmålet ikke blir besvart innen fristen, og i tilfelle når det vil bli besvart, eller at det ikke vil bli besvart. Fristene regnes slik at et spørsmål oversendt på en mandag skal besvares neste mandag. Kommer brevet frem til departementet etter kl. 15.00, har en i praksis lagt til grunn at fristen først blir regnet fra neste dag.

Straks spørsmålet er mottatt fra Stortingets administrasjon, må mottakerdepartementet vurdere om spørsmålet er adressert til rett statsråd. Dersom en mener at en annen statsråd bør besvare henvendelsen, må dette snarest avklares med det berørte departementet. Skal en annen statsråd svare, meddeles dette straks skriftlig til Stortinget. Meddelelsen adresseres til Stortingets ekspedisjonskontor. Det er det departementet som skal besvare spørsmålet, som har ansvar for å informere om overføringen. Meddelelsen trenger ikke undertegnes av den politiske ledelse, men kan undertegnes etter det vanlige fullmaktsforholdet i departementet.

Selv om statsråden er på reise, vil det normalt være mulig ved hjelp av telefaks, skanner og e-post eller lignende å innhente statsrådets godkjenning av svarutkast og få statsrådets underskrift på brevet, slik at seksdagersfristen kan oppfylles. Dersom statsråden ikke kan besvare brevet innen seksdagersfristen, må departementet før fristen utløper skriftlig underrette Stortinget. Underretningen må inneholde opplysninger om hvorfor spørsmålet ikke blir besvart innen fristen, og i tilfelle når det blir besvart, eller at det ikke vil bli besvart. Informasjon som gis om fremdriften, må på ordinær måte klareres med statsråden, men dersom statsråden er fraværende, trenger ikke dette brevet undertegnes av han eller hun. Brevet undertegnes i så fall normalt av statssekretær eller departementsråd.

Det er viktig å unngå at det avgis svar uten at dette er koordinert med andre berørte statsråder. Utkast til svar må derfor i nødvendig utstrekning først forelegges andre berørte statsråder/finansministeren. Svaret skal i sin alminnelighet ikke være lenger enn to A4-sider.

Svarbrevet stiles til stortingspresidenten, men sendes pr. e-post til Stortingets ekspedisjonskontor: ekspost@stortinget.no. Signert .pdf i farger anses som gyldig original. Det er ikke nødvendig i tillegg å oversende brevet pr. ordinær post.

Ekspedisjonskontoret vil gjerne også samtidig få oversendt en elektronisk versjon av svaret, som kan brukes videre i deres saksbehandlingssystemer. Før oversendelsen må alle spor endringer fjernes. Dette kan for

eksempel gjøres ved å lagre Word-dokumentet som .pdf, og så legge ved .pdfen i samme e-post der den signerte versjonen blir oversendt.

Ekspedisjonskontoret sender svaret videre til spørderen og svaret publiseres på Stortingets nettsider og i Stortingets dokumentserie 15 (se punkt 2.12.4).

5.4 Interpellasjoner

En interpellasjon er et mer omfattende spørsmål til regjeringen eller en statsråd enn et spørretimespørsmål, og den gjelder ofte større og politisk viktigere saker. Det holdes som oftest en debatt i Stortinget om interpellasjonen.

En representant som ønsker å stille en interpellasjon (FO § 68) til regjeringen eller et regjeringsmedlem, leverer den skriftlig til Stortingets presidentskap gjennom Stortingets administrasjon. Interpellasjonen skal være kort. Presidenten bør avvise interpellasjoner om:

- a) noe som faller utenfor regjeringens ansvarsområde,
- b) saker som er under behandling i komiteene,
- c) saker som det er gitt innstilling om, men som ennå ikke er behandlet av Stortinget,
- d) saker som det allerede er innlevert interpellasjon eller spørsmål til spørretimen om, og som ennå ikke er besvart.

Det gir ikke grunn til avvisning etter bokstav b eller c at interpellasjonen gjelder noe som er tatt opp i enkeltforslag i en mer omfattende sak.

Presidenten kan også gripe inn mot upassende eller fornærmelige formuleringer. Godtas interpellasjonen, gir presidenten meddelelse om den til vedkommende regjeringsmedlem. Dette gjøres ved at Stortingets ekspedisjonskontor sender interpellasjonen over til departementet på e-post og departementet raskt bekrefter at den er mottatt og lest.

Interpellasjonen skal besvares i Stortinget så snart som mulig og senest én måned etter at den ble stilt, hvis ikke presidentskapet samtykker i at den blir besvart på et senere tidspunkt. Den tiden Stortinget ikke er

samlet om sommeren, regnes ikke med i fristen. Nærmere tidspunkt for når interpellasjonen kan besvares, avklares underhånden mellom statsrådets forværelse og Stortingets administrasjon (møteplanlegger i Stortingssekretariatet). Tidspunktet bekreftes deretter i brev fra departementet til Stortingets administrasjon.

Ved behandlingen i Stortinget får først interpellanten ordet i høyst ti minutter til å forklare innholdet av interpellasjonen. Dersom et regjeringsmedlem erklærer at det ikke vil bli gitt noe svar på interpellasjonen, er forhandlingene slutt med det (FO § 68 fjerde ledd). I praksis vil interpellasjonene bli forsøkt besvart.

Blir interpellasjonen besvart, har det regjeringsmedlemmet som svarer på interpellasjonen, en taletid på inntil ti minutter. Statsministeren og andre statsråder hvis departementer er berørt av interpellasjonen, kan også svare, med samme taletid.

I den etterfølgende debatten har først interpellanten og regjeringsmedlemmet rett til ett innlegg hver, på inntil tre minutter. Deretter kan andre representanter få ordet én gang hver, med taletid på inntil fem minutter.

Til slutt har interpellanten og regjeringsmedlemmet rett til ett innlegg hver, på inntil tre minutter.

Det er ikke vanlig at flere regjeringsmedlemmer deltar i en interpellasjonsdebatt. Vanlig taletidsfordeling vil derfor være:

- Interpellant 10 minutter
- Statsråd 10 minutter
- Interpellant 3 minutter
- Statsråd 3 minutter
- Andre representanter: 5 minutter pr. repr.
- Interpellant 3 minutter
- Statsråd 3 minutter

Behandlingen av interpellasjonen må ikke vare lenger enn én time og 30 minutter. Den taletid som eventuelt er brukt av statsministeren og andre statsråder enn den interpellasjonen er rettet til, teller ikke med.

Det kan ikke fremsettes forslag i tilknytning til behandlingen av en interpellasjon.

5.5 Krav til svar som gis til Stortinget i ulike spørreordninger

Svar gis under parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar. Det følger av Grunnloven § 82 annet punktum at «Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer» (se punkt 8.2.3).

Hvor langt denne opplysningsplikten rekker vil bero på skjønn. Utvalget som utredet grunnlovsbestemmelsene uttalte «I forhold til Stortingets ulike spørreordninger, vil disse i seg selv angi rammene for hva som anses som dekkende svar. Besvarelse av interpellasjoner stiller således større krav til utførlighet enn svar i spørretimen. Og i forhold til spontan-spørretimen, vil utvalget påpeke at denne primært er ment å være et forum for politisk debatt, snarere enn for ordinær informasjonsinnhenting. Her bør det rettslig ikke stilles for strenge krav, verken til utførlighet eller presisjon.» Se Dok nr. 14 (2002–2003) side 44.

Har en statsråd avgitt et svar som vedkommende i ettertid blir oppmerksom på inneholder feil av betydning for opplysningsplikten, må dette så snart som praktisk mulig rettes opp. Dette kan gjøres ved at statsråden ber om ordet innledningsvis i en senere spørretime. Andre muligheter er å gi opplysningene i en proposisjon eller melding og i helt spesielle tilfeller i en muntlig redegjørelse som statsråden gir i et stortingsmøte.

Feil og unøyaktigheter som ikke har betydning for oppfyllelse av opplysningsplikten, kan rettes opp i direkte kontakt med spørreeren. Underretning om slik oppretting kan i tillegg meddeles presidentskapet, som kan vurdere om det er grunn til å tilstille partigruppene de supplerende opplysningene til orientering.

Dersom et svar på spørsmål til skriftlig besvarelse inneholder feil eller unøyaktigheter, kan feilen også rettes ved at det sendes et nytt svar.

6 Statsrådenes tilstedeværelse under og deltakelse i debatter

6.1 Innledning

Det følger av Grunnloven § 74 annet ledd at statsministeren og statsrådene har rett til å møte i Stortinget og delta i åpne forhandlinger, men uten å avgi stemme. Når regjeringsmedlemmer deltar i forhandlinger, har de samme rettigheter og forpliktelser etter forretningsordenen som representantene (FO § 57).

Statsrådene har formelt sett bare møteplikt hvis Stortinget benytter innkallingsretten etter Grunnloven § 75 h. Det er likevel fast praksis at minst ett regjeringsmedlem er til stede i salen når Stortinget behandler komitéinnstillinger på grunnlag av regjeringens proposisjoner eller meldinger. Det samme gjelder for andre saker som angår en eller flere statsråders ansvarsområder, for eksempel innstillinger til representantforslag eller til dokumenter fra Stortingets kontrollorganer.

Departementene må følge nøye med på når de aktuelle sakene føres opp på Stortingets dagsorden. For å sikre at fagstatsråden er til stede når sakene blir behandlet, tar den ansvarlige for møteplanleggingen i Stortingets administrasjon kontakt med statsrådsforværelset og informerer om tidspunkt for når saken planlegges behandlet i Stortinget. Stortingets møter må prioriteres når statsrådets aktivitetsplan fastsettes. Er tidspunktet svært vanskelig for statsråden, kan møteplanleggeren likevel forsøke å finne et annet tidspunkt. Ofte vil det imidlertid av hensyn til Stortingets øvrige møteplan være vanskelig å finne alternative tidspunkter.

Skulle det unntaksvis oppstå omstendigheter som gjør at fagstatsråden ikke selv har anledning til å møte, må fagstatsråden sørge for at den faste stedfortrederen eller en annen statsråd møter i Stortinget under behandling av saken. Dette bør statsråden på forhånd klarere med lederen av stortingskomiteen. Stortingssekretariatet (møteplanleggeren) må også informeres.

I forfallstilfeller hvor en ikke regner med særlig debatt, kan regjeringens tilstedeværelse løses ved at den statsråden som har saken før eller etter på stortingskartet (dagsordenen), sitter i salen under behandlingen. Så langt som mulig bør imidlertid fagstatsrådene prioritere å være til stede i salen.

6.2 Gjennomføring av debatter

6.2.1 Generelle regler

FO syvende kapittel (§§ 51 til 58) har regler om gjennomføring av debattene. Her finner en regler om rekkefølge, taletid og regler for replikkordskiftet.

Den formelle hovedregelen er at ingen taler må ha ordet mer enn to ganger under behandlingen av samme sak og at taletiden ikke må overskride 30 minutter i første innlegg og ti minutter i annet innlegg. I tillegg kan presidenten tillate en *kort merknad* begrenset til ett minutt. Unntak fra denne begrensningen er saksordfører og den statsråd saken hører under. De har ingen begrensning i hvor mange ganger de kan ta ordet og vil uansett tidligere taletid få ordet i inntil tre minutter hver gang fra og med tredje innlegg. I alminnelige politiske debatter gjelder unntaket fra begrensningen også for statsministeren og de parlamentariske lederne (FO § 51 tredje ledd bokstav a).

6.2.2 Debattopplegg

Ved innledningen av en debatt kan forsamlingen etter forslag fra presidenten vedta å begrense varigheten av debatten og *fordele taletid mellom gruppene*. Dette kalles debattopplegg. Et slikt vedtak medfører normalt kortere taletid enn det som ellers følger hovedreglene i FO. Debatter hvor det ikke foreligger debattopplegg og det er FOs bestemmelser som gjelder, kalles gjerne *fri debatt*.

Det er fagkomiteen som kommer med ønske om hvordan de vil at debatten skal gjennomføres. Forslaget omfatter blant annet varighet av debatten, fordeling av taletid på de enkelte partigruppene og om det skal være replikker. Dette gjøres gjerne samtidig med at komiteen avgir innstillingen på saken; vanligvis ca. én uke før saken skal opp til debatt i salen.

Forslaget leveres gjennom stortingets administrasjon til presidenten.

Debattopplegget er altså komiteens ønske, i salen er det presidentens forslag, mens det er plenum som vedtar. Presidenten vil normalt følge komiteens ønske.

Etter hvert stortingsvalg foretas det en prosentvis utregning for debattopplegg med forskjellige tidsrammer (1 time, 1,5 timer, 2 timer osv.). Malen gjelder for hele valgperioden. I større debatter blir taletiden fordelt mellom partigruppene, avhengig av partienes størrelse.

Eksempel på 2,5 timers debattopplegg i valgperioden 2013–2017:

| | |
|---------------------------|--------|
| Arbeiderpartiet | 50 min |
| Høyre | 45 min |
| Fremskrittspartiet | 25 min |
| Kristelig Folkeparti | 10 min |
| Senterpartiet | 10 min |
| Venstre | 10 min |
| Sosialistisk Venstreparti | 5 min |
| Miljøpartiet De Grønne | 5 min |

Regjeringsmedlemmer kan få tildelt egen taletid i tillegg, eller de må få av sitt partis tid. I koalisjonsregjeringer hender det at enkelte av regjeringspartiene gir fra seg taletid for å sikre at berørte statsråder fra de andre regjeringspartiene får «nok» taletid under debatten, men ofte får statsråden egen taletid.

I svært mange debatter er det nå blitt vanlig at samtlige partigrupper foreslås tildelt lik taletid, som oftest 5 minutter pr. parti og 5 minutter til medlemmer av regjeringen.

Også i debatter med fordelt taletid/debattopplegg gjelder unntaket for saksordførere og den statsråd saken hører under. De får også her ubegrenset antall innlegg.

6.2.3 Talerliste

På grunnlag av forslaget til debattopplegg fra fagkomiteen settes det opp en talerliste over rekkefølgen av talere og hvor lang taletid den enkelte har. Talerlisten kan ikke offentliggjøres før debattopplegget er vedtatt i salen, dvs. rett før debatten starter.

Saksordfører starter debatten. Så får én taler fra hvert av de øvrige partiene ordet etter partistørrelse. Deretter statsråden. De større partiene har gjerne lengre taletid og kan dermed fordele innlegg på flere representanter. Når den fordelte taletid er benyttet, går man over på eventuelle treminutters innlegg (se nedenfor).

6.2.4 Replikkordskifte

Dersom Stortinget ikke vedtar noe annet, skal presidenten åpne for replikkordskifte (FO § 53). Replikkene skal ha tilknytning til det innlegget som nettopp er holdt, og taletiden er ett minutt. Den som har holdt et innlegg som forårsaker replikker fra andre deltakere i debatten, kan svare på replikkene etter tur. Også her er taletiden ett minutt pr. svar. Dersom det ikke foreligger et debattopplegg med et bestemt antall replikker, er det presidenten som bestemmer hvor mange replikker som skal tillates, hvem som får dem og i hvilken rekkefølge. Det kan også vedtas debattopplegg som ikke tillater replikker.

I langt de fleste debattopplegg i dag foreslås det replikker kun på medlemmer av regjeringen. I saker med debattopplegg tas replikkordskifte alltid innenfor den fordelte taletid. Det vil si at når den fordelte taletid er ferdig og man går over på eventuelle treminutters innlegg, er det ikke lenger mulig å ta replikker.

Presidenten kan tillate innlegg på høyst ett minutt utenfor tur i forbindelse med siste talers innlegg for å besvare direkte spørsmål eller rette en åpenbar misforståelse. En taler kan ved en slik anledning ikke få ordet mer enn to ganger. Bestemmelsen benyttes forholdsvis sjelden.

6.2.5 *Treminutters innlegg*

Representanter som ikke har fått tid innenfor rammene av det vedtatte debattopplegget, kan likevel tegne seg på talerlisten for såkalte tre minutters innlegg. De kan da få holde inntil to innlegg på inntil tre minutter hver. Dette kommer altså i tillegg til det vedtatte debattopplegget. Åpner presidenten for en såkalt «kort merknad» fra deltakerne i debatten (inntil ett minutt), kommer dette også i tillegg. Representanter som har hatt ordet én gang innenfor den fordelte taletid, vil dessuten ut over vedtatt taletid kunne få ordet på nytt i inntil tre minutter i et andre innlegg.

6.2.6 *Statsrådenes deltagelse i debatten*

Statsrådene har den samme rett til å delta i debatten som stortingsrepresentantene. Om statsråden ønsker å delta i debatten, beror i første rekke på et politisk skjønn. I langt de fleste tilfeller vil et regjeringsmedlem velge å holde innlegg når saker som faller under hans eller hennes ansvarsområde, behandles.

6.2.7 *Varighet på debattene/ «fri debatt»*

Selv med et vedtatt debattopplegg er det svært vanskelig på forhånd å beregne debattens varighet. Det kan være at taletiden ikke benyttes fullt ut eller at det kommer mange treminutters innlegg utover den fordelte taletiden/debattopplegget.

Når komiteene i dag melder at de ønsker fri debatt på en sak, betyr det som hovedregel at det ikke blir debatt på saken eller kanskje et kort innlegg fra saksordfører. Unntaket er kontroll- og konstitusjonskomiteen som til nå har praktisert fri debatt på nesten alle sine saker, uavhengig av om de planlegger for korte eller lange debatter.

6.2.8 *Komité-initierte debatter*

I debatter som er initierte av komiteene (se FO § 22 syvende ledd annet punktum) gjelder spesielle regler. I slike debatter gis én representant fra hvert parti adgang til ubegrenset antall innlegg (se FO § 51 tredje ledd bokstav d).

6.2.9 Stortingets nettsider

På Stortingets nettside (www.stortinget.no) legges det ut talerliste så snart behandlingen av saken er startet. Den viser alle innmeldte talere, hvem som har holdt innlegg, hvem som i øyeblikket taler, og hvem som står for tur. Listen oppdateres fortløpende på Stortingets nettsider underveis i møtet.

Denne listen kan være et nyttig hjelpemiddel, blant annet for å kunne anslå lengden på debatten, tidspunktet for når statsråden skal holde innlegg, eller når neste sak på dagsordenen starter. Det er likevel viktig å minne om at talerlisten forandrer seg fortløpende og at endringer som påvirker lengden på debatten kan skje raskt.

6.3 Særlig om deltakelse i alminnelige debatter

Det forutsettes at regjeringsmedlemmer deltar i alle de større alminnelige debattene i Stortinget, enten ved egne innlegg eller ved å være til stede i salen. Dette gjelder i første rekke trontaledebatten, finansdebatten og debatten om revidert nasjonalbudsjett. Spørsmål om regjeringsmedlemmenes deltakelse i slike debatter avklares mellom regjeringspartiets/regjeringspartienes gruppesekretariat(er) i Stortinget og politisk stab ved Statsministerens kontor.

Før de større debattene drøfter presidenten opplegget for gjennomføringen av debatten med de parlamentariske lederne. Blant annet varighet, fordeling av taletid mellom de ulike partiene og hvem som skal ha replikker og hvor mange. Slike drøftelser gjennomføres i praksis alltid før trontaledebatten og finansdebatten.

6.4 Særlig om behandling av lovsaker

Ved første gangs behandling av lovsaker forutsettes det at regjeringsmedlemmer, i likhet med når andre saker under deres ansvarsområder behandles, selv er til stede. Skulle det unntaksvis oppstå omstendigheter som gjør at fagstatsråden ikke selv har anledning til å møte, må han eller hun sørge for at den faste stedfortrederen eller en annen statsråd møter i Stortinget under behandling av saken (se nærmere punkt 6.1).

Ved annen gangs lovbehandling vil det normalt ikke være noen debatt eller voteringer. Behandlingen skjer da ved at de lovsakene som er til annen gangs behandling, refereres fortløpende i stortingsmøtet. Den statsråden som har hatt siste sak, blir gjerne sittende i salen.

Fagstatsråden deltar ikke ved annen gangs behandling av lover med mindre det er fremsatt en lovanmerkning (se punkt 3.1.7).

6.5 Særlig om behandlingen av innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler en rekke dokumenter (og avgir innstillinger om dem). Hvilke statsråder som møter i Stortinget under behandlingen vil avhenge av de sakene som behandles.

Riksrevisjonen legger hver høst frem sin rapport om den årlige revisjon og kontroll for det foregående regnskapsår (Dokument 1). Her presenteres et ekstrakt av statsregnskapet. Det gis videre en oppsummering av omfanget og resultatet av regnskapsrevisjonene for samtlige departementer og underliggende virksomheter. Her omtales generelle revisjonsfunn av stor økonomisk rekkevidde eller prinsipiell karakter, og revisjonsresultatene for det enkelte departement med underliggende virksomheter. Det er naturlig at finansministeren, som ansvarlig for koordineringen av regjeringens budsjettarbeid, alltid er til stede. Ut over dette må de enkelte fagstatsråder som mottar kritikk i komitéinnstillingen, vurdere om den er av en slik karakter at han eller hun bør være til stede under debatten. Er kritikken sterk, bør statsråden være til stede.

Når Stortinget behandler innstillinger om Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner (Dokumentserie 3), bør den ansvarlige fagstatsråden alltid være til stede. Berører sakene flere statsråders ansvarsområder, må en vurdere om det også kommer kritikk mot dem i innstillingen. I så fall kan det være grunn til at også de er til stede under debatten.

Komiteen gjennomgår to ganger i året statsrådets protokoller. Statsrådets protokoller består både av vedtaksprotokollene som utarbeides av

Statsministerens kontor og de kongelige resolusjonene som utarbeides av fagdepartementene og bindes inn i referatprotokollene, se nærmere kapittel 16 i heftet «Om statsråd» (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B). Kommer det i komitéinnstillingen kritikk mot noen av statsrådene, er det naturlig at han eller hun møter under behandlingen av saken. Kommer det ikke kritikk, blir det normalt heller ikke debatt. Regjeringens tilstedeværelse kan da dekkes ved at statsråder som har saker før eller etter, sitter i salen under behandlingen.

Regjeringen fremlegger hvert år en melding til Stortinget om anmodnings- og utredningsvedtak. Meldingen fremmes av Statsministerens kontor, men består av sitater fra de enkelte fagstatsråders brev om hvordan de følger opp Stortingets vedtak. Det vises til nærmere omtale i punktene 4.6 og 4.7. Kommer det i komitéinnstillingen kritikk mot hvordan en fagstatsråd har fulgt opp vedtakene, er det naturlig at han eller hun er til stede under debatten. Tilsvarende gjelder dersom det er flere statsråder som får kritikk i innstillingen. Kommer det ikke kritikk, blir det normalt heller ikke debatt. Regjeringens tilstedeværelse kan da dekkes ved at statsråder som har saker før eller etter, sitter i salen under behandlingen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler også årsmeldingen fra Sivilombudsmannen (Dokument 4). Under behandlingen av denne er det naturlig at justis- og beredskapsministeren er til stede. Fra tid til annen fremmer ombudsmannen særskilte meldinger for Stortinget. Dersom enkeltstatsråder får kritikk i innstillingen, bør han eller hun være til stede under debatten alene eller sammen med justis- og beredskapsministeren.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler videre årsmeldinger og eventuelle særskilte meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (Dokument 18) og innberetninger fra Ombudsmannen for Forsvaret (Dokument 5) og Ombudsmannen for sivile vernepliktige (Dokument 6).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har også ansvar for å behandle grunnlovsforslag. Ved behandlingen av innstillingen til slike forslag er det naturlig at justis- og beredskapsministeren møter som ansvarlig for ko-

ordineringen av regjeringens arbeid med Grunnloven. I den utstrekning lovforslagene i sterk grad berører andre statsråders fagområder, kan det være naturlig at de møter sammen med justis- og beredskapsministeren.

6.6 Spørsmål ved møtets avslutning

Ved møtets avslutning kan det med presidentens samtykke stilles spørsmål til presidentskapet eller regjeringsmedlemmer om saker som det av spesielle grunner er ønskelig å ta opp straks og som ikke hensiktsmessig kan reises på annen måte (FO § 54 annet ledd). Representanter som ønsker å gjøre dette, skal gi presidenten underretning i god tid før møtets slutt. Spørreeren og den som svarer, har en taletid på fem minutter. Etter svaret kan én representant fra hver av de andre partiene få ordet én gang i inntil tre minutter. Til slutt kan spørreeren og den som har svart, få ordet en gang til i inntil tre minutter. Det kan ikke fremsettes forslag under slike forhandlinger (FO § 54 tredje ledd).

7 Brevveksling med Stortinget

7.1 Innledning

Det er viktig at departementene nøye vurderer i hvilken form opplysninger skal gis til Stortinget. Normalt skal opplysninger av betydning for opplysningsplikten gis i proposisjoner eller meldinger til Stortinget (se omtale i kapittel 8). I praksis er det imidlertid noen andre måter slik informasjon kan gis til Stortinget på.

Nedenfor redegjøres det for hvordan informasjon unntaksvis kan gis til Stortinget eller Stortingets organer i brev. Hva som kan regnes som stortingets organer, er omtalt i punkt 8.2.3. Når departementene velger å gi informasjon i brevs form, er det viktig at adressaten for brevet vurderes nøye, blant annet hvilket stortingsorgan som er riktig mottaker.

Informasjon kan også i en viss utstrekning gis muntlig i Stortinget (plenum). Det kan gjøres i ordinære stortingsdebatter (se kapittel 6) eller i muntlige redegjørelser (se punkt 3.10). Tilsvarende vil opplysninger av betydning for saker som er til behandling i en stortingskomité, kunne gis muntlig til komiteen, typisk dersom statsråden er anmodet om å møte i komiteen.

Formelle brev og henvendelser som kommer fra Stortinget eller Stortingets organer, vil være saksdokumenter i departementene og skal journalføres i samsvar med reglene i offentleglova og arkivforskriften. Skriftlige henvendelser fra enkeltstående stortingsrepresentanter i anledning av en forvaltningssak betraktes på samme måte.

St.meld. nr. 32 (1997–98) Om offentlighetsprinsippet i forvaltningen punkt 5.6 (s. 66 flg.) inneholder en redegjørelse for særlige spørsmål som kan oppstå i forbindelse med dokumenter som blir sendt til og fra den politiske ledelse. Redegjørelsen er retningsgivende for hvilke dokumenter som skal regnes som forvaltningens saksdokumenter.

7.2 Generelt om undertegning av brev til Stortinget eller Stortingets organer

Det er statsråden som normalt undertegner brev adressert til Stortinget eller Stortingets organer.

Dersom statsråden er på reise, vil det i de fleste tilfeller være mulig ved hjelp av telefaks, skanner og e-post eller lignende å innhente statsrådens godkjenning av svarutkast og få statsrådens underskrift på brevet.

Er det ikke mulig for statsråden å svare på brevet innenfor de fristene som måtte gjelde, må det informeres om dette og bes om utsatt frist. Dersom det er en fagkomité eller kontroll- og konstitusjonskomiteen som har stilt spørsmål, tas spørsmålet om fristutsettelse opp med lederen for komiteen. Dersom det dreier seg om et spørsmål til skriftlig besvarelse, kan stortingspresidenten gjennom Stortingets administrasjon meddeles når spørsmålet vil bli besvart (FO § 70 fjerde ledd). Se også omtalen i punkt 5.3.

I noen tilfeller er det særlig viktig å kunne besvare henvendelsen raskt. Dersom statsråden er gjort kjent med innholdet i brevet og har godkjent det, men likevel ikke personlig er i stand til å undertegne, kan brevet rent unntaksvis undertegnes «for» statsråden av departementets statssekretær. Statsråden vil da fullt ut stå inne for innholdet av brevet, men den fysiske underskriften er statssekretærens navnetrekk med tilføyelsen «for».

Dersom statsråden ikke kan eller bør kontaktes på grunn av sykefravær eller lignende, bør det alltid søkes å få utsatt eventuell frist for besvarelse av brev. Haster det mye å besvare brevet, bør komiteen spørres om den aksepterer at det gis et svar fra statssekretæren.

Andre statsråder kan bare undertegne brev fra andre fagdepartementer dersom de er gitt særskilt bemyndigelse til dette i kongelig resolusjon, se heftet «Om statsråd» punkt 1.10 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

Dersom spørsmålet berører to eller flere statsråder, kan det gis et samlesvar fra ett departement. I så fall tas det inn en tekst i sitats form fra den statsråden som ikke undertegner brevet. Alternativt kan det gå et brev fra den mest berørte statsråden, men hvor det opplyses at svaret er utarbeidet i samråd med den andre statsråden.

Dersom enkeltmedlemmer i komiteen, andre stortingsrepresentanter, fraksjoner eller stortingsgrupper skriver brev med spørsmål i tilknytning til saken, behandles slike brev på lik linje med private henvendelser (se punkt 7.7), og det er ikke noe formelt krav at statsråden skal undertegne slike brev. Opplysninger gitt i slike brev som ikke er stilet til Stortinget eller Stortingets organer, har heller ikke betydning etter reglene om regjeringens opplysningsplikt.

7.3 Særskilt om brev til Stortingets fagkomiteer

Svært mange av de sakene Stortinget behandler, blir forberedt i fagkomiteene. Eksempler på slike saker kan være en proposisjon, en melding til Stortinget eller et representantforslag (se punkt 3.5). Komiteene utpeker selv en saksordfører for den enkelte sak (se punkt 2.9.2). I praksis er det lagt til grunn at komiteens leder og/eller saksordfører gjennom brev til statsråden kan be om ytterligere opplysninger for å belyse saken.

Det er bare komiteens leder og saksordfører som på denne måte har fullmakt til å opptre utad på komiteens vegne. For finanskomiteen er det i praksis lagt til grunn visse unntak fra denne hovedregelen (se punkt 7.4). Statsråden er ikke rettslig forpliktet til å sende noe svar på slike henvendelser, men i praksis blir spørsmålene forsøkt besvart så raskt som mulig. En statsråd som velger å besvare henvendelsen, har ordinært konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar for opplysningene i svarbrevet.

Svarbrevet bør ikke gå inn på andre forhold enn dem som er relevante for den saken komiteen har til behandling. Den informasjonen som gis som svar på komiteens spørsmål, må regnes som gitt til Stortinget, idet samtlige representanter har anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i brevet som er sendt til komiteen. I praksis vil stortingskomiteen dess-

uten, så langt den finner det ønskelig, gjøre brevet kjent gjennom å ta det inn som vedlegg til komitéinnstillingen i saken eller referere relevante deler av brevet i innstillingen.

Svarbrevene adresseres til den aktuelle fagkomiteen. Brevet undertegnes normalt av statsråden, se omtale i punkt 7.2.

7.4 Særskilt om brev til finanskomiteen om statsbudsjettet

For finanskomiteen har det utviklet seg en praksis hvor alle partifraksjoner stiller spørsmål i tilknytning til de budsjettproposisjonene som er til behandling i komiteen. De svarene som gis på slike henvendelser, stiles til den aktuelle partifraksjonen og undertegnes av en statssekretær i Finansdepartementet etter fullmakt. Normalt vil disse spørsmålene bli besvart av Finansdepartementet som ansvarlig for budsjettfremlegget, men svar vil være utarbeidet i samarbeid med det fagdepartementet spørsmålet gjelder. Dette kommer til uttrykk ved at det tas inn tekst i sitats form fra det aktuelle fagdepartementet.

Svarene til den enkelte partifraksjon gjøres tilgjengelige for samtlige medlemmer av finanskomiteen på Stortingets intranettportal. Alle spørsmål og svar gjøres dessuten tilgjengelige for allmennheten på Finansdepartementets internettportal for statsbudsjettet (www.statsbudsjettet.no).

Når finanskomiteen behandler saker som ikke har tilknytning til de årlige statsbudsjettene (lovforslag, meldinger mv.), benyttes de samme reglene som praktiseres for øvrige fagkomiteer.

7.5 Særskilt om brev til kontroll- og konstitusjonskomiteen

Kontroll- og konstitusjonskomiteens ulike oppgaver er omtalt nærmere i punkt 12.3.

På lik linje med andre komiteer vil det være aktuelt at kontroll- og konstitusjonskomiteen sender brev til statsrådene for å få ytterligere belyst saker som komiteen har fått oversendt fra Stortinget til behandling.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen står i en særstilling i forhold til de andre stortingskomiteene ved at komiteen på eget initiativ kan ta opp saker til behandling. FO § 15 fastsetter at den kan foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Slik beslutning fattes av en tredjedel av komiteens medlemmer. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger. Ofte er det en ganske omfattende brevveksling mellom den aktuelle statsråden og komiteen før komiteen beslutter om en sak skal opprettes. Dette skjer vanligvis ved at komiteen retter én eller flere skriftlige henvendelser til statsråden med spørsmål som den ønsker å få belyst. På bakgrunn av statsrådets svar vil komiteen deretter ta stilling til om den vil åpne en sak. Alle brev undertegnes normalt av statsråden, se omtale i punkt 7.2.

Som et ledd i kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen, skal komiteen gjennomgå statsrådsprotokollene (Grunnloven § 75 bokstav f og FO § 14 nr. 9 bokstav a). De nærmere krav som stilles til departementenes oversendelse av statsrådsprotokollene, er omtalt i heftet «Om statsråd» kapittel 16 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B). Rene oversendelsesbrev kan undertegnes av embetsverket. Dersom oversendelsesbrevet ikke bare gjelder den rutinemessige oversendelsen av statsrådsprotokollene etter Grunnloven § 75 bokstav f, men også inneholder svar på eventuelle spørsmål eller tilleggsbestillinger fra komiteen, skal svaret normalt undertegnes av statsråden, se omtale i punkt 7.2.

7.6 Retting av feil i proposisjoner og meldinger mv. – brev til Stortingets presidentskap

Dersom det er oppdaget feil eller andre mangler i proposisjoner og meldinger, kan dette i en viss utstrekning rettes opp gjennom brev til Stortingets presidentskap. Publikasjonen «Om statsråd» punkt 3.12

(Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) gir en nærmere fremstilling av når og hvordan dette kan gjøres.

Også ellers har presidentskapet i en viss utstrekning akseptert at informasjon gis i brev til presidentskapet. Det har for eksempel vært akseptert dersom det av praktiske årsaker ikke har vært mulig å gi informasjonen i form av en redegjørelse til Stortinget, eller dersom informasjonen egner seg best til skriftlig formidling.

Slike brev undertegnes normalt av statsråden, se omtale i punkt 7.2. De stiles til Stortingets presidentskap. Presidentskapet vil deretter ta standpunkt til om innholdet i brevet er av en slik art at det kan behandles uten at det fremmes en egen proposisjon eller melding om saken.

Noen ganger kan det være hensiktsmessig å sende kopi til den aktuelle fagkomiteen. Kopi skal alltid sendes dersom brevet gjelder en sak som er til behandling i fagkomiteen.

7.7 Brevveksling med fraksjoner, partigrupper i Stortinget og enkeltrepresentanter

Det er bare presidentskapet, komitéledere og saksordførere som på noen områder må anses for å ha fullmakt til å opptre på vegne av Stortinget eller Stortingets organer. Ofte henvender enkeltrepresentanter, partigrupper i Stortinget eller komitéfraksjoner seg til departementene uten å opptre på Stortingets eller komiteens vegne. Informasjon gitt i svar på slike brev kan ikke påberopes som oppfyllelse av opplysningsplikten. Eventuelle feil eller mangler i slike brev er da heller ikke noe brudd på opplysningsplikten (se punkt 8.2.2 b).

Departementene må besvare slike henvendelser så snart råd er, på lik linje med henvendelser fra publikum for øvrig. De undertegnes etter de vanlige fullmaktsforholdene i departementene. Det er ikke noe krav at slike brev undertegnes av departementets politiske ledelse, men det er naturlig at embetsverket konfererer med politisk ledelse om svaret. Noen ganger sendes det kopi til den aktuelle fagkomiteen, men departementet

har ingen plikt til det, og dette har heller ikke noen betydning for oppfyllelse av opplysningsplikten. Dersom statsråden ønsker at Stortinget som organ skal være orientert, må informasjonen gis til Stortinget formelt, for eksempel gjennom en proposisjon eller melding, et svarbrev stilet til komiteen eller et brev stilet til Stortingets presidentskap.

På samme måte som for brev til Stortingets presidentskap eller fagkomiteer, journalføres slike brev, og de omfattes av offentleglovas alminnelige regler.

7.8 Brev med informasjon om planlagte proposisjoner og meldinger

Statsministerens kontor sender to ganger i året et brev til Stortinget med oversikt over de proposisjoner og meldinger som regjeringen planlegger å legge frem i en bestemt periode (FO § 47 første ledd). Disse brevene er nærmere omtalt i heftet «Om statsråd» punkt 3.4 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B). Brevet adresseres til Stortingets administrasjon og undertegnes administrativt ved Statsministerens kontor.

Dersom det oppstår endringer i fremleggelsestidspunktene, meddeles det direkte fra det enkelte departement. Brevene adresseres til Stortingets administrasjon og kan undertegnes etter det vanlige fullmaktsforholdet i departementet. Brevet behøver ikke undertegnes av noen i den politiske ledelsen. Statsministerens kontor skal alltid ha kopi av slike brev.

Oversikten over planlagte proposisjoner og meldinger publiseres på Statsministerens kontors hjemmeside på www.regjeringen.no. Stortinget legger også ut en oversikt på www.stortinget.no.

8 Stortingets behov for informasjon. Grunnlovens regler om opplysningsplikt, dokumentinnsyn og innhenting av forklaringer

8.1 Generelt

Stortingets tilgang til tilstrekkelig og pålitelig informasjon som grunnlag for å ta stilling til de sakene som behandles der, er avgjørende for at Stortinget kan fylle sine ulike oppgaver på best mulig måte.

I det norske parlamentariske systemet, hvor regjeringen har en sentral rolle som utredningsinstans og forslagsstiller i saker som Stortinget behandler, kommer svært mye av informasjonen fra regjeringen. Det meste av informasjonen fra regjeringen til Stortinget gis uten særlig tanke på hva Stortinget rettslig sett kan kreve. Grunnloven inneholder noen grunnleggende regler om hva Stortinget har krav på. I kapitlet her omtales regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget, se Grunnloven § 82, dokumentinnsynsretten etter Grunnloven § 75 bokstav f og innkallingsretten (med tilhørende forklaringsplikt) etter Grunnloven § 75 bokstav h. Mens opplysningsplikten har sentral betydning for alle de oppgavene Stortinget utfører, er dokumentinnsynsretten og innkallingsretten i første rekke rettet inn mot Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen.

8.2 Opplysningsplikten

8.2.1 Innledning

Etter grunnlovsendring i 2007 defineres regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget i Grunnloven § 82:

«Regjeringen skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de saker den fremlegger. Intet medlem av statsrådet må fremlegge uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer.»

Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget har over tid utviklet seg fra politisk praksis til uskrevne, rettslig bindende normer hvor hovedinnholdet i 2007 ble skrevet inn i Grunnloven.

Rettslige sanksjoner er det bare tale om ved grovere brudd på opplysningsplikten der en statsråd har utvist den nødvendige grad av skyld. Det vises til punkt 12.6.

Ut over å være en rettslig norm med et avgrenset innhold blir begrepet «opplysningsplikt» også til tider brukt i politisk argumentasjon som uttrykk for hva en statsråd etter en politisk vurdering skulle ha brakt til Stortingets kunnskap. Den politiske bedømmelsen, blant annet eventuell parlamentarisk kritikk, og i ytterste fall vedtak om mistillit, kan avhenge av forhold som går utover det som fanges opp av den rettslige normen i Grunnloven § 82.

De vesentlige kildene til forståelse av opplysningsplikten er, foruten tidligere praksis, Dok. nr. 14 (2002–2003) Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon («Frøiland-utvalget») s. 39–51 med tilhørende Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 13–16, samt Dok. nr. 19 (2003–2004) Rapport til Stortingets presidentskap fra utvalget til å utrede alternativer til riksrettsordningen s. 14–16. Se også Dok. nr. 12:1 (2003–2004) og Innst. S. nr. 94 (2006–2007), samt St.forh. (2006–2007) s. 1999–2007 og s. 2021–2023.

Grunnloven § 82 inneholder to bestemmelser med ulik rekkevidde.

For det første skal regjeringen, i de sakene den legger frem for Stortinget, meddele Stortinget alle de opplysningene som er nødvendige for behandlingen av saken, se Grunnloven § 82 første punktum.

For det andre: Uavhengig av om det legges frem en sak eller ikke, og uavhengig av foranledningen til at regjeringen eller en statsråd opptrer overfor Stortinget, setter Grunnloven § 82 annet punktum forbud mot å gi uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget eller dets organer.

Grunnloven § 82 første punktum stiller krav til opplysningene i de sakene regjeringen legger frem for Stortinget, men regulerer ikke spørsmålet om i hvilke tilfeller regjeringen må legge frem saker eller saksforhold når Stortinget ikke har en konkret sak til behandling. Det foreligger ingen alminnelig plikt for regjeringen til å legge frem saker eller saksforhold av eget tiltak. Stortinget har i utgangspunktet ikke noe generelt krav på å bli holdt løpende orientert om utviklingen innenfor et saksområde.

En plikt til å legge en sak eller et saksforhold frem for Stortinget kan imidlertid følge av andre grunnlovsbestemmelser (for eksempel Grunnloven § 19 som forutsetter Stortingets samtykke ved salg av stats-eiendom, eller Grunnloven § 26 annet ledd om Stortingets samtykke til inngåelse av visse traktater). Det kan også være aktuelt å legge frem et saksforhold som følge av tidligere lov- eller stortingsvedtak. For eksempel kan det ha fremkommet nye opplysninger som på avgjørende måte er egnet til å stille spørsmål ved om forutsetningene for tidligere gitte fullmakter brister. Det kan også ut fra politiske hensyn være ønskelig å orientere Stortinget om et saksforhold selv om det ikke er rettslig nødvendig.

I det følgende omtales de to bestemmelsene i Grunnloven § 82 noe nærmere.

8.2.2 Grunnloven § 82 første punktum om opplysningsplikten i proposisjoner og meldinger

a. Generelt

Grunnloven § 82 bestemmer i første punktum at regjeringen skal meddele Stortinget alle opplysninger som er nødvendige for behandlingen av de sakene som den legger frem. I praksis gjelder bestemmelsen dermed i alle saker der regjeringen legger frem en proposisjon eller melding for Stortinget. I slike tilfeller gjelder dessuten i tillegg den mer generelle bestemmelsen i annet punktum.

Bestemmelsen i Grunnloven § 82 første punktum er avgrenset til de tilfellene der regjeringen legger en sak frem for Stortinget. Tilfeller der

regjeringen konsulterer Stortinget mer uformelt, er ikke dekket av første punktum (Dok. 19 (2003–2004) s. 16).

Se også punkt 8.2.3 om andre tilfeller som faller utenfor første punktum.

Opplysningsplikten etter første punktum er formulert slik at den hviler på regjeringen som kollegium. I praksis vil spørsmålet ofte dreie seg om hvorvidt den aktuelle fagstatsråden har oppfylt sin plikt. Ved spørsmål om straffansvar (se punkt 12.6.2) må ansvaret bedømmes individuelt for hver statsråd. Det har blant annet betydning ved vurderingen av om kravet til subjektiv skyld er oppfylt.

Opplysningsplikten gjelder opplysninger som er «nødvendige» for Stortingets behandling av saken. Bestemmelsens forarbeider redegjør ikke i detalj for hva som ligger i dette. Frøiland-utvalget understreket at «enhver generell formulering av opplysningspliktens rekkevidde nødvendigvis bare vil kunne tjene som et utgangspunkt for en konkret og mer nyansert vurdering. Stortingets informasjonsbehov vil variere fra sak til sak, fra område til område, og vil i siste hånd måtte avgjøres etter en skjønnsmessig helhetsvurdering», se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 42. En sentral retningslinje vil være at Stortinget må få informasjon som gjør det i stand til å foreta en forsvarlig vurdering av innhold og virkning av de vedtakene som fattes, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 15. Vurderingen av hva som kreves, avhenger av sakens art og de konkrete omstendighetene. Om utformingen av teksten i proposisjoner og meldinger vises det også til heftet «Om statsråd» punkt 3.6.3 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

At en opplysning er underlagt lovbestemt taushetsplikt, er ikke til hinder for at det etter omstendighetene kan være plikt til å gi Stortinget opplysningen etter Grunnloven § 82 (både første og annet punktum). I praksis kan opplysningsplikten likevel oftest oppfylles uten at taushetsbelagt informasjon legges frem for Stortinget. En mulighet kan være å informere om at visse opplysninger eksisterer, slik at det på denne bakgrunn er opp til Stortinget selv å vurdere om det er nødvendig å anmode om at opplysningene legges frem. Hvis opplysningene legges frem, kan en praktisk

fremgangsmåte være at de skilles ut i et eget såkalt uttrykt vedlegg. Se nærmere punkt 9.2.3 om de ulike spørsmålene som oppstår i forbindelse med fremleggelse av taushetsbelagte (herunder graderte) opplysninger for Stortinget.

Et særlig spørsmål er hvilken status opplysninger gitt i vedlegg til proposisjoner og meldinger har i relasjon til oppfyllelse av opplysningsplikten. Det beror på om dokumentet omtaler opplysningene og henviser til vedlegget. Det vises til heftet «Om statsråd» punkt 3.8 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

b. Adressat for opplysningene. Form og tidspunkt for formidling av opplysningene

Opplysningsplikten etter første punktum gjelder overfor Stortinget. Selv om det meste av arbeidet med en sak i praksis skjer i komiteene, er det Stortinget som fatter vedtak eller på annen måte avslutter saker som regjeringen har lagt frem, og samtlige representanter må derfor få anledning til å gjøre seg kjent med alle nødvendige opplysninger i saken.

Dette gjøres som utgangspunkt ved at opplysningene fremlegges i proposisjonen eller meldingen i saken. Hvis det er behov for supplerende eller korrigerende opplysninger i saken, er utgangspunktet at det må skje i form av tilleggs melding, likevel slik at tilleggsproposisjon benyttes hvis retting av feilen medfører endret forslag til vedtak, se heftet «Om statsråd» punkt 3.13.1 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B). Etter praksis er det likevel en viss anledning for statsråden til å gi supplerende opplysninger skriftlig i form av brev eller muntlig til komiteene eller i stortingsmøte.

Hvis komiteen gjennom brev til statsråden ber om ytterligere opplysninger i en sak, kan opplysningene normalt gis i brev som adresseres til komiteen. Dette gjelder selv om opplysningene er av en slik karakter at de kan sies å ha betydning for oppfyllelse av statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget. Den informasjonen som gis som svar på komiteens spørsmål, må regnes som gitt til Stortinget, idet samtlige representanter har anledning til å gjøre seg kjent med innholdet i brevet som er sendt til

komiteen. I praksis vil stortingskomiteen dessuten, så langt den finner det ønskelig, gjøre brevet kjent gjennom å ta det inn som vedlegg til komitéinnstillingen i saken eller referere relevante deler av brevet i innstillingen.

Statsråden kan også av eget tiltak gjennom brev supplere saksfremlegget. Brev kan benyttes hvis det er tale om trykkfeil og andre mindre feil, og i begrenset utstrekning ut over dette hvis opplysningene av særlige grunner ikke hensiktsmessig kan gis i en proposisjon eller melding. Se heftet «Om statsråd» punkt 3.13.2 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) med nærmere omtale av når brev kan benyttes. Brevet adresseres til Stortingets presidentskap. Presidentskapet vil ved mottak vurdere om brevetts innhold er av en slik art at det kan behandles av komiteen og Stortinget uten ny proposisjon eller melding. Det vises til punkt 7.2 i heftet her om formalia (underskrift, kopi mv.). Se også punkt 7.6.

Når innstilling i saken er avgitt, må et eventuelt brev adresseres til Stortingets presidentskap.

Opplysningsplikten kan ikke oppfylles ved at det gis opplysninger til enkeltrepresentanter, partigrupper, komitéfraksjoner eller lignende. Omvendt vil feil mv. i det som kommuniseres til disse, ikke innebære brudd på opplysningsplikten. Tilsvarende gjelder for korrespondanse med Stortingets utredningsseksjon.

Opplysningsplikten oppfylles både gjennom muntlige og skriftlige utsagn. Både av alminnelige ryddighetsgrunner og for å sikre at nødvendige opplysninger er tilgjengelig for hele Stortinget, bør supplerende opplysninger til en sak som er til behandling i Stortinget og som formidles via komiteen (eller via presidentskapet), som utgangspunkt gis skriftlig. FO legger imidlertid selv opp til at opplysninger kan gis muntlig (se særlig FO § 27 om høringer). I særlige tilfeller kan det da være hensiktsmessig at nye opplysninger som gis muntlig til komiteen og som kan ha betydning for oppfyllelse av opplysningsplikten, bekreftes skriftlig i brevs form.

Det følger av sakens natur at opplysninger som gis under debattene i Stortinget, er muntlige. Men her vil en i ettertid kunne se av referatene hva som ble lagt frem.

Opplysninger i en sak som regjeringen legger frem for Stortinget, må senest være gitt før Stortinget treffer vedtak eller på annen måte avslutter behandlingen av saken. Det vil i praksis si under Stortingets debatt om saken (i lovsaker under siste gangs behandling av saken). Det kan her være tale om supplerende opplysninger til det saksfremlegget som allerede foreligger. I den grad det er praktisk mulig, bør statsråden sørge for at Stortinget får de nødvendige supplerende eller korrigerende opplysninger i rimelig tid før komiteen avgir innstilling i saken.

Selv om en proposisjon eller melding inneholdt alle nødvendige opplysninger da dokumentet ble fremmet, kan den etterfølgende utviklingen føre til behov for at det gis utfyllende eller korrigerende opplysninger.

8.2.3 *Grunnloven § 82 annet punktum om alminnelig plikt til ikke å gi uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget eller dets organer*

Etter Grunnloven § 82 annet punktum gjelder et alminnelig forbud mot at et regjeringsmedlem fremlegger uriktige eller villedende opplysninger for Stortinget eller dets organer. Kravet gjelder altså uavhengig av om en sak er lagt frem, det vil si uavhengig av om regjeringen har fremmet en proposisjon eller melding. Bestemmelsen har sin fremste betydning der regjeringen ikke har lagt frem en proposisjon eller melding til Stortinget. Dette kan omfatte ulike (men delvis overlappende) tilfeller:

- Saker som er fremmet/tatt opp på initiativ fra stortingsrepresentanter (representantforslag)
- Spørsmål (muntlig spørretime, både «ordinær» og «spontan», spørsmål til skriftlig besvarelse)
- Interpellasjoner
- Redegjørelser etter FO § 45
- Melding om rikets tilstand og trontalen (se Grunnloven § 74 første ledd)
- Høringer (i komiteen) utenom saker som regjeringen har fremlagt
- Konsultasjoner som nevnt i punkt 8.2.1

Også der det er fremmet proposisjon eller melding, kan bestemmelsen få betydning. Det kan tenkes at visse opplysninger strengt tatt ikke er «nød-

vendige» for Stortingets behandling av saken, men at de likevel legges frem, og at de er uriktige eller villedende.

Alternativet «uriktige» har et relativt presist avgrenset innhold, mens det i større grad beror på en vurdering når en opplysning kan anses å være «villedende». Annet punktum stiller ikke i seg selv krav til omfanget av opplysninger som må legges frem for Stortinget. Det er heller, ut over et krav om korrekte (ikke uriktige) opplysninger, et krav om fullstendighet for de opplysningene som faktisk legges frem, ved at de fremlagte opplysningene ikke må være egnet til å gi et misvisende bilde i den sammenhengen de inngår.

Kravene til fullstendighet vil kunne variere med sammenhengen, blant annet om opplysningene inngår som del av en redegjørelse, besvarelse av spørsmål etter en av Stortingets spørreordninger, besvarelse av en interpellasjon mv., se nærmere Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 43. Det utvalget som vurderte forslaget til bestemmelse, uttrykte «tilbakeholdenhet» med å grunnlovfeste en vidtrekkende opplysningsplikt i tilfeller der regjeringen ikke selv legger frem en sak (proposisjon eller melding), og viste til at det ville være andre mekanismer som kan ivareta Stortingets informasjonsbehov, se Dok. nr. 19 (2003–2004) s. 16.

Til forskjell fra første punktum, som bare gjelder for de sakene regjeringen legger frem, gjelder kravet etter annet punktum ikke bare overfor Stortinget, men også «dets organer». Det omfatter først og fremst komiteene, men vil også omfatte presidentskapet når det forbereder saker for Stortinget. Derimot omfattes i denne sammenheng ikke eksterne organer for Stortinget, for eksempel Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen, EOS-utvalget og parlamentariske granskingskommisjoner (se punkt 12.5 om disse). Heller ikke Stortingets utredningsseksjon er omfattet.

8.2.4 Om retting av feil

Hvis det er begått feil som berører statsrådets opplysningsplikt overfor Stortinget, bør feilen så snart som praktisk mulig rettes opp.

Om håndteringen av feil i proposisjoner og meldinger vises det til heftet «Om statsråd» punkt 3.13 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

Retting av feil i brev som besvarer spørsmål fra en komité, kan skje i nytt brev til komiteen eller muntlig i stortingsdebatten i saken. Det vises til punkt 7.3 særskilt om fremgangsmåten ved sending av brev til Stortingets fagkomiteer.

Om håndteringen dersom det begås feil ved besvarelse av spørsmål eller interpellasjoner, vises det til punkt 5.5.

8.2.5 Følger av feil som berører opplysningsplikten

De fleste feil som berører opplysningsplikten, får ikke noen særskilte konsekvenser. Er det for eksempel gitt uriktige opplysninger i en proposisjon, og opplysningene er korrigert i et rettebrev slik at feilen ikke får betydning for Stortingets behandling av saken, vil feilen normalt ikke foranledige noen reaksjon i Stortinget. Ved eventuelle reaksjoner i tilknytning til feil på opplysningsplikten blir det i praksis først og fremst spørsmål om parlamentarisk ansvarliggjøring ved kritikk – i ytterste fall vedtak om mistillit – mot statsråden for hva han eller hun etter en politisk vurdering skulle ha brakt til Stortingets kunnskap.

Med sikte på grovere brudd på opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 er det gitt en straffebestemmelse i lov 5. februar 1932 nr. 1 om ansvar for handlinger som påtales ved Riksrett (ansvarlighetsloven) § 9 annet ledd. Ifølge bestemmelsen straffes det medlem av statsrådet som misligholder sin opplysningsplikt overfor Stortinget, med bøter eller med fengsel inntil fem år. Formuleringen «opplysningsplikt overfor Stortinget» er en direkte henvisning til de rettslige pliktene som følger av Grunnloven § 82, se Dok. nr. 19 (2003–2004) s. 32. Ut over dette er ordet «misligholder» ment å indikere en terskel slik at bare grovere brudd på opplysningsplikten kan straffes, se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 49. Etter lovens § 4 er skyldkravet uaktsomhet.

8.3 Stortingets rett til dokumentinnsyn (Grunnloven § 75 bokstav f)

Grunnloven § 75 bokstav f gir Stortinget rett til å kreve innsyn i alle «offentlige Indberetninger og Papirer». Visse nærmere regler er gitt i FO § 50. Retten etter Grunnloven § 75 bokstav f har ikke vært benyttet i nyere tid. I praksis får i stedet Stortingets komiteer, som ledd i sin saksforberedelse, innsyn etter anmodning til departementene, basert på den praksis som er beskrevet i punkt 9.2.

Retten etter Grunnloven § 75 bokstav f omfatter som utgangspunkt ethvert dokument som angår offentlige spørsmål, eller, som det nå er uttrykt i FO § 50, «ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltningens besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet». Dokumenter av rent privat karakter faller utenfor bestemmelsen. Tilsvarende gjelder dokumenter som utelukkende har tilknytning til partipolitisk virksomhet, selv om dokumentet fysisk skulle befinne seg i forvaltningen.

Det er i teori og praksis enighet om at forvaltningsloven § 13 om taushetsplikt av hensyn til private interesser (personlige forhold og forretningshemmeligheter), ikke begrenser innsynsretten etter § 75 bokstav f. Det ligger nær å anta at det samme som utgangspunkt gjelder også for andre lovbestemte regler om taushetsplikt, selv om det etter omstendighetene ikke kan utelukkes at det er grunnlag for nyanser.

Spørsmålet om andre mulige begrensninger i innsynsretten er drøftet i Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 12, se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 33–36. I forarbeidene til den tidligere FO § 49 a (nå § 50) bygget flertallet på at «Stortinget basert på en flertallsbeslutning i plenum, må kunne kreve innsyn i ... alle dokumenter, inkludert regjeringsnotater mv.». Det samme flertallet understreket imidlertid at «en slik kompetanse kun bør benyttes i helt ekstraordinære tilfeller», se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 12. Det foreligger ikke noen praksis som mer definitivt avklarer spørsmålet om begrensninger i innsynsretten etter Grunnloven § 75 bokstav f.

Retten etter Grunnloven § 75 bokstav f ligger bare til det samlede Stortinget, etter at det er truffet vedtak om å kreve innsyn. Stortingskomiteene må basere innsynet på den praksis som er beskrevet i punkt 9.2. Retten ligger heller ikke til partigrupper i Stortinget, enkeltrepresentanter eller et visst mindretall av representantene.

Det har vært reist spørsmål om retten etter Grunnloven § 75 bokstav f kan delegeres til en stortingskomité (eller om et mindretall i Stortinget skal ha en tilsvarende innsynsrett), se uenigheten i Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 38–39. Stortinget har uansett gått imot slik delegering, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 12.

8.4 Rett til å innhente forklaringer (Grunnloven § 75 bokstav h)

Etter Grunnloven § 75 bokstav h kan Stortinget innkalle «Enhver» til å møte i Stortinget i «Statssager». FO § 49 gir nærmere regler om slik innkalling. Med møteplikten følger forklaringsplikt (se lov 3. august 1897 nr. 2 om straffesanksjoner i den forbindelse). Retten etter Grunnloven § 75 bokstav h har ikke vært benyttet siden 1933.

I utgangspunktet var grunnlovsbestemmelsen nødvendig for at Stortinget skulle kunne innkalle regjeringsmedlemmer til å svare for Stortinget, men retten omfatter både statsråder, embets- og tjenestemenn og privatpersoner. Spørsmålet om å bruke innkallingsretten har vært reist i ulike sammenhenger også i nyere tid. Muligheten for tvangsinnkalling bidrar til å effektivisere frivillige ordninger for innkalling til, og gjennomføring av, høringer (se kapittel 11).

Innkallingsretten etter Grunnloven § 75 bokstav h er lagt til Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har gitt uttrykk for at retten ikke kan delegeres til en komité, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 9.

I praksis innhenter komiteene informasjon ved muntlige forklaringer mv., først og fremst gjennom systemet for komitéhøringer, se FO § 27. FO § 27 pålegger ikke noen en plikt til å møte for Stortingets komiteer, men

Stortingets innkallingsrett kan som nevnt ovenfor bidra til at de innkalte velger å møte for komiteen.

Ved innkalling av embets- og tjenestemenn (etter vedtak i Stortinget eller etter anmodning fra en komité) oppstår det en del spesielle problemstillinger. Noen slike er omtalt i et notat fra Justisdepartementets lovavdeling (snr. 95/8307 E). I notatet vises det også videre til et tidligere notat fra lovavdelingen (jnr. 1644/73 E). Utdrag fra lovavdelingens notat fra 1995 er publisert på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

9 Stortingskomiteers, partigrupper, komitéfraksjoners og de enkelte stortingsrepresentantenes dokumentinnsyn

9.1 Innledning

Som nevnt i kapittel 8 inngår Stortingets rett til innsyn i «alle offentlige Indberetninger og Papirer» etter Grunnloven § 75 bokstav f blant de grunnleggende reglene om Stortingets tilgang til informasjon. Denne formelle retten, som ligger til det samlede Stortinget (ikke til komiteene), har ikke vært anvendt i nyere tid. Det vises til kort omtale i punkt 8.3 (se også punkt 12.2.4 om kontrollen med statsrådsprotokollene).

I kapitlet her omtales de praktisk viktigere spørsmål om utlevering av dokumenter til Stortingets komiteer (se punkt 9.2). Også innsyn for partigrupper, komitéfraksjoner eller enkeltrepresentanter, som kommer i en annen stilling enn komiteen, er omtalt (se punkt 9.3).

Spørsmålet om utlevering av dokumenter til stortingskomiteene mv. bør ses i sammenheng med hvilke regler om dokumentoffentlighet og taushetsplikt som gjelder for representantene mv. i Stortinget. Den taushetsplikten som gjelder i forvaltningen, gjelder ikke uten videre i Stortinget. I FO § 75 er det gitt regler om taushetsplikt for representantene som korresponderer med de sentrale reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, men det er ikke gitt særskilte regler som korresponderer med andre bestemmelser om taushetsplikt. Det vises til kort omtale i punkt 9.2.4.

9.2 Komiteenes tilgang til dokumenter i forvaltningen

9.2.1 Innledning

Under arbeidet med saker i Stortinget oppstår det spørsmål om hvilken tilgang stortingskomiteene har til dokumenter som befinner seg i forvaltningen, i første rekke departementene. Spørsmålet oppstår særlig under komiteenes saksforberedelse og i kontrollsaker i regi av kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Stortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov knyttet til saker som behandles der, har ført til en egen praksis for utlevering av dokumenter til dem. Slik utlevering skjer etter forespørsel fra komiteene som ledd i deres saksforberedelse. Praksisen for hvilke dokumenter komiteene etterspør og gis tilgang til, har utviklet seg over mange år og under skiftende regjeringer. Det vises til punkt 9.2.2 nedenfor. Avvik fra praksisen vil kunne endre forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Dersom stortingskomiteer likevel skulle be om dokumenter som etter sin art ikke tidligere er utlevert til Stortinget, og utlevering er aktuelt, må saken drøftes i regjeringen. Det er opp til departementet å avgjøre om innsyn skal gis, og komiteen har formelt sett ikke rettskrav på utlevering av dokumenter på grunnlag av den nevnte praksisen alene. Som nevnt i punkt 8.3 gjelder Grunnloven § 75 bokstav f ikke for komiteene.

Et flertall i Frøiland-utvalget foreslo bestemmelser i FO om rett til utvidet innsyn sammenlignet med det som fulgte av den dagjeldende offentlighetsloven, men mindre vidtgående enn det som følger av Grunnloven § 75 bokstav f. Retten skulle kunne utøves av en tredjedel av representantene og dessuten, for kontrollformål, en tredjedel av kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer, se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 37–38, se s. 117 og s. 124. Disse forslagene ble avvist av Stortinget, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 12.

Praksisen knyttet til komiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har ingen selvstendig betydning så lenge allmennheten vil kunne få innsyn i dokumentet etter alminnelige regler, blant annet offentleglova. Dersom allmennheten har rett til innsyn i et dokument etter offentleglova, vil en anmodning fra en stortingskomité om utlevering av et tilsvarende dokument alltid etterkommes.

Lovbestemt og instruksbasert taushetsplikt kan være til hinder for å gi opplysninger videre til stortingskomiteene. Dersom visse opplysninger i utgangspunktet er taushetsbelagte, blir det i praksis spørsmål om visse unntak fra eller begrensninger i reglene om taushetsplikt kan anvendes nettopp overfor stortingskomiteene på grunn av deres særskilte stilling og informasjonsbehov, se punkt 9.2.3 nedenfor.

9.2.2 *Dokumenter til regjeringens og departementenes interne saksforberedelse mv.*

En rekke dokumenter som befinner seg i departementene, er utformet med sikte på regjeringens og departementenes interne saksforberedelse på en slik måte at de i utgangspunktet kan unntas etter offentleglova §§ 14 og 15. Spørsmålet er om komiteene likevel bør kunne gis innsyn.

a) R-notater og tilknyttede dokumenter

Notatene til regjeringskonferanser (r-notater), dagsordener til regjeringskonferanser, protokoller og referatene fra disse konferansene har vært ansett som dokumenter til særlig bruk for den sittende regjering. Det er lagt til grunn at disse dokumentene ikke uten tillatelse fra statsministeren skal kunne gjøres kjent for, eller stilles til rådighet for, andre enn regjeringsmedlemmer. Enkelte andre dokumenter har særlig nær tilknytning til r-notatene. Det gjelder for eksempel utkast til regjeringsnotater og departementenes/statsrådenes merknader til disse utkastene og dessuten statsrådenes håndnotater til bruk i regjeringskonferansen.

Alle disse dokumentene er del av en samlet og klart avgrenset politisk prosess. Denne type dokumenter blir etter fast praksis ikke utlevert til Stortinget eller stortingskomiteer.

b) Unntak for visse dokumenter til departementenes interne saksforberedelse.

Innsyn i faktiske opplysninger

Også andre dokumenter enn dem som er nevnt i forrige avsnitt, kan inneholde interne overveielser av politisk karakter. Det kan være departementsledelsens egne politiske overveielser, men det kan også være uttrykk for overveielser som er foretatt av departementets embetsverk i lys av politiske signaler som det har fått fra ledelsen, eller på grunnlag av den politiske situasjon mer generelt. Slike overveielser kan være gjort i et organinternt dokument eller i et dokument utvekslet med et annet departement. Typiske eksempler vil være avklaringsnotater sendt fra embetsverket til egen politisk ledelse, eller utkast til en melding til Stortinget som sendes på foreleggelse til berørte departementer. Behovet for å beskytte rent politiske overveielser er i prinsippet det samme uten hensyn til om de går frem av for eksempel et regjeringsnotat, et internt dokument

i det enkelte departement eller dokumenter som sendes mellom departementene.

Det er sikker praksis for at en rekke dokumenter av denne karakteren ikke vises den nye politiske ledelsen i departementet, fordi det ville innebære at den fikk innsyn i den gamle politiske ledelsens politiske overveielser. Når et dokument er av en slik karakter, kan det ikke være aktuelt å gi tilsvarende dokumenter til en stortingskomité som ledd i komiteens saksbehandling. En slik skjerming av de interne politiske overveielser er en naturlig del av den oppgave- og myndighetsfordelingen som i dag foreligger mellom Stortinget og regjeringen.

Behovet for å bevare fortroligheten om forhold som tilkjenner regjeringens og departementets interne politiske overveielser er for øvrig også anerkjent i annen parlamentarisk praksis. Et slikt behov har, sammen med det faktum at slike overveielser normalt har mindre betydning for Stortingets mulighet til en forsvarlig behandling av sakene, vært avgjørende for at rekkevidden av statsrådenes alminnelige opplysningsplikt overfor Stortinget (Grunnloven § 82) har vært ansett som begrenset. Interne politiske overveielser som for eksempel indre overveielser eller uenighet i regjeringen, er dermed ikke omfattet av opplysningsplikten, se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 43, se Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 16.

Mange dokumenter i departementene som inneholder politiske overveielser, inneholder også ulike faktiske opplysninger, for eksempel om livs- og samfunnsforhold eller rettslige forhold. Behovet for skjerming er knyttet til beskyttelsen av de interne politiske prosessene. Stortingskomiteer bør ut fra dette kunne få innsyn i faktiske opplysninger som departementene og regjeringen har bygd sine avgjørelser på. Slike opplysninger bør imidlertid, ut fra behovet for skjerming, normalt gis uten at dokumentet i seg selv gis til komiteen.

Uansett vil det kunne være problematisk for en ny regjering å utøve innsyn i interne saksdokumenter fra en avgått regjering. Det vil derfor ikke være aktuelt å utlevere slike dokumenter uten forutgående kontakt med den tidligere regjeringen.

c) Dokumenter fra underliggende organer mv.

Departementene har i vid utstrekning utlevert dokumenter fra direktorater, fylkesmenn eller lignende til stortingskomiteene. Fra tid til annen oppstår spørsmål om utlevering av dokumenter som angår underliggende etaters innspill til statsbudsjettet, for eksempel underliggende etaters ønsker om satsingsforslag. Det har vært vanlig å gi ut slike dokumenter, så lenge de ikke inneholder opplysninger om foreløpige budsjетtrammer fastsatt av regjeringen eller departementet (se også offentleglova § 22).

d) Uttalelser fra forsvarssjefen

Forsvarssjefen har en dobbeltfunksjon.

For det første er forsvarssjefen etatssjef for Forsvaret. I denne funksjonen har forsvarssjefen blant annet ansvar for å utarbeide forslag til budsjett for forsvarets militære organisasjon. Slike dokumenter må likestilles med dokumenter som sendes fra et direktorat.

For det andre er forsvarssjefen etter sin instruks også regjeringens og forsvarsministerens nærmeste militære rådgiver i fred og krig, og er øverste fagmilitære rådgiver i Forsvarsdepartementet. I denne andre funksjonen er forsvarssjefen en del av departementet. Forsvarssjefen må da i denne rådgivningsfunksjonen kunne drøfte viktige saker i departementet før forsvarsministeren og regjeringen tar endelig standpunkt, uten at slike dokumenter til departementets og regjeringens interne saksforberedelse gis ut til stortingskomiteene.

e) Uttalelser fra Regjeringsadvokaten

Regjeringsadvokaten skal etter anmodning fra regjeringen eller departementene føre rettssaker for det offentlige. I tillegg gir Regjeringsadvokaten uttalelser i saker hvor det foreligger en konkret rettslig konflikt eller fare for rettslig konflikt. I slike tilfeller trer staten ut av sin tradisjonelle rolle og inn i en partsrolle. Det oppstår da et særlig behov for fortrolige råd. Regjeringsadvokaten har, som private advokater, taushetsplikt. Se heftet «Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten» (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0509 B) kapittel 3 for en generell omtale av spørsmål som gjelder taushetsplikt og offentlighet i saker som forelegges Regjeringsadvokaten.

Med jevne mellomrom har det oppstått spørsmål om stortingskomiteenes innsyn i Regjeringsadvokatens uttalelser. Spørsmålet kom opp i 1986/87 i en strid mellom Sosialdepartementet og Privat Hospital A/S om Sosialdepartementet hadde gitt en endelig godkjenning etter sykehusloven § 3 av Privat Hospital A/S som privat sykehus. I den forbindelse ba Stortingets sosialkomité om å bli gjort kjent med innholdet av Regjeringsadvokatens uttalelse til Sosialdepartementet. Regjeringsadvokaten uttalte da blant annet i brev av 7. januar 1987 til Sosialdepartementet:

«Regjeringsadvokaten har gjennom lang tid på prinsipielt grunnlag inntatt det standpunkt at juridiske uttalelser og råd, spesielt i saker som kan føre til rettssak, ikke bør gjøres kjent for andre enn oppdragsgiveren. Bakgrunnen er at uttalelsene både i form og innhold har en utpreget intern karakter. De kan i tillegg til rent rettslige vurderinger inneholde prognoser om sannsynligheten for å vinne frem i en rettssak og råd på linje med vanlige juridiske råd til en klient, for eksempel om den videre saksbehandling. Dersom regjeringsadvokatens uttalelse skal brukes til annet formål enn oppdragsgiverens egen vurdering, vil antagelig både arbeidsmåten hos regjeringsadvokaten og innholdet i uttalelsene måtte undergis endringer ...»

Regjeringen erklærte seg enig i dette synet, og dokumentet ble ikke overlevert. Denne oppfatningen og praksisen har vært fulgt av skiftende regjeringer i en rekke senere saker. På grunn av uttalelsenes særlige fortrolige og interne karakter har regjeringen vært av den oppfatning at selv om en stortingskomité ber om å få overlevert uttalelser fra Regjeringsadvokaten, skal ikke anmodningen etterkommes.

f) Uttalelser fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling

Uttalelser som lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet gir til andre departementer om lovtekniske spørsmål, anses normalt som dokumenter til bruk for den interne saksforberedelsen i vedkommende departement. Det er ikke praksis for at stortingskomiteene er gitt tilgang til slike lovtekniske gjennomganger.

Lovavdelingen gir også uttalelser til andre departementer om gjeldende rett («tolkingsuttalelser»). Slike uttalelser kan etter omstendighetene

unntas etter offentleglova § 15 første ledd annet punktum, eventuelt etter § 15 annet ledd (for «delar av dokument som inneheld råd om og vurderingar av korleis eit organ bør stille seg i ei sak»). Lovavdelingens praksis er at det ved avgjørelsen av om avdelingens uttalelser skal gis ut etter offentleglova, normalt legges stor vekt på synet til det departementet som har bedt om uttalelsen. For sin del har lovavdelingen normalt ikke innvendinger mot utlevering. Ofte vil behovet for å unnta en uttalelse fra offentlighet dessuten reduseres eller falle bort i forbindelse med at en sak fremmes for Stortinget. Vurderingen må imidlertid skje konkret. Disse synspunktene har naturlig nok også betydning for når slike uttalelser kan gis til en stortingskomité.

Lovavdelingens uttalelser er i ganske stor grad – etter samtykke fra fagdepartementet – gjort alminnelig tilgjengelig, blant annet på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no/nb/dep/jd/agenda/tolkningsuttalelser.

9.2.3 Taushetsplikten som mulig hindring for å gi opplysninger til komiteene

Lovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som pålegger forvaltningens tjenestemenn taushetsplikt av hensyn til private interesser (typisk forretningshemmeligheter og personlige forhold) og offentlige interesser (for eksempel Norges eller alliertes sikkerhet, forholdet til fremmede makter eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser). Lovgivningen inneholder også regler om såkalt profesjonsbasert taushetsplikt (for eksempel for leger) som kan komme til anvendelse også for forvaltningstjenestemenn. Taushetsplikt av hensyn til offentlige interesser kan også være fastsatt i instruks. Taushetsplikten innebærer en plikt for den enkelte tjenestemann til å hindre at uvedkommende får kjennskap til informasjonen. Reglene om taushetsplikt inneholder gjerne mer eller mindre spesifikt utformede unntak fra plikten til å hindre andre i å få kjennskap til den aktuelle informasjonen. Disse unntakene er ikke utformet særskilt med sikte på stortingskomiteene. Det beror dermed på en nærmere tolking av de ulike regelsettene om taushetsplikt med tilhørende unntaksbestemmelser hvorvidt taushetsplikten er til hinder for at visse opplysninger gis til stortingskomiteene.

a) Forvaltningsloven

De alminnelige reglene om lovbestemt taushetsplikt til vern av private interesser er fastsatt i forvaltningsloven kapittel III. Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, har taushetsplikt om det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om «noens personlige forhold», se forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1. Det samme gjelder opplysninger om «tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår», se § 13 første ledd nr. 2. Mye taler for at taushetsplikten etter forvaltningsloven som utgangspunkt også gjelder overfor stortingskomiteer. Spørsmålet blir om det finnes unntak som innebærer at opplysningene kan gis til komiteen. Særlig unntaksbestemmelsene § 13 b første ledd nr. 2 og 4 er aktuelle. Disse bestemmelsene vil i det store og hele dekke komiteenes praktiske behov for tilgang til opplysninger som er taushetsbelagte av hensyn til private interesser.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 er taushetsplikt etter lovens § 13 «ikke til hinder for at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet kan de brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Hvis opplysningene er innhentet i forbindelse med regjeringens forberedelse av en sak der Stortinget skal treffe vedtak, vil unntaket være anvendelig. Se likevel nedenfor om den mulige begrensningen som ligger i at det må være nødvendig å gi opplysningene til Stortinget.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 er taushetsplikt etter lovens § 13 «ikke til hinder for... at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll». Hvis opplysningene er innhentet i forbindelse med regjeringens forberedelse av en sak der Stortinget skal treffe vedtak, vil unntaket være anvendelig. Se likevel nedenfor om den mulige begrensningen som ligger i at det må være nødvendig å gi opplysningene til Stortinget.

Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4 er taushetsplikt etter lovens § 13 «ikke til hinder for... at opplysningene brukes... i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen». Unntaket er anvendelig når en stortingskomité opptrer i en kontrollfunksjon overfor forvaltningen. Dette omfatter klart nok tilfeller der kontroll- og konstitusjonskomiteen har åpnet sak etter FO § 15 første ledd. Komiteens undersøkelser i forkant av eventuell åpning av sak er også et naturlig ledd i Stortingets kontrollvirksomhet, og disse undersøkelsene er også omfattet, selv om komiteens fremgangsmåte er relativt uformell på et slikt stadium. Det er uavklart hvor langt andre komiteer enn kontroll- og konstitusjonskomiteen eventuelt er omfattet av det nevnte unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4.

En mulig begrensning i adgangen til å legge frem ellers taushetsbelagte opplysninger for Stortinget (inkludert komiteene), både etter unntakene i nr. 2 og nr. 4, er at dette kun kan skje så langt fremleggelse er nødvendig for en forsvarlig behandling av saken. I de fleste tilfeller vil saker av generell karakter kunne gis en fullt forsvarlig behandling i Stortinget uten at taushetsbelagte opplysninger legges frem. Hvis dette er tilfellet, vil heller ikke opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 gjøre det påkrevd å legge frem opplysningene. Det vises ellers til punkt 8.2.2 om forholdet mellom opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 og regler om taushetsplikt.

b) Sikkerhetsloven

Etter sikkerhetsloven § 12 første ledd første punktum plikter enhver som får tilgang til sikkerhetsgradert informasjon som ledd i arbeid, oppdrag eller verv for en virksomhet, å hindre at «uvedkommende» får kjennskap til informasjonen.

Etter § 12 første ledd tredje punktum kan graderte dokumenter kun gis til komiteen hvis det foreligger et «tjenstlig behov» for å kjenne innholdet. At Stortinget etter omstendighetene kan gis tilgang til dokumenter som er gradert etter sikkerhetsloven, er forutsatt i lovens forarbeider (Ot.prp. nr. 49 (1996–97) s. 42).

Forutsetningen må i tilfelle også her, ut fra kravet om «tjenstlig behov» i § 12 første ledd tredje punktum, være at tilgang til de graderte opplysnin-

gene ut fra en konkret vurdering er nødvendig for en forsvarlig behandling av saken. Departementet vil i praksis måtte legge vekt på komiteens vurdering av behovet. Det vil ikke være tilstrekkelig at en representant eller fraksjon innenfor komiteen har en oppfatning om spørsmålet (se også punkt 9.4).

Det bør vurderes om komiteen kan få de nødvendige opplysningene i saken uten at graderte opplysninger utleveres (se punkt 8.2.2 om opplysningsplikten og like foran om forvaltningsloven). Hvis det foreligger behov for å legge frem graderte opplysninger, kan det være praktisk at disse opplysningene fremgår av vedlegg.

Sikkerhetsloven, også § 12 første ledd, gjelder etter § 2 femte ledd ikke for Stortinget. Representantene har imidlertid etter FO § 75 annet ledd bokstav a taushetsplikt om det de under utøvelsen av stortingsvervet får kjennskap til om informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven.

Behovet for fortsatt sikkerhetsgradering kan være endret eller bortfalt på det tidspunktet det er aktuelt å gi et dokument til komiteen. Spørsmål om innsyn i opplysninger som er graderte, kan dermed gi grunn til omgradering eller avgradering, se forskrift 1. juli 2001 nr. 744 om informasjons-sikkerhet § 2–10.

Dersom man vurderer å gi Stortinget innsyn i sikkerhetsgraderte dokumenter, bør man på forhånd rådføre seg med Stortingets presidentskap om håndteringen, bant annet for å sikre at eventuell utlevering kan skje på vilkår som sikrer en betryggende behandling av informasjonen.

Den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) (se omtale punktene 2.5 og 3.8) har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige utenrikspolitiske, handelspolitiske, sikkerhetspolitiske og beredskapsmessige spørsmål. Forhandlingene i komiteen holdes hemmelige, hvis ikke noe annet uttrykkelig bestemmes, se FO § 16 sjette ledd. I møtene legger vedkommende statsråd (som oftest utenriksministeren, forsvarsministeren eller justis- og beredskapsministeren) frem sine saker muntlig. Det hender ikke sjelden at sikkerhetsgradert informasjon legges frem for komiteen.

c) Beskyttelsesinstruksen

Taushetsplikt kan også følge av instruks. De sentrale bestemmelsene om taushetsplikt til vern om offentlige interesser finnes i beskyttelsesinstruksen, som er fastsatt ved kongelig resolusjon 17. mars 1972.

Etter beskyttelsesinstruksens § 7 første ledd kan graderte dokumenter bare gis til komiteen hvis representantene «av tjenstlige grunner må kjenne innholdet».

Det bør vurderes om komiteen kan få de nødvendige opplysningene i saken uten at det blir nødvendig å gi graderte opplysninger (se punkt 8.2.2 om opplysningsplikten og foran om forvaltningsloven). Hvis det foreligger behov for å legge frem graderte opplysninger, kan det være praktisk at disse fremgår av vedlegg.

Beskyttelsesinstruksen gjelder ikke direkte for representantene. Representantene har imidlertid etter FO § 75 annet ledd bokstav a taushetsplikt om det de under utøvelsen av stortingsvervet får kjennskap til om informasjon som er gradert i henhold til beskyttelsesinstruksen. Se nærmere omtale nedenfor.

Behovet for gradering kan være endret eller bortfalt på det tidspunktet det er aktuelt å gi et dokument til komiteen. Behovet for omgradering eller avgradering må alltid vurderes i samsvar med reglene i beskyttelsesinstruksens § 5 (se særlig § 5 nr. 4 annet ledd bokstav a, b og e).

9.2.4 Stortingets egne regler om dokumentinnsyn, taushetsplikt mv.

De reglene om dokumentoffentlighet og taushetsplikt som gjelder for forvaltningsorganer, er normalt ikke gitt direkte anvendelse for Stortinget. Stortinget har sine egne regler på området. På noen punkter viser disse reglene likevel tilbake til regler som gjelder i forvaltningen.

a) Dokumentinnsyn

Etter Stortingets «regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter», (vedtatt av Stortinget 16. mars 2009) § 2 tredje ledd, får allmenheten ikke innsynsrett ved at dokumenter som finnes i et departement oversendes til Stortinget (inkludert komiteene). Reglementet er på den annen side

ikke til hinder for innsyn (så lenge opplysningene ikke er underlagt (lovbestemt) taushetsplikt). I praksis henvises imidlertid innsynsforespørsler til vedkommende forvaltningsorgan. Uansett skal opplysninger underlagt lovbestemt taushetsplikt unntas fra offentlig innsyn (se Stortingets reglement § 1 første ledd annet punktum).

b) Taushetsplikt

Representantene har selv taushetsplikt etter FO § 75:

«Representantene har taushetsplikt om alle saker som behandles for lukkede dører i Stortinget. Taushetsplikten gjelder også for behandlingen av slike saker i komiteene.

Representantene har videre taushetsplikt om det som de under utøvelsen av stortingsvervet får kjennskap til om:

- a) informasjon som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, og
- b) forhold av den art som er omhandlet i forvaltningsloven § 13 (noens personlige forhold, eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår). Reglene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f gjelder tilsvarende så langt de passer.

Første gang en representant møter, skal vedkommende gi taushetserklæring etter et formular som presidentskapet har fastsatt.»

Representantenes taushetsplikt korresponderer med de sentrale reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven, sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, men det er ikke gitt særskilte regler som korresponderer med andre bestemmelser om taushetsplikt. Her kan taushetsplikt følge av at saken eventuelt behandles for lukkede dører i Stortinget, se FO § 75 første ledd.

Det er uavklart hvorvidt representantene som ledd i sitt arbeid med saksforberedelsen kan bringe taushetsbelagte opplysninger videre til andre.

Fravær av klare regler om taushetsplikt for andre personer taler imot at det skulle være slik adgang.

FO § 29 annet ledd har dessuten følgende bestemmelse om behandlingen av graderte dokumenter (blant annet gradering som er skjedd i medhold av sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen):

«Graderte dokumenter bringes til komitémedlemmenes kunnskap på komiteens møterom. Dokumenter gradert høyere enn *begrenset* eller *fortrolig* kan ikke tas med ut av møterommet, med mindre komiteen vedtar at det kan gjøres. Graderte dokumenter som tas med ut av møterommet, må oppbevares slik at de ikke er tilgjengelige for uvedkommende.»

For stortingets administrasjon gjelder det egne regler om taushetsplikt etter «Instruks om taushetsplikt for tilsatte i Stortingets administrasjon», (fastsatt av Stortingets direktør 9. februar 1998). Disse reglene tilsvarer langt på vei dem som gjelder for representantene, men de har også en bestemmelse om taushetsplikt for andre forhold, dersom det vil kunne være til betydelig skade for offentlige interesser at forholdet blir kjent for uvedkommende.

Tilsvarende generelle regler er ikke gitt for personer som er ansatt av partiene i Stortinget (se punkt 2.10.2 om gruppesekretariatene).

9.2.5 *Dokumentenes/opplysningenes status hos forvaltningen etter oversendelse til komiteen*

Det kan spørres hva som er konsekvensen for allmennhetens rett til innsyn av at en stortingskomité får tilgang til et dokument. Så langt innsynet bygger på komiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov, kan ikke et slikt avgrenset innsyn for komiteen begrunne at allmennheten må gis innsyn i tilsvarende dokumenter.

Taushetsbelagte opplysninger vil fortsatt være taushetsbelagte selv om de er gitt til en stortingskomité. En kan altså ikke legge til grunn at spredningen til representantene innebærer at opplysningene er «alminnelig

kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» etter forvaltningsloven § 13 a nr. 3.

9.3 Innsyn for partigrupper, komitéfraksjoner og enkeltrepresentanter

Utgangspunktet er at de alminnelige reglene om dokumentinnsyn, først og fremst offentleglova, regulerer spørsmål om dokumentinnsyn fra partigrupper, komitéfraksjoner og enkeltrepresentanter. Deres stilling blir i praksis dermed en annen enn den som gjelder for stortingskomiteene.

Stortingskomiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov knyttet til saker som behandles der, har ført til en egen praksis for utlevering av dokumenter til komiteene (punkt 9.2.1). Det eksisterer ikke en tilsvarende praksis når forespørselene har kommet fra partigrupper, komitéfraksjoner eller enkeltrepresentanter.

Stortinget har gjennom endringer i FO § 72 vedtatt regler som er ment å oppstille en prosedyre som letter enkeltrepresentantenes innsynsmuligheter, se nærmere Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 11 og s. 12, se Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 38 og s. 124. Bestemmelsen bygger imidlertid på det synspunktet at enkeltrepresentanter ikke har noe utvidet rettskrav på innsyn sammenlignet med det som følger av offentleglova.

Som nevnt foran i punkt 9.2.3 vil visse unntak fra taushetsplikten kunne anvendes når en stortingskomité gis tilgang til opplysninger/dokumenter. Disse unntakene kan ikke få anvendelse når en representant på egen hånd krever opplysninger (se lovavdelingens uttalelse i brev 10. mai 2006, snr. 2006/03623 EO, til Nærings- og handelsdepartementet, med sikte på unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4). Uttalelsen er publisert på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

9.4 Enkelte saksbehandlingsspørsmål

En stortingskomité som ber om opplysninger eller dokumenter, til dels av nokså uspesifisert karakter, kan i en del tilfeller vanskelig vite at det foreligger taushetsplikt. Tilsvarende kan situasjonen være hvis andre særlige hensyn taler for at spredningen av dokumentene bør begrenses uten at det foreligger taushetsplikt, se i den sammenheng særlig offentliglova §§ 20, 21 og 23. Hvis dette er situasjonen, kan det være hensiktsmessig at departementet i første omgang i sin dialog med komiteen redegjør for karakteren av de foreliggende dokumentene og opplysningene, slik at komiteen får et forsvarlig grunnlag for å vurdere hvordan anmodningen om innsyn mest hensiktsmessig kan presiseres og avgrenses.

Dermed får departementet i neste omgang også grunnlag for å vurdere hva som, innenfor rammen av taushetspliktreglene med unntak, kan og bør utleveres til komiteen. En slik fremgangsmåte kan være nødvendig fordi både lovligheten og hensiktsmessigheten av å bringe taushetsbelagte opplysninger videre til en stortingskomité kan avhenge av komiteens behov for tilgang til opplysningene.

Ved behandlingen av spørsmålet om hvorvidt opplysninger som i utgangspunktet er taushetsbelagte, skal overleveres til Stortinget, har departementet en selvstendig plikt til å ta stilling til om overlevering av opplysningene i seg selv vil være i strid med reglene om taushetsplikt.

Så langt lovligheten av å overlevere opplysningene avhenger av komiteens behov, vil departementet i praksis måtte legge vekt på komiteens vurdering av behovet. Forutsetningen for at komiteens vurdering kan vektlegges, må være at komiteen har foretatt en vurdering. Det vil ikke være tilstrekkelig at en representant eller fraksjon innenfor komiteen har en oppfatning om spørsmålet.

Departementet må også vurdere muligheten for å gi komiteen delvis innsyn innenfor rammen av taushetspliktreglene med unntak. Etter omstendighetene kan komiteens behov dessuten dekkes ved at departementet gir komiteen de relevante opplysningene uten at selve dokumentet blir overlevert.

Departementet bør så langt som mulig også peke på hvilke av de opplysninger som overleveres, som etter departementets vurdering er taushetsbelagte, eller som av andre særlige grunner ikke bør spres videre. Det gjelder særlig der det ikke på grunnlag av det overleverte materialet i seg eller sammenhengen ellers fremgår at opplysningene er sensitive. Vurderingen av hva som kreves på dette punktet, blir nødvendigvis skjønnsmessig.

Det kan etter omstendighetene også være aktuelt å gjøre komiteen oppmerksom på bestemmelsen i forvaltningsloven § 13 tredje ledd annet punktum om at taushetsbelagte opplysninger ikke kan utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller i arbeid for andre.

De aktuelle personene i Stortinget vil på sin side ha en selvstendig plikt til å ta stilling til om FO § 75 (eller andre regler) er til hinder for at opplysninger som er mottatt fra departementet, kan spres videre, se punkt 9.2.4.

Etter verdipapirhandelloven § 3-4 annet ledd har den som har innsideinformasjon etter verdipapirhandelloven § 3-3, plikt til å utvise tilbørlig aktsomhet slik at innsideinformasjon ikke kommer i uvedkommende besittelse eller misbrukes. Dersom det anses nødvendig å meddele Stortinget slike opplysninger, bør komiteen gjøres særlig oppmerksom på aktsomhetsplikten som følger av verdipapirhandelloven. Når de mottar slik informasjon, vil komitemedlemmene ha et selvstendig ansvar for å overholde handleforbudet i verdipapirhandelloven § 3-3, og for å overholde taushetsplikt og rådgivningsforbud etter verdipapirhandelloven §§ 3-4 og 3-7.

10 Enkelte spørsmål knyttet til embets- og tjenestemenns kontakt med Stortinget

10.1 Innledning

I dette kapitlet omtales enkelte praktiske spørsmål som kan oppstå når embets- og tjenestemenn i departementer eller underliggende etater kontaktes av komiteer, partigrupper, enkeltrepresentanter eller Stortingets utredningsseksjon.

Det vises også til omtale av innkallingsretten i punkt 8.4 og til omtale av høringer i Stortinget i punkt 11.2.2 og punkt 11.3.4.

I punkt 2.11.2 er Konstitusjonell avdeling og dens betydning som kontaktpunkt mellom departementene og Stortinget i administrative spørsmål omtalt.

10.2 Departementsansattes adgang til å møte for stortingskomiteer

En embets- og tjenestemann kan ikke pålegges å møte i en komité. Innkallingsretten etter Grunnloven § 75 bokstav h tilligger alene Stortinget (se punkt 8.4).

En departementsansatt skal heller ikke frivillig møte i en stortingskomité for å redegjøre for saker uten etter uttrykkelig samtykke av departementssjefen. I den utstrekning embets- eller tjenestemenn deltar i høringer, vil spørsmålet først bli stilt til statsråden. Statsråden vurderer om han eller hun selv vil besvare spørsmålet eller be embetsmannen besvare det.

I samsvar med fast praksis er det normalt statsråden som holder orienteringer for stortingskomiteene. Det er imidlertid ikke til hinder for at ansatte i departementene kan følge med statsråden til slike møter. I særlige spørsmål kan det også være aktuelt å få en orientering fra en ansatt i departementet, men dette forutsetter forutgående samtykke fra statsråden.

Det vises for øvrig til punkt 11.2.2 og punkt 11.3.4 om høringer i Stortinget.

10.3 Underliggende etaters kontakt med stortingskomiteene

Regjeringsmedlemmene har konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar overfor Stortinget, og regjeringen og departementene er overordnet de underliggende etatene. Som følge av dette skal underliggende etater i utgangspunktet ikke møte i noen av Stortingets organer uten at statsråden er informert og gitt anledning til å være til stede, og henvendelser fra Stortinget til en ytre etat skal normalt skje gjennom departementet.

I høringer som gjennomføres etter reglementet for åpne kontrollhøringer, kan embets- og tjenestemenn i de ytre etatene anmodes direkte om å møte til høring (reglement for åpne kontrollhøringer § 5 annet ledd). I slike tilfeller skal den ansvarlige statsråden varsles og gis anledning til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den innkalte, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen.

I brev fra Stortingets presidentskap til Stortingets fagkomiteer datert 20. november 1998 (vedlegg 6 i heftet her) har presidentskapet gitt uttrykk for at innkalling av en underliggende etat til møte/høring med komiteen i alminnelighet bør skje gjennom departementet. Dersom en ikke går frem på denne måten, må det være en forutsetning at departementet blir informert om innkallingen. Det legges også her til grunn at statsrådene/departementene kan forlange å være til stede ved høringer og andre møter som en stortingskomité har med departementenes underliggende etater. Det tas et forbehold for organer som har en høy grad av uavhengighet av departementet. Her sies det at komiteen konkret, ut fra arten av saker som skal tas opp på møtet, bør vurdere om det er grunn til å følge samme praksis.

Vi legger til grunn at det som er sagt om møter, også bør legges til grunn dersom møtene med underliggende etater finner sted som en del av en komitéreise.

Organer som Likestillings- og diskrimineringsombudet, Forbrukerombudet og Barneombudet er forvaltningsorganer som er tiltenkt en spesielt frittstående stilling. Dette fremgår av stillingsbetegnelsene, og kommer til uttrykk i de lovene som hjemler ombudenes virksomhet. Hensynet til ombudenes selvstendige stilling tilsier at de i større grad enn regulære underliggende etater kan ytre seg overfor Stortinget, både etter henvendelse fra en komité og av eget tiltak, uten å innhente statsrådets tillatelse på forhånd. Det kan ikke kreves at de synspunktene de fremsetter, skal være i samsvar med synet til den til enhver tid sittende regjering. Hensynet til den ansvarlige statsråden kan imidlertid tilsa at ombudene informerer statsråden om slik kontakt på forhånd når saken må forventes å berøre departementet. På den måten får statsråden selv anledning til å ta opp spørsmålet om å være til stede ved slike møter.

Ansatte i virksomheter som er eid av det offentlige, men skilt ut som egne rettssubjekter (for eksempel aksjeselskaper), står i en særstilling i spørsmålet om lojalitetsplikt overfor statsråden. Det er her naturlig å ta konsekvensen fullt ut av at virksomheten er skilt ut fra den øvrige statsforvaltningen, slik at ansatte som uttaler seg til en stortingskomité, bare er bundet av lojalitetsplikt til sin arbeidsgiver.

10.4 Besvarelse av muntlige anmodninger om informasjon fra stortingsrepresentanter til departementene

Ansatte i departementene får til tider muntlige henvendelser fra stortingsrepresentanter om nærmere opplysninger i en sak som departementet har til behandling. Henvendelser som kan besvares ved å gi faktiske opplysninger som er allment tilgjengelig, bør normalt kunne besvares fra embetsverket. Alle henvendelser som innebærer utøvelse av skjønn, skal imidlertid henvises til politisk ledelse. Embetsverket bør i alle tilfeller informere politisk ledelse om henvendelser de får fra stortingsrepresentanter.

10.5 Henvendelser fra Stortingets utredningsseksjon

Stortingets utredningsseksjon er en del av Stortingets administrasjon. Den gir faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer. Oppgavene til utredningsseksjonen er nærmere omtalt i punkt 2.11.4.

Som ledd i informasjonsinnhentingene forekommer det at Stortingets utredningsseksjon henvender seg til departementer og andre statlige virksomheter. Slike henvendelser bør i utgangspunktet møtes med velvilje. Utredningsseksjonen kan imidlertid ikke forvente at departementene setter i gang egne utredninger eller gjør omfattende undersøkelser for å besvare henvendelser. I alle tilfeller har utredningsseksjonen krav på den informasjonen som allmennheten kan få etter offentleglova.

Embetsverket må vurdere om det er grunn til å informere den politiske ledelsen om henvendelsen, for eksempel dersom henvendelsen gjelder et aktuelt politisk tema. Dersom henvendelsen innebærer at det må utøves skjønn i svaret, bør den politiske ledelsen konsulteres før svar gis. Underliggende etater bør i slike tilfeller normalt be om at henvendelsen rettes til ansvarlig fagdepartement. Forvaltningsorganer med en spesielt frittstående stilling, for eksempel ombud, står imidlertid også her i en særstilling, og det kan neppe kreves at disse organene henviser videre til ansvarlig fagdepartement. Hensynet til den ansvarlige statsråden kan imidlertid tilsa at ombudene informerer statsråden om slike henvendelser, for eksempel ved at departementet får en kopi av forvaltningsorganets svar.

11 Høringer i stortingskomiteene

11.1 Generelt om høringer

Komiteene kan avholde høringer. Med høring menes et møte i komiteen der den mottar muntlige forklaringer. Det kan være fra personer som komiteen anmoder om å komme, eller fra personer som søker om å få legge frem opplysninger for komiteen (FO § 27).

En tredjedel av medlemmene i komiteen kan kreve at det skal holdes høringer i en sak og beslutte hvem som skal anmodes om å møte til høringer. En beslutning om å avholde høring som bare er støttet av et mindretall av komitémedlemmene, kan ved beslutning i samme møte av et mindretall på minst en tredjedel av komiteens medlemmer bringes inn for presidentskapet til avgjørelse. Adgang til å bringe saken inn for presidentskapet gjelder imidlertid ikke for kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Spørsmålet om å avholde høring skal oppføres som egen sak i innkallingen til et komitémøte. Bare saker som er til behandling i komiteen, og der det er valgt saksordfører, kan være gjenstand for høring. Komiteene kan dermed ikke avholde høringer med mindre de har en sak til behandling.

Det vanlige er at det er en statsråd, embets- eller tjenestemenn fra departementet, berørte personer, virksomheter, interesseorganisasjoner eller uavhengige eksperter som deltar i høringer i en stortingskomité.

Komiteene kan benytte høringer for å innhente ytterligere informasjon i saker som komiteen har til behandling (se punkt 2.9.3 om informasjonsinnhenting i saker som komiteen har til behandling).

Det er to hovedtyper høringer:

- (Ordinære) høringer i saker som komiteene har fått oversendt til behandling fra Stortinget som ikke er kontroll saker, og
- (Kontrollhøringer) høringer i saker som angår Stortingets kontroll.

Et slikt reglement for åpne kontrollhøringer har Stortinget vedtatt 11. juni 2001. Anvendelsesområdet for dette regelverket er omtalt i punkt 11.3.

Hovedregelen er at begge typer høringer er åpne. Komiteen kan likevel med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for lukkede dører. Et medlem av komiteen kan kreve at en åpen høring avbrytes for at komiteen skal behandle den videre framdrift, og forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt (FO § 27 femte ledd).

Meningsutveksling mellom komitémedlemmene skal ikke finne sted under en åpen høring.

Åpne høringer skal kunngjøres senest 24 timer før høring. I ekstraordinære tilfeller kan åpne høringer kunngjøres med kortere varsel.

Det er ikke adgang til å avholde høringer under behandling av grunnlovsforslag i Stortinget. Det er heller ikke adgang til å holde åpen kontrollhøring når det er møte i Stortinget, bortsett fra under den ordinære spørretimen (FO § 27 tredje ledd).

Det tas normalt ikke stenografiske referater fra høringer som ikke gjelder kontroll saker. Eventuell beslutning om stenografisk referat krever samtykke av presidentskapet. Komiteen kan beslutte at høringen skal tas opp på lydbånd. Komiteen kan også beslutte at det ikke kan tas lyd- og billedopptak i en høring som for øvrig er åpen (FO § 27 åttende ledd).

Komiteen fastsetter selv de nærmere prosedyrene for høringer, herunder fordeling av taletid, rekkefølgen og antall hoved- og oppfølgingsspørsmål. Derimot skal åpne kontrollhøringer foregå etter et eget reglement for kontrollhøringer som Stortinget har vedtatt (se punkt 12.3).

11.2 Høringer i saker som fagkomiteene har til behandling

11.2.1 Forberedelse og gjennomføring av høringer

Når komiteen behandler forslag fra regjeringen, forutsettes det at regjeringen har hørt alle berørte parter før saken legges frem for Stortinget.

Høringen kommer i tillegg til den informasjonen komiteen allerede har. Ingen har krav på å få delta i en høring, og det kan hende at komiteen velger bare å høre én organisasjon eller én side av saken.

De som anmodes om å møte til høring møter frivillig og avgjør selv om de vil besvare komiteens spørsmål (se imidlertid nedenfor om situasjonen når embets- og tjenestemenn innkalles til høringer).

Når komiteene bestemmer seg for å holde høring i en sak, setter de ofte en frist for interesserte til å melde ønske om å få delta. Interesserte må sende en anmodning hvor de forteller kort hvorfor de bør delta på høringen. Komiteen vil så gjennomgå anmodningene på et møte og plukke ut de som skal inviteres.

11.2.2 Generelt om innkalling av embets- og tjenestemenn til høringer

I notat fra Justisdepartementets lovavdeling (snr. 95/8307 E) er det lagt til grunn at en embets- og tjenestemann ikke har noen selvstendig rett til å møte og avgi forklaring dersom statsråden sier nei. Lovavdelingen legger også til grunn at statsråden fritt må kunne sette ulike vilkår, for eksempel at statsråden selv får være til stede under forklaringen, at bestemte andre personer også må innkalles, og at det ikke skal svares på rent interne overlegninger mellom statsråden og embetsverket (se nærmere punkt 11.4 nedenfor om hvilke opplysninger departementsansatte kan gi til en stortingskomité).

Lovavdelingen antar i samme notat at statsråden kan pålegge embets- og tjenestemenn å møte dersom de er innkalt av komiteen. Spørsmålet har imidlertid tjenestemannsrettslige sider som etter omstendighetene kan tilsi at vedkommende i tilfelle kan møte med advokat eller annen fullmektig.

Se for øvrig punkt 11.3.4 nedenfor om embets- og tjenestemenns stilling i kontrollhøringer.

Utdrag fra lovavdelingens notat fra 1995 er publisert på Justis- og beredskapsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no.

11.3 Kontrollhøringer mv.

11.3.1 *Beslutning om åpen høring i kontrollsaker mv.*

I saker som angår Stortingets kontroll (kontrollhøringer), skal åpne høringer foregå etter et særskilt reglement (FO § 27 niende ledd). Reglementet ble vedtatt av Stortinget 11. juni 2001, sist endret 12. november 2013. Reglementet skal sikre Stortingets informasjonsbehov i kontrollsaker og en god fremdrift i høringen, samtidig som hensynet til de innkaltes rettssikkerhet ivaretas. Ved høringer for lukkede dører gjelder reglementet formelt sett ikke, men det er anbefalt at «reglementet brukes veiledende også ved lukkede kontrollhøringer, men med mulighet for fravik», se Dok. nr. 19 (2000–2001) s. 20.

Sentrale forarbeider til reglementet er Dok. nr. 19 (2000–2001) og Innst. S. nr. 284 (2000–2001).

De fleste saker med kontrollformål behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Etter reglementet skal komiteenes åpne høringer i kontrollsaker avholdes i henhold til FO § 27, og etter reglementet. Med kontrollsaker menes alle saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen, med unntak av saker som gjelder grunnlovsendring, bevilgninger og valglovgivning. I de andre komiteene gjelder reglene om kontrollhøringer når den åpne høringen har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp (§ 1 i reglementet).

Samtlige komiteer kan dessuten beslutte at også andre høringer – uavhengig av høringens formål – skal avholdes etter reglene for kontrollhøringer.

11.3.2 *Forberedelse og gjennomføring av kontrollhøringen*

Reglementet § 2 gir bestemmelser om forberedelse av høringen. Hvis ikke noe annet er besluttet, skal høringen foregå for åpne dører. Beslutning om helt eller delvis å gjennomføre høringen for lukkede dører, treffes av komiteen med vanlig flertall.

Før høringen gjennomfører komiteen et særskilt saksforberedende møte.

Reglementet legger opp til at komiteen gjennomgår de problemstillingene som ønskes belyst med sikte på å gjøre utspørringen mest mulig effektiv. Videre bør det fastsettes en fremdriftsplan for høringen. Komiteen beslutter dessuten om det skal være hovedutspørrere under høringen, og hvem det i tilfelle skal være.

I reglementet § 4 er det nærmere regler om hvordan selve høringen skal gjennomføres. Komiteleder skal innledningsvis orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder. Komiteleder har ansvar for å fordele ordet mellom komitémedlemmene og for at høringen gjennomføres i samsvar med FO § 27 om komitéhøring. Når komitéleder skal stille spørsmål, bør møteledelsen overlates til første nestleder, eventuelt annen nestleder. Møteleder skal påse at spørsmålene holder seg innenfor det temaet som er angitt, og at den innkaltes rettsikkerhet ivaretas.

Før komiteen starter utspørringen, skal den innkalte gis inntil ti minutter for å gi sin versjon av saken. Etter at utspørringen er over, skal den innkalte gis fem minutter til å sammenfatte saken. Møteleder kan utvide den innkaltes taletid i den grad det anses nødvendig for sakens opplysning.

Under utspørringen kan saksordfører og to andre av komiteens medlemmer gis særskilt tid til å stille spørsmål. Valget av hovedutspørrer bør skje ut fra hensynet til å få saken allsidig belyst. Dersom det er valgt hovedutspørrere, kan de andre medlemmene av komiteen kreve inntil 10 minutter, svar inkludert (reglementet § 4 tredje ledd).

Høringen innledes med at saksordføreren stiller sine spørsmål, etterfulgt eventuelt av to andre særskilte utspørrere. Deretter får komiteens øvrige medlemmer ordet til spørsmål i den rekkefølgen som er vanlig ved Stortingets debatter.

Møteleder kan åpne for korte og direkte oppfølgende spørsmål fra andre av komiteens medlemmer. Slike oppfølgingsspørsmål inngår ikke i den tilmålte tid etter reglementets § 4 tredje ledd. Det gis videre anledning til en kort avsluttende spørreunde, innledet av saksordfører, etterfulgt av hovedutspørrerne og de øvrige medlemmene.

Meningsutveksling mellom komiteens medlemmer skal ikke finne sted under høringen. Medlemmene skal heller ikke kommentere de svar som avgis, annet enn der dette inngår som en naturlig del av et oppfølgings-spørsmål. Upassende eller fornærmelig adferd eller spørsmål er ikke tillatt. Dette skal påtales av møteleder.

Komiteen kan beslutte at det skal tas stenografisk referat i kontrollsaker. Referatet tas i så fall inn som vedlegg til innstillingen fra komiteen.

11.3.3 Den innkaltes stilling

Reglementet § 3 har regler om den innkaltes stilling. De som anmodes om å møte til høring, skal varsles i så god tid som mulig. Anmodningen skal angi den sak eller de sakene komiteen ønsker forklaring om. Kopi av reglementet for åpne kontrollhøringer skal vedlegges. Det skal videre opplyses om hvilke medier som vil ha anledning til å være til stede, og om det skal tas referat. De som møter, skal ha tilgang til komiteens saksdokumenter, hvis ikke regler om taushetsplikt tilsier noe annet.

De innkalte møter frivillig, og avgjør selv om de vil besvare komiteens spørsmål. Dersom et spørsmål ikke kan besvares uten å røpe opplysninger undergitt taushetsplikt, bør den innkalte gjøre komiteen oppmerksom på dette. Den innkalte kan anmode komiteen om å få avgi forklaring helt eller delvis for lukkede dører. Dersom det fremsettes slik anmodning, skal komiteen avbryte høringen og behandle spørsmålet i lukket møte.

Den innkalte skal ha adgang til å ha med en bisitter. Flere bisittere kan medbringes, hvis ikke komiteen motsetter seg det. Den innkalte har rett til å konferere med sin bisitter før svar blir gitt. Dersom møtelederen gir adgang til det, kan bisitteren supplere forklaringen.

Den som forklarer seg i en høring, kan risikere å bli møtt med sanksjoner for de opplysningene som gis. Dersom det gis taushetspliktbelagte opplysninger enten i en åpen (eller lukket) høring og det ikke er hjemmel for å bringe taushetsbelagte opplysninger videre til komiteen (eller andre som er til stede), vil dette kunne rammes av straffeloven § 121 (se nærmere om taushetsbelagte opplysninger nedenfor). Dersom opplysningene

som gis, har karakter av ærekrenkelser, vil mulige sanksjoner kunne være straffeansvar (straffeloven §§ 246 og 247), erstatningsansvar (skadeserstatningsloven § 3–6) og krav om mortifikasjon (straffeloven § 253).

11.3.4 Innkalling av embets- og tjenestemenn i kontroll saker

I reglementet § 5 er det gitt særskilte regler om høring av embets- og tjenestemenn. Komiteen kan anmode embets- og tjenestemenn om å møte til åpen høring. Dersom det gjelder ansatte i et departement, skal anmodningen rettes til den ansvarlige statsråden, som da har adgang til å være til stede under høringen. Alle spørsmål stilles til statsråden, som velger hvem som skal svare. Dersom det av særskilte grunner anses nødvendig, kan komiteen etter egen behandling i lukket møte likevel bestemme at spørsmål skal stilles direkte til den innkalte embets- eller tjenestemannen.

Embets- og tjenestemenn i de ytre etater kan anmodes direkte om å møte til høring. I slike tilfeller skal den ansvarlige statsråden varsles, og gis adgang til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den innkalte, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen.

Ved utspørring av embets- og tjenestemenn plikter komiteen å ta hensyn til de lojalitetsforpliktelsene som eksisterer innad i forvaltningen, og mellom embetsverk og statsråd. Møtelederen skal påse at dette respekteres.

11.4 Opplysninger som gis i høringer i stortingskomiteene

I utgangspunktet er det ingen forklaringsplikt i åpne høringer i stortingskomiteene. Den som kalles inn, kan nekte å besvare spørsmål.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt komiteen kan gis opplysninger om departementenes eller regjeringens saksbehandling av rent intern karakter, vises det til omtale av komiteens tilgang til forvaltningens dokumenter i punkt 9.2.2. Den praksis som følges for stortingskomiteenes tilgang til dokumenter i forvaltningen, vil også være førende for hvilke opplysninger komiteen kan gis muntlig i møte. For eksempel kan det ikke muntlig gis opplysninger om hva som er drøftet i en regjeringskonferanse. Embets- og tjenestemenn i departementene må anses fullt ut

bundet av lojalitetsplikten overfor statsråden, og kan ikke gå lenger i å gi opplysninger enn det statsråden har gitt samtykke til.

Det er den enkelte statsråd og embets- eller tjenestemann som selv må ta stilling til rekkevidden av taushetsplikten eller lojalitetsplikten. Dersom den som forklarer seg, er i tvil om opplysninger er underlagt taushetsplikt eller om rekkevidden av sin lojalitetsplikt, bør han eller hun be om utsettelse med å besvare spørsmål for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av forholdet, eventuelt søke råd i saken.

Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt (FO § 27 femte ledd, gjentatt i reglement for åpne kontrollhøringer § 4 syvende ledd). Det følger for øvrig av FO § 75 første ledd at representantene har taushetsplikt for alle saker som behandles for lukkede dører i Stortinget, og dessuten for behandlingen av slike saker i komiteene. Det vises ellers til FO § 75 annet ledd, gjengitt i punkt 9.2.4.

Det følger av straffeloven § 121 at en embets- eller tjenestemann som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker lov- eller instruksbestemt taushetsplikt, straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder. For statsråder straffes brudd på taushetsplikten etter ansvarlighetsloven § 14 med bøter eller inntil fem års fengsel. Å gi taushetsbelagte opplysninger i en åpen høring vil være straffbart.

Hvorvidt det er adgang til å gi en stortingskomité taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører, vil bero på en vurdering i den enkelte saken ut fra en tolkning av den aktuelle bestemmelsen om taushetsplikt. Det vises i denne forbindelse til drøftelsen av taushetsplikt som mulig hindring for å gi opplysninger til komiteene i punkt 9.2.3. Dersom opplysningene gis for lukkede dører, kan straffeloven § 121 bare anvendes hvis den som forklarer seg, må anses å ha taushetsplikt også overfor stortingskomiteen.

12 Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen

12.1 Innledning

Grunnloven legger opp til en ansvars- og oppgavedeling der Stortinget gir de generelle rammene for den utøvende makts virksomhet særlig gjennom lovgivning og bevilgninger, og der Stortinget i etterkant kontrollerer om regjeringen og forvaltningen har holdt seg innenfor disse rammene. «Kontroll» kan i denne sammenheng defineres som etterfølgende granskning, vurdering og reaksjon – til forskjell fra den styringen Stortinget driver i forkant, først og fremst gjennom lov- og budsjettvedtak. I praksis vil behandlingen av én og samme sak ofte ha elementer både av styring og kontroll.

Kontrollen kan angå lovligheten av det regjeringen og forvaltningen gjør, men også mer skjønsmessig (politisk) kontroll. Kontrollen skjer delvis ved Stortinget og stortingsorganene selv og delvis ved eksterne parlamentariske organer, blant annet Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Stortingets kontroll har to hovedformål.

For det første skal den avdekke eventuelle forhold av betydning for regjeringens og den enkelte statsrådens konstitusjonelle og parlamentariske ansvar (se punkt 12.6.1 om ansvarsbegrepet). For det andre skal kontrollen avdekke eventuelle feil og mangler i forvaltningen, med sikte på å forbedre forvaltningen.

Spørsmålet om hvor langt Stortinget bør gå i å rette sin kontrollvirksomhet mot den underliggende forvaltningen og embetsverket, har vært drøftet. Under behandlingen av Frøiland-utvalgets innstilling uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 8):

«Komiteen viser til at regjeringen i vårt system står konstitusjonelt og politisk ansvarlig overfor Stortinget, mens Stortingets ansvar blant annet er å sikre at regjeringen følger opp Stortingets vedtak. I forhold til embetsverket og den underliggende forvaltning, står disse til ansvar

overfor regjeringen, ikke Stortinget. Etter komiteens syn er dette viktige prinsipper som bør bevares og beskyttes.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte dessuten følgende om kontrollfunksjonen (Innst. S. nr. 210 (2002–2003) s. 8):

«Komiteen vil understreke at Stortingets kontroll med regjering og forvaltning skal være en kontroll av de disposisjoner som er foretatt og hvor ren partipolitisk virksomhet må legges til side. Uten klare spilleregler i så måte vil kontrollkomiteen lett bli en arena for eller mot den sittende regjering og derved undergrave den viktige oppgave komiteen er satt til å ivareta.»

For å styrke Stortingets mulighet til å drive effektiv kontroll med regjeringen, er det de senere årene innført visse mindretallsrettigheter i Stortinget (se punkt 12.6.1 om konstitusjonelt ansvar) og komiteene (særlig kontroll- og konstitusjonskomiteen, se punkt 12.3 nedenfor).

Stortingets kontroll med regjering og forvaltning ble i Stortinget senest drøftet prinsipielt på bakgrunn av Frøiland-utvalgets innstilling (se særlig Dok. nr. 14 (2002–2003), se Innst. S. nr. 210 (2002–2003)). Utredningen har på sentrale punkter ført til endringer både i Grunnloven, lovgivningen og Stortingets forretningsorden.

Endringer i Grunnloven, lovgivningen og i Stortingets forretningsorden skjedde videre særlig på grunnlag av Dok. nr. 19 (2003–2004), Dok. nr. 12:1 (2003–2004), se Innst. S. nr. 94 (2006–2007), Dok. nr. 8:22 (2006–2007), se Innst. O. nr. 38 (2006–2007) og Dok. nr. 8:20 (2006–2007), se Innst. S. nr. 107 (2006–2007).

12.2 Sentrale bestemmelser om Stortingets egen kontroll

12.2.1 Innledning

Flere sentrale enkeltbestemmelser i Grunnloven dreier seg om Stortingets tilgang til informasjon, som ofte står sentralt i kontroll saker.

Dokumentinnsynsretten (Grunnloven § 75 bokstav f), innkallingsretten med tilhørende forklaringsplikt (Grunnloven § 75 bokstav h) og regjeringens opplysningsplikt (Grunnloven § 82) inngår i dette bildet.

Enkelte bestemmelser peker mer direkte mot konkrete kontrolloppgaver for Stortinget. Det gjelder bestemmelsene om gjennomgåelsen av statsrådsprotokollene (Grunnloven § 75 bokstav f) og om fremleggelse av inngåtte traktater (Grunnloven § 75 bokstav g). De spesielle bestemmelsene om oppsyn med rikets pengevesen (Grunnloven § 75 bokstav c) og om revisjon av midlertidige pensjoner med videre (Grunnloven § 75 bokstav i) har mindre interesse her.

Andre bestemmelser som har nær forbindelse med Stortingets kontroll med forvaltningen, er regler om parlamentarismen (Grunnloven § 15), regjeringsmedlemmenes protestplikt og monarkens ansvarsfrihet (Grunnloven § 30 tredje ledd, se § 5), regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget (Grunnloven § 82) og reglene om Riksretten (Grunnloven §§ 86 og 87). I tillegg til reglene om kontroll i Grunnloven er det gitt regler om kontroll og ansvar i lovs form. Viktige regler finner vi i ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven.

Ordningen med spørsmål og interpellasjoner (FO §§ 68, 70, 71, 72 og 73) (se kapittel 5) nyttes også ofte med kontroll for øyet. FO har også ellers en rekke bestemmelser som angår Stortingets kontrollfunksjon. Noen av de mest sentrale omtales nedenfor.

12.2.2 Stortingets dokumentinnsynsrett (Grunnloven § 75 bokstav f)

Det tilkommer Stortinget å la seg forelegge «alle offentlige innberetninger og papirer». Bestemmelsen er uttrykk for en dokumentinnsynsrett for det samlede Stortinget. Det vises til punkt 8.3 for omtale.

12.2.3 Rett til å innhente forklaringer (Grunnloven § 75 bokstav h)

Det samlede Stortinget kan innkalle enhver til å forklare seg i statsaker. Med møteplikten følger forklaringsplikt. Det vises til punkt 8.4 for nærmere omtale.

12.2.4 *Gjennomgåelse av statsrådsprotokollene (Grunnloven § 75 bokstav f)*

Gjennomgåelsen av statsrådsprotokollene er et middel til å føre kontroll med regjeringens beslutninger. Bestemmelsen må ses i sammenheng med Grunnloven § 28, som krever at alle saker om «embetsutnevnelser» og generelt «andre saker av viktighet» skal avgjøres av Kongen i statsråd, se heftet «Om statsråd» kapittel 2 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

Selv om Stortinget til enhver tid kan kreve å få statsrådsprotokollene oversendt, er det normale at protokollene oversendes rutinemessig og samlet to ganger i året. Protokollene gjennomgås i første omgang av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avgir innstilling til Stortinget (FO § 14 nr. 9 bokstav a).

Nærmere retningslinjer for hvordan protokollene skal utarbeides, hva de skal inneholde, og når de skal oversendes, fremgår av heftet «Om statsråd» kapittel 16 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B).

Dersom Stortinget ønsker å få informasjon om beslutninger truffet av statsråder i egenskap av departementssjef, må andre virkemidler benyttes, som for eksempel spørsmål og interpellasjoner, kontroll- og konstitusjonskomiteens adgang til å ta opp saker av eget initiativ, eventuelt retten til dokumentinsyn (Grunnloven § 75 bokstav f).

12.2.5 *Gjennomgåelse av inngåtte traktater (Grunnloven § 75 bokstav g)*

I utgangspunktet er det Kongen som har myndighet til å inngå traktater. Med traktater menes her folkerettslig bindende avtaler mellom Norge og andre stater/internasjonale organisasjoner (Grunnloven § 26 første ledd). Gjelder traktaten en sak av «stor viktighet», eller hvis iverksettelsen av traktaten etter Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett er avhengig av ny lov eller stortingsbeslutning, kan traktaten likevel først bli bindende når Stortinget har samtykket til dette (Grunnloven § 26 annet ledd). For å sikre Stortingets kontroll med Kongens bruk av kompetansen til å binde Norge folkerettslig, er det fastsatt at alle traktater som Kongen har inngått, skal meddeles Stortinget (Grunnloven § 75 bokstav g). I dag omfat-

ter dette også traktater som er inngått med internasjonale organisasjoner, selv om ordlyden i Grunnloven § 75 bokstav g bare nevner «fremmede makter». Bestemmelsen innebærer at alle traktater som Kongen har inngått på vegne av staten, skal meddeles, ikke bare de traktatene som må forelegges Stortinget for samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd. Gjennomgåelsen sikrer Stortinget kontroll med blant annet at regjeringen har overholdt plikten til å innhente samtykke. De øvrige departementene skal hvert år melde fra til Utenriksdepartementet ved Traktatregisteret om folkerettslige avtaler under deres fagområde som har trådt i kraft for Norge for det gjeldende år. Utenriksdepartementets rettsavdeling utarbeider på grunnlag av dette og egne opplysninger en oversikt over de overenskomster (folkerettslige avtaler) som er inngått med fremmede makter eller internasjonale organisasjoner (traktatforelegget) for det gjeldende år, og dette sendes til Stortinget. Foreleggelse av overenskomster om utviklingshjelp (bistandsforelegget) og foreleggelse av EØS-saker foretas separat fra traktatforelegget.

Det er utenriks- og forsvarskomiteen som behandler oversikten og avgir innstilling til Stortinget i saken (FO § 14 nr. 12).

12.3 Kontroll- og konstitusjonskomiteen

12.3.1 Innledning

Myndigheten til å utøve kontroll med forvaltningen, og i den forbindelse til å ta opp og å avslutte saker, ligger etter Grunnloven som utgangspunkt til det samlede Stortinget. I praksis skjer mye av arbeidet med saksforberedelse, her som ellers, i komiteene. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité spiller en sentral rolle i Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen, noe som er bakgrunnen for de særreglene som etter FO gjelder for komiteen på visse punkter.

12.3.2 Oppgaver

Etter FO § 14 nr. 9 er kontroll- og konstitusjonskomiteens saker: Grunnlovssaker, valglovgivning og bevilgninger til Stortinget og til Det Kongelige Hus. Saker om Stortingets kontroll med forvaltningen, se § 15 første ledd. Saker der Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt

ansvar skal gjøres gjeldende, herunder om Stortingets ansvarskomisjon skal anmodes om å foreta nødvendige undersøkelser for å klarlegge grunnlaget for slikt ansvar, se § 15 annet og tredje ledd og § 44. Komiteen skal også gjennomgå og gi innstilling til Stortinget om:

- a) statsrådets protokoller mv., se Grunnloven § 75 bokstav f,
- b) regjeringens årlige melding om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av representantforslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse,
- c) dokumenter fra Riksrevisjonen, og andre saker om Riksrevisjonens virksomhet,
- d) meldinger fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og andre saker om ombudsmannens virksomhet,
- e) meldinger fra Ombudsmannsnemnda for Forsvaret,
- f) meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og andre saker om utvalgets virksomhet, og
- g) rapporter fra Stortingets ansvarskomisjon og stortingsoppnevnte granskingskomisjoner.

De fleste sakene komiteen behandler, er kontrollsaker. Som kontrollsak regnes alle saker som behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, med unntak av saker som gjelder grunnlovsendring, bevilgninger eller valglovgivning.

12.3.3 Initiativretten

Som hovedregel kan ikke Stortingets komiteer behandle andre saker enn dem som er oversendt fra Stortinget (FO § 22 syvende ledd). De må avgi innstilling i de sakene som er oversendt fra Stortinget (FO § 23).

Kontroll- og konstitusjonskomiteen får de fleste av kontrollsakene oversendt fra Stortinget. På noen områder har imidlertid komiteen anledning til å ta opp saker av eget tiltak, eller til å foreta visse skritt før komiteen eventuelt åpner sak. Komiteen har også en viss myndighet til å avslutte behandlingen av et saksforhold uten at det formelt er åpnet sak, og uten at Stortingets plenum har vært involvert.

For det første kan komiteen anmode en statsråd om å fremskaffe ønskete opplysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen (FO § 15 første ledd). Det vises til punkt 12.3.5 nedenfor.

For det andre kan komiteen ta opp sak om hvorvidt konstitusjonelt ansvar (ansvar for Riksretten) skal gjøres gjeldende (FO § 15 annet ledd). Også andre komiteer kan, i forbindelse med en sak som de har til behandling, ta opp spørsmålet om konstitusjonelt ansvar, men utkast til innstilling skal i tilfelle forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse (FO § 15 fjerde ledd).

For det tredje kan komiteen på eget initiativ fremlegge forslag om at Stortinget nedsetter en granskingskommisjon (FO § 19 annet ledd annet punktum).

12.3.4 Mindretallsrettigheter

Kontroll- og konstitusjonskomiteen skiller seg også fra de øvrige komiteene ved at et mindretall i komiteen har enkelte særrettigheter. Et mindretall på en tredjedel av komitémedlemmene kan beslutte at det skal settes i verk undersøkelser i forvaltningen eller kreve at komiteen av eget tiltak tar opp en sak om konstitusjonelt ansvar (FO § 15 første og annet ledd).

På lik linje med de andre komiteene kan en tredjedel av medlemmene i kontroll- og konstitusjonskomiteen kreve at det skal avholdes høringer i en sak og beslutte hvem som skal anmodes om å møte til høring. For de andre fagkomiteene kan en beslutning om å avholde høringer som bare er støttet av et mindretall av komitémedlemmene, ved beslutning i samme møte av et mindretall på minst en tredjedel av komiteens medlemmer, bringes inn for presidentskapet til avgjørelse (FO § 27 første ledd). Denne bestemmelsen gjelder derimot ikke for kontroll- og konstitusjonskomiteen. For høringer i kontroll saker gjelder et eget reglement for åpne kontrollhøringer. Det vises til kapittel 11 om høringer.

For at gyldig komitévedtak skal komme i stand, må minst tre femtedeler av medlemmene ha vært til stede og avgitt stemme (FO § 26 første ledd).

12.3.5 Undersøkelser i forvaltningen

Før komiteen eventuelt åpner sak og foretar mer formaliserte undersøkelser, vil det første skrittet i praksis være en mindre formalisert prosedyre i form av skriftlig henvendelse til den ansvarlige statsråden med anmodning om å fremskaffe ønskede opplysninger (FO § 15 første ledd). Statsråden utarbeider så et svar med sin utredning/vurdering. Hvis komiteen finner svarene tilfredsstillende, avsluttes det hele uformelt i komiteen uten at Stortinget involveres. Hvis ikke, kan komiteen stille flere spørsmål som ledd i sin mindre formaliserte prosedyre.

Komiteen har i brev (3. juni 2010) til Statsministerens kontor gitt uttrykk for at en ukes svartid synes å være en rimelig svarfrist ved besvarelse av slike henvendelser. Dersom dette ikke vil være tilstrekkelig tid til å utarbeide et adekvat svar, ønsker komiteen at det sendes et foreløpig svar med opplysninger om når henvendelsen vil bli endelig besvart.

Enkelte ganger er det en ganske omfattende brevveksling mellom den aktuelle statsråden og komiteen før komiteen på egen hånd beslutter formløs avslutning, eller den beslutter å «åpne sak». Det siste innebærer at komiteen formelt tar saken opp til behandling og avgir innstilling til Stortinget. Normalt blir det avholdt kontrollhøring (se punkt 11.3 om kontrollhøringer). Avslutningsvis debatteres saken i Stortinget.

12.4 Kontroll gjennom fagkomiteene

Selv om kontroll- og konstitusjonskomiteen spiller en sentral rolle i Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen, har også fagkomiteene en viktig oppgave i å følge opp på eget fagfelt, blant annet ved å se til at vedtak er gjennomført. Dette skjer blant annet gjennom behandlingen av departementenes budsjettproposisjoner. I departementenes budsjettproposisjoner skal det redegjøres for resultater oppnådd tidligere år. I mange tilfeller gir også departementene tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak i departementenes budsjettproposisjoner, se punkt 4.6.2.

Også i andre komiteer enn kontroll- og konstitusjonskomiteen gjelder de særskilte reglene om kontrollhøringer når det avholdes åpen høring og

den har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. Det vises til omtale av reglementet for åpne kontrollhøringer i punktene 11.1 og 11.3.

Som nevnt i punkt 12.3.3 kan også andre komiteer, i forbindelse med en sak som de har til behandling, ta opp spørsmålet om konstitusjonelt ansvar, men utkast til innstilling skal i tilfelle forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse (FO § 15 fjerde ledd).

12.5 Stortingets eksterne kontrollorganer

12.5.1 Innledning

Stortinget har etter hvert opprettet flere eksterne organer som på vegne av Stortinget fører kontroll med regjeringen og forvaltningen. Disse organene er administrativt og organisatorisk underlagt Stortinget og rapporterer dit. Den løpende kontrollvirksomheten utøves imidlertid uavhengig av Stortinget. De dokumentene som de eksterne organene avgir til Stortinget som ledd i sin kontrollvirksomhet, inngår som del av Stortingets kontroll med forvaltningen. Alle dokumenter fra eksterne kontrollorganer behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som avgir innstilling til Stortinget (FO § 14 nr. 9).

For tiden har Stortinget fem permanente eksterne kontrollorganer: Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), Stortingets EOS-utvalg, Ombudsmannen for Forsvaret og Ombudsmannen for sivile vernepliktige. De tre første organene blir omtalt nedenfor. I tillegg kan Stortinget opprette parlamentariske granskingskommisjoner i enkelttilfeller, se punkt 12.5.5.

12.5.2 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen er det eldste og største av Stortingets eksterne kontrollorganer. Stortingets kontroll med at fellesskapets midler og verdier blir brukt og forvaltet slik Stortinget har bestemt, er en sentral del av Stortingets virksomhet. Denne delen av kontrollen henger nøye sammen med Stortingets rolle som lovgivende og bevilgende myndighet.

Det rettslige grunnlaget for Riksrevisjonens virksomhet er Grunnloven § 75 bokstav k, lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen (riksrevisjonsloven) og instruks om Riksrevisjonens virksomhet, fastsatt av Stortinget 11. mars 2004. Virksomheten har i dag i overkant av 500 ansatte. Lederen i riksrevisorkollegiet er Riksrevisjonens daglige leder.

De viktigste oppgavene til Riksrevisjonen fremgår av riksrevisjonsloven § 9 og omfatter det å:

- revidere statsregnskapet og alle regnskaper avlagt av statlige virksomheter og andre myndigheter som er regnskapspliktige til staten (regnskapsrevisjon)
- kontrollere forvaltningen av statens interesser i selskaper m.m. (selskapskontroll)
- gjennomføre systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra Stortingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)

Riksrevisjonen kan dessuten gi veiledning til forvaltningen i spørsmål om regnskap og økonomi.

Viktige, utfyllende bestemmelser om Riksrevisjonens arbeidsoppgaver fremgår av instruks for Riksrevisjonens virksomhet fastsatt av Stortinget 11. mars 2004.

I tillegg til disse alminnelige oppgavene kan Stortinget pålegge Riksrevisjonen å sette i gang særlige undersøkelser.

Som ledd i sin virksomhet kan Riksrevisjonen kreve fremlagt den informasjonen og iverksette de undersøkelsene den finner nødvendig, se riksrevisjonsloven § 12. Retten til informasjon gjelder i utgangspunktet overfor så vel embetsverk som politisk ledelse. Det er imidlertid viktig å være klar over at r-notater ikke skal overleveres til Riksrevisjonen, se kapittel 10 i heftet «Om r-konferanser» (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0504 B). Riksrevisjonen har i mars 2010 utgitt en «Veiledning for praktisering av dokumentinnsyn i samsvar med lov og instruks for

Riksrevisjonen». Veiledningen er tilgjengelig på www.riksrevisjonen.no. Fra tid til annen kan det oppstå uenighet om rekkevidden av innsynsretten. Riksrevisjonen har i den nevnte veilederen gitt uttrykk for sitt syn på hvilken prosedyre som bør følges i tilfelle slik uenighet.

Det er særskilte bestemmelser om utsatt innsyn for saksdokumenter som er utarbeidet av eller til Riksrevisjonen i saker som den vurderer å legge frem for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen (riksrevisjonsloven § 18 annet ledd og offentleglova § 5 annet ledd). Her gjelder innsynsretten først når saken er mottatt i Stortinget. Riksrevisjonen varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den vil bli oversendt Stortinget, inntreffer offentlighet når Riksrevisjonen har varslet forvaltningsorganet om at saken er ferdigbehandlet. Innsynskrav avgjøres deretter etter de vanlige reglene i offentleglova.

Som ledd i sin kontroll kan Riksrevisjonen få oversendt dokumenter som har vært utarbeidet til den interne saksforberedelsen i departementene, også dokumenter som kan unntas fra allmennhetens innsynsrett etter offentleglova. Slik oversendelse til Riksrevisjonen medfører ikke i seg selv at dokumentene taper sin interne karakter (Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 131).

I tillegg til at Riksrevisjonen kan kreve fremlagt informasjon, har departementene og de statlige virksomhetene og selskapene som ligger under Riksrevisjonens kontroll, plikt til av eget tiltak å sende Riksrevisjonen informasjon og dokumenter så langt dette følger av loven og instruksene.

Riksrevisjonen skal avgi rapport om resultatene av sin revisjon til Stortinget (riksrevisjonsloven § 11). Den årlige rapporten (Dokument 1) skal utformes som en revisjonsberetning til foregående års statsregnskap og underliggende virksomheters regnskap. Ellers skal Riksrevisjonen rapportere fortløpende til Stortinget om gjennomførte forvaltningsrevisjoner (Dokument 3-rapporter). Før en sak rapporteres til Stortinget, skal Riksrevisjonens bemerkninger forelegges ansvarlig statsråd til uttalelse (riksrevisjonsloven § 11 og instruksene §§ 15, 16 og 17).

12.5.3 Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

I likhet med Riksrevisjonen kan Sivilombudsmannen sies å utføre en kontroll med forvaltningen på oppdrag fra Stortinget.

Ombudsmannen er et personlig verv, og ombudsmannen står selv ansvarlig for virksomheten. Ombudsmannens kontor består i dag av om lag 30 jurister, inkludert ombudsmannen.

Det rettslige grunnlaget for Sivilombudsmannens virksomhet er i dag Grunnloven § 75 bokstav l, lov 22. juni 1962 nr. 8 (sivilombudsmannsloven) og instruks fastsatt av Stortinget 19. februar 1980. Ombudsmannsordningen skal dels bidra til å hindre at det blir øvet urett mot borgerne fra forvaltningens side (sivilombudsmannsloven § 3), dels bidra til å gjøre forvaltningen bedre. Den kontrollen ombudsmannen fører med forvaltningen, er av rettslig karakter. Dette kommer særlig til uttrykk ved beskrivelsen av formålet bak ombudsmannsordningen i ombudsmannsloven § 3 (hindre «urett»). Et viktig prinsipp er at ombudsmannens kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende. Forvaltningen skal selv få anledning til å rette feil og ordne sitt forhold til borgerne.

Ombudsmannens arbeidsområde omfatter hele den offentlige forvaltning, også kommunene. Virksomheten omfatter ikke saker som har vært behandlet av Kongen i statsråd, og ut fra praksis heller ikke saker som skal behandles av Kongen i statsråd. Her fører Stortinget selv direkte kontroll med beslutningene (Grunnloven § 75 bokstav f om gjennomgang av statsrådsprotokollene). Denne kontrollen er omtalt i punkt 12.2.4. Også saker som er tatt til behandling ved domstolene, faller utenfor ombudsmannens kontroll (sivilombudsmannsloven § 4 første ledd bokstav c).

Ombudsmannen kan hos forvaltningen kreve de opplysningene og dokumentene han eller hun trenger for å kunne utføre sitt verv (sivilombudsmannsloven § 7). Ombudsmannen kan imidlertid ikke kreve å få gjøre seg kjent med r-notater eller innholdet i slike. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen (sivilombudsmannens instruks § 11 nr. 1 tredje punktum). Det er videre fastsatt særskilte regler

om taushetsplikt for ombudsmannen og ombudsmannens personale (sivilombudsmannsloven § 9).

Stortinget har forutsatt at ombudsmannens henvendelser skal gis prioritet i forvaltningen. Det betyr at ombudsmannens anmodninger om dokumenter/informasjon, redegjørelser og oppfølging av ombudsmannens uttalelser må gis prioritet. De fristene som ombudsmannen setter, bør så vidt mulig etterkommes. Dersom dette ikke er mulig, må det bes om fristutsettelse.

Ombudsmannen kan uttale sitt syn på de sakene ombudsmannen behandler, men kan ikke treffe bindende avgjørelser. Stortinget har imidlertid forutsatt at forvaltningen retter seg etter ombudsmannens syn, og de anbefalinger ombudsmannen måtte gi.

I Innst. S. nr. 210 (2004–2005) s. 14 uttaler kontroll- og konstitusjonskomiteen følgende:

«Komiteen vil peke på at Sivilombudsmannens konklusjoner formelt sett ikke er rettslig bindende for det forvaltningsorganet ombudsmannen har kritisert. Komiteen vil likevel presisere at det skal svært mye til for at et forvaltningsorgan ikke følger opp Sivilombudsmannens eventuelle kritikk og/eller anbefalinger.»

Praksis har vist at forvaltningen stort sett slutter opp om ombudsmannens uttalelser. Etter omstendighetene kan det likevel være aktuelt for forvaltningen å holde fast ved sitt eget syn, for eksempel når den mener at spørsmålet bør løses gjennom domstolsbehandling.

Ombudsmannen rapporterer årlig om sin virksomhet til Stortinget i form av en melding. Ombudsmannen kan også ellers avgi særskilte meldinger til Stortinget om forsømmelse eller feil av større betydning eller rekkevidde (sivilombudsmannsloven § 12 annet ledd). I praksis har adgangen til å gi særskilt melding sjelden vært benyttet. Begge typer meldinger inngår i Stortingets dokumentserie (se punkt 2.12.4).

Ut fra ombudsmannens vide arbeidsområde og formålet med virksomheten reiser de sakene som ombudsmannen behandler, sjelden spørsmål om ansvarliggjøring av statsråder.

Verken forvaltningsloven eller offentleglova gjelder for ombudsmannens virksomhet. For allmennhetens innsynsrett er det gitt egne regler (sivilombudsmannsloven § 9).

12.5.4 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)

EOS-utvalget, som består av sju medlemmer valgt av Stortinget, skal føre løpende kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-tjeneste) som utøves av offentlige myndigheter eller under styring av eller på oppdrag fra offentlige myndigheter. EOS-utvalgets mandat er gitt i lov 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og i instruks, fastsatt av Stortinget 30. mai 1995 nr. 4295, om kontroll med disse tjenestene.

Utvalgets sentrale oppgave er å kontrollere at EOS-tjenestene ikke begår urett mot den enkelte. EOS-tjenestene består i dag av Etterretnings-tjenesten (E-tjenesten), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA). Også etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste som utføres eller styres av andre offentlige myndigheter, faller inn under kontrollområdet. Utvalget skal påse at disse tjenestene arbeider innenfor rammen av lov, direktiver og ulovfestet rett. Kontrollen med enkeltsaker og operasjoner skal være etterfølgende. Utvalget kan ikke kreve innsyn i departementenes interne dokumenter (§ 10 i instruks).

Utvalget skal undersøke alle klager fra enkeltpersoner og organisasjoner. Enhver klage eller henvendelse med påstand om at det er begått urett fra tjenestenes side, undersøkes i den eller de tjenestene som klagen retter seg mot.

Utvalget utfører sitt løpende arbeid uavhengig av Stortinget, men det skal hvert år avgi melding til Stortinget om virksomheten. Meldingen inngår i Stortingets dokumentserie (se punkt 2.12.4).

12.5.5 Stortingsoppnevnte granskingskommisjoner

At Stortinget oppnevner egne granskingskommisjoner, er et relativt nytt trekk. Tidligere var det vanlig at oppnevning av granskingskommisjoner i større saker alene lå til regjeringen, riktignok ofte etter påtrykk fra Stortinget. Fra midten av 1980-tallet har Stortinget oppnevnt flere kommisjoner for å granske ulike forhold. Av Stortingets forretningsorden fremgår det nå at Stortinget kan nedsette en granskingskommisjon til å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp (FO § 19 første ledd). Det vanligste er likevel at granskingskommisjoner oppnevnes av regjeringen. Regjeringsoppnevnte granskingskommisjoner omtales ikke her (se om slike NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner).

Granskinger kan ha ulike formål. Formålet kan være å avdekke feil og forsømmelser, og på den måten klarlegge statsrådets ansvar overfor Stortinget. Formålet kan også være å få frem fakta i en sak, for å legge grunnlag for forsoning eller reform, uten spørsmål om statsrådets ansvar.

Det er det samlede Storting som kan nedsette granskingskommisjoner, etter forslag enten fra kontroll- og konstitusjonskomiteen eller en særskilt komité som Stortinget oppnevner (FO § 19 annet ledd). Kontroll- og konstitusjonskomiteen kan fremlegge slikt forslag på eget initiativ.

Stortinget fastsetter granskingskommisjonens sammensetning og mandat. De nærmere retningslinjer og prosedyrer for kommisjonen fastsettes også av Stortinget. Stortinget bør presisere i hvilken grad kommisjonen skal være bundet av de generelle regler og retningslinjer som gjelder for offentlige granskingskommisjoner. I den forbindelse kan det særlig vises til Justisdepartementets regler for granskingskommisjoner (rundskriv G-48/75).

Granskingskommisjonen utfører sitt oppdrag selvstendig og uavhengig av Stortinget, men rapporterer direkte til Stortinget. Mandatet til

granskingskommisjonen bør bare åpne for en vurdering av ansvarsforhold dersom Stortinget har behov for bistand til dette (FO § 19 første ledd). Det er kontroll- og konstitusjonskomiteen som avgir innstilling til Stortinget om rapporter fra stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. (FO § 14 nr. 9 bokstav g). Før Stortinget foretar en endelig vurdering av rapporten, bør rapporten oversendes regjeringen til skriftlig uttalelse. (FO § 19 femte ledd).

Stortingets innsynsrett gjelder ikke for de parlamentariske granskingskommisjonene (Grunnloven § 75 bokstav f). Det følger av FO § 19 tredje ledd at det alltid bør vurderes om kommisjonen har behov for lovhjemmel for å sikre nødvendig tilgang til opplysninger og dokumenter. Spørsmålet bør reguleres i tilknytning til oppnevningen.

12.6 Parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar

12.6.1 Innledning

Når statsråder bryter, eller beskyldes for å bryte, enten politiske eller juridiske spilleregler, kan det bli spørsmål om å holde dem parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvarlig. Det er viktig at begrepene «parlamentarisk» og «konstitusjonelt» ansvar ikke blandes sammen.

Fremstillingen i det følgende begrenser seg til regjeringsmedlemmenes forhold, selv om reglene om det konstitusjonelle ansvaret også omfatter stortingsrepresentanter og høyesterettsdommere.

Med «parlamentarisk ansvar» menes det ansvaret en (sittende) statsråd pådrar seg overfor Stortinget (parlamentet). Ansvaret er av politisk karakter. Denne ansvarliggjøringen kan få ulike uttrykk. I ytterste konsekvens skjer dette ved at Stortinget i vedtaks form uttrykker mistillit mot et regjeringsmedlem eller hele regjeringen, slik at vedkommende må søke avskjed. Det vises ellers til heftet «Om statsråd» punktene 1.4 og 1.5 (Statsministerens kontor, publikasjonskode B-0501 B) for omtale av enkelte spørsmål knyttet til en regjerings avgang.

Oftest kommer det parlamentariske ansvaret til uttrykk på mindre dramatiske måter, for eksempel i form av kritikk i en komitéinnstilling med påfølgende debatt i Stortinget. Andre muligheter for ansvarliggjøring ligger i Stortingets spørreordninger og interpellasjoner (se kapittel 5). I vid forstand kan det parlamentariske ansvaret sies å dekke «den løpende uformelle kritikk – i alle former» som fremsettes av én eller flere representanter på den parlamentariske arena. Dette spørsmålet er nærmere drøftet i Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 93.

«Konstitusjonelt ansvar» kan defineres mer presist. Med dette menes det rettslige ansvaret ett eller flere regjeringsmedlemmer kan bli ilagt av Riksretten for brudd på «konstitusjonelle Pligter». Både straff- og erstatningsansvar er aktuelt.

Begrepet «konstitusjonelt ansvar» brukes også i en annen betydning, for eksempel i utsagnet «Statsråd NN har det konstitusjonelle ansvaret for barnevernområdet». Her siktes det gjerne til det området av regjeringens samlede myndighet som den enkelte statsråden har et særskilt ansvar for å forvalte. Dette området er gjerne knyttet til bestyrelsen av et departement (eller deler av det).

12.6.2 Enkelte saksbehandlingsspørsmål knyttet til spørsmål om konstitusjonelt ansvar (riksrettsansvar)

Etter Grunnloven § 86 dømmer Riksretten i første og siste instans i de sakene som Stortinget anlegger mot regjeringsmedlemmer for straffbart eller annet rettsstridig forhold når det innebærer at de har brutt sine «konstitusjonelle Pligter». Det særlige riksrettsansvaret er, gjennom den siterte formuleringen, gitt en snever avgrensing. Innenfor det området som er angitt i Grunnloven § 86 første ledd, har Riksretten eksklusiv myndighet, slik at de ordinære domstolene ikke har befatning med slike saker. Riksretten består av seks personer valgt av Stortinget og fem høyesterettsdommere, (Grunnloven § 86 tredje ledd).

Reglene om Riksretten ble grundig revidert i 2007. Det gjelder særlig prosessordningen, men også de materielle reglene om hvilken opptreden som kan danne grunnlag for riksrettsansvar. I tillegg til bestemmelsene

som er nevnt her, vises det særlig til reglene i ansvarlighetsloven og riksrettergangsloven.

I Stortinget forbereder kontroll- og konstitusjonskomiteen saker der Stortinget tar stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende. Åpning av en sak kan i noen tilfeller ha sitt grunnlag i en forutgående undersøkelse og åpning av kontrollsak (FO § 14 nr. 9). Komiteens myndighet omfatter også behandling av spørsmålet om Stortingets ansvarskommisjon skal anmodes om å iverksette undersøkelser (se nedenfor). En tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen av eget tiltak skal ta en sak om konstitusjonelt ansvar opp til behandling.

Komiteen har myndighet til selv å vedta at en ekstern henvendelse om brudd på konstitusjonelle plikter ikke skal fremlegges for Stortinget når de forholdene den omhandler, åpenbart ikke kan føre til ansvar. Dette er regulert i FO § 15 tredje ledd.

Stortinget avgjør om det skal tas ut tiltale mot et regjeringsmedlem (Grunnloven § 86 første ledd).

Forut for et eventuelt vedtak om å ta ut tiltale kan Stortinget gjennom vedtak, etter de særlige reglene i FO § 44, anmode Stortingets ansvarskommisjon, som er et særskilt etterforskningsorgan, om å iverksette undersøkelser for å klarlegge om det er grunnlag for å ta ut tiltale. For slikt vedtak kreves som utgangspunkt bare tilslutning fra en tredjedel av Stortingets medlemmer. Et flertall i Stortinget kan likevel hindre et slikt vedtak ved i stedet å fatte vedtak om at det skal tas ut tiltale direkte, eller at det ikke skal tas ut tiltale, mot vedkommende for de forhold som omfattes av anmodningen. Nærmere regler om Stortingets ansvarskommisjon finnes i riksrettergangsloven kapittel 3.

De nærmere lovbestemmelsene om Riksretten og prosessen i en riksrettssak finnes i riksrettergangsloven kapitlene 1 og 2.

Vedlegg 1

Liste over alminnelige statsrettslige fremstillinger og andre nyttige publikasjoner

Enkelte alminnelige statsrettslige fremstillinger

Johs. Andenæs/Arne Fliflet, «Statsforfatningen i Norge», 10. utg. (Universitetsforlaget 2006)

Benedikte Moltumyr Høgberg, «Statsrett – kort fortalt» (Universitetsforlaget 2013)

Fredrik Sejersted, «Kontroll og konstitusjon» (Cappelen 2002)

Eivind Smith, «Konstitusjonelt demokrati», 3. utg. (Fagbokforlaget 2015)

Jørgen Aall, «Rettsstat og menneskerettigheter» (Fagbokforlaget, 2011)

Kommentarer til Grunnloven

Mads Andenæs m.fl. «Grunnloven vår» (Universitetsforlaget 2012)

Arne Fliflet, «Grunnloven kommentarutgave» (Universitetsforlaget 2005)

Eirik Holmøyvik (red.), «Tolkingar av Grunnlova: Om forfatningsutviklinga 1814 – 2014» (Pax Forlag, 2013)

Andre nyttige publikasjoner

«Om r-konferanser – Forberedelse av saker til regjeringskonferanse»
– Statsministerens kontor, publikasjonsnr. B-0504 B

«Om statsråd – forberedelse av saker til statsråd»
– Statsministerens kontor, publikasjonsnr. B-0501 B

«Foreleggelse av saker for regjeringsadvokaten»
– Statsministerens kontor, publikasjonsnr. B-0509 B

«Utredningsinstruksen med veileder i utredningsarbeid»
– Fornyings- og administrasjonsdepartementet, publikasjonsnr. P-0885 B

«Håndbok i EU/EØS-arbeid»
– Utenriksdepartementet

«Lovteknikk og lovforberedelse» – Veiledning om lov- og forskriftsarbeid
– Justisdepartementet, publikasjonsnr. G-0027 B

«Lovlig språk» – Om språk og stil i lover og annet regelverk
– Justisdepartementet, publikasjonsnr. G-0120, 2. utgave 1995

Kunngjøring i Norsk Lovtidend
– Rundskriv fra Justisdepartementet, publikasjonsnr. G-148/92

«Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU»
– NOU 2012: 2 Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen), avgitt til Utenriksdepartementet 17. januar 2012

Dokument 16 (2011–2012)
– Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, avgitt 19. desember 2011

Innst. 169 S (2012–2013)
– Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, 18. desember 2012

Vedlegg 2

Oversikt over innstillinger til Stortinget om endringer i Stortingets forretningsorden

Oversikt over innstillinger til Stortinget om endringer i Stortingets forretningsorden

Nedenfor gis det en oversikt over innstillinger til Stortinget om endringer i Stortingets forretningsorden fra 1965 og fremover.

Etter innstillingene er det tatt inn en tekst i parentes utarbeidet av Statsministerens kontor som angir stikkord for de viktigste temaene som er behandlet i dokumentet. Teksten i parentes gir ikke en uttømmende oversikt over endringene som er foreslått i det enkelte dokument.

| | |
|--|--|
| Innst. S. nr. 65 (1965–66), S.tid. s. 1832–1883 | Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om endring i Stortingets forretningsorden (Medlemmer av protokollkomiteen skal også være medlemmer av fagkomiteene, en mer generell utforming av de prinsippene som bør gjelde for saksfordelingen på komiteene.) |
| Innst. S. nr. 133 (1965–66), S.tid. s. 2723–2749 | Tilleggsinnstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om endring i Stortingets forretningsorden (Vurdering av endringsforslag og henstillinger som ble fremsatt under debatten av Innst. S. nr. 65 (1965–66) – se sak ovenfor) |
| Innst. S. nr. 156 (1966–67), S.tid. s. 3901 | Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om endring i Stortingets forretningsorden (Opphevelse av egen bestemmelse om gjennomgang av hemmelige statsrådsprotokoller, det årlige trakatatforelegget skal behandles av utenriks- og konstitusjonskomiteen.) |
| Innst. S. nr. 117 (1967–68), S.tid. s. 3343–3380 | Innstilling fra finanskomiteen om endringer i Stortingets forretningsorden (Finanskomiteen skal gi foreløpig innstilling om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet (Budsjett-innst. S. I)) |

- Innst. S. nr. 153**
(1971–72),
S.tid. s. 2513
- Innstilling fra Stortingets presidentskap om opphevelse av forretningsordenens bestemmelse om frist for fremsettelse av proposisjoner og meldinger og om ny bestemmelse om vårsesjonens varighet**
- Innst. S. nr. 2**
(1972–73),
S.tid. s. 28–48
- Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden (komitéordningen)**
(Opphevelse av protokollkomiteen og overføring av dens arbeidsoppgaver til fagkomiteene, endringer i saksfordelingen mellom fagkomiteene.)
- Innst. S. nr. 273**
(1973–74),
S.tid. s. 3481–3487
- Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden**
(Frist for innlevering av spørsmål til spørretime, spørderen gis adgang til å gi kort bemerkning i tilknytning til statsrådets svar.)
- Innst. S. nr. 312**
(1973–74),
S.tid. s. 3487–3490
- Innstilling fra finanskomiteen om visse endringer i Stortingets forretningsorden**
(Behandlingen av trygdebudsjettet.)

Innst. S. nr. 439
(1976–77),
S.tid. s. 4656–4666

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Oppfølging og vurdering av forslag fra reglementskomiteen, blant annet:

- behandlingsmåten for forslag fremsatt av stortingsrepresentanter
- adgangen til å få ordet ved møtets slutt
- kongelig melding om regjeringens svar på anmodninger fra Stortinget og Odelstinget
- endringer i komitéordningen
- tidspunkt for spørretime
- spørsmål om fastsettelse av frister for besvarelse av interpellasjoner og grunngitte spørsmål
- komitéhøringer (blant annet spørsmål om delegasjon av innkallingsrett til komité))

Innst. S. nr. 110
(1978–79),
S.tid. s. 1928–1931

Innstilling fra Stortingets presidentskap om opprettelse av administrasjonsstyre i Stortinget mv.

Innst. S. nr. 266
(1980–81),
S.tid. s. 4375–4388

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Oppfølging og vurdering av forslag fra reglementskomiteen, blant annet:

- oppnevning av en kontrollkomité
- behandling av saker som gjelder flere komiteers saksområde
- saksfordelingen mellom fagkomiteene
- forretningsordenens midlertidige karakter
- varapresidenter og settepresidenter
- behandling av forslag som inneholder anmodning til regjeringen oversendt fra Odelstinget
- utformingen av grunngitte spørsmål og spørretime-spørsmål)

Innst. S. nr. 156
(1981–82),
S.tid. s. 2733–2739

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden
(Utforming av forslag og frist for fremsettelse av forslag som ikke er utformet i komitéinnstillingen.)

Innst. S. nr. 98
(1984–85),
S.tid. s. 2473–2498

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden
(Oppfølging og vurdering av forslag fra reglementskomiteen, blant annet:

- behandling av private forslag
- kontrollkomiteen avgjør selv om den skal forelegge utkast til innstilling for fagkomiteene til uttalelse
- taletidsfordeling og rekkefølgen av talere
- vurdering av innføring av åpne komitéhøringer
- spørretime og grunngitte spørsmål
- representanter som ikke er til stede i salen når presidenten erklærer at en sak er opptatt til votering, deltar ikke i avstemningen
- komitémøter samtidig med møter i plenum
- Stortingets møtetider
- samling av voteringene til slutt i hvert møte
- tidspunkt for fastsetting og utsending av dagsorden og ukeprogram
- tidsrommet fra avgivelse av innstilling til behandling
- forståelsen av forbudet mot ny behandling i samme stortingssesjon av en avgjort sak
- valg av medlemmer til styrer og råd mv.
- opphevelse av bestemmelse om egen stortingsmelding om regjeringens svar på realitetsanmodninger fra Stortinget)

Innst. S. nr. 238
(1984–85),
S.tid. s. 4151–4152

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden
(Bestemmelser om Stortingets fullmaktskomité.)

Innst. S. nr. 232
(1988–89),
S.tid. s. 4695–4736

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Oppfølging og vurdering av forslag fra reglementskomiteen, blant annet:

- bestemmelse om at komiteene ikke kan behandle andre saker enn de som er oversendt fra Stortinget eller Odelstinget, med de unntak som følger av forretningsordenen (komiteenes myndighet)
- vurdering av innføring av åpne komitéhøringer
- mulighet for partigrupper som ikke er representert i en komité, til å få den samme informasjonen som komitémedlemmene
- arbeidsplanen – tidsfrister for komiteens innstillinger
- behandlingen av Budsjett-Innst. S. III
- votering over forslag som er fremsatt i tilknytning til en sak
- samling av regjeringens uttalelser i anledning forslag som er oversendt Stortinget uten realitetsvotering utgis to ganger i året
- samling av voteringene i slutten av møtet
- valg som foretas av Stortinget
- behandlingen av spørretimespørsmål
- behandlingen av interpellasjoner
- ny bestemmelse om redegjørelse fra regjeringen
- debatter
- bestemmelse om årlig melding om behandlingen av private forslag som er oversendt regjeringen uten realitetsvotering
- avvikling av ordning med grunngitte spørsmål
- innstilling kan ikke tas opp til behandling før 48 timer er gått etter at den er omdelt.)

Innst. S. nr. 215
(1989–90),
S.tid. s. 4025

Innstilling fra Stortingets presidentskap om midlertidig tilføyelse i Stortingets forretningsorden som følge av at Stortingets høytidelige oppløsning er bortfalt

Innst. S. nr. 145
(1991–92),
S.tid. s. 3405–3440

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Oppfølging og vurdering av forslag fra reglementskomiteen, blant annet:

- komitéstrukturen (blant annet opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen)
- forretningsordenens regler om partigrupper
- endringer som følge av bortfall av Stortingets høytidelige oppløsning.)

Innst. S. nr. 112
(1993–94),
S.tid. s. 3321–3329

Innstilling fra Stortingets presidentskap om hvilket organ i Stortinget som skal ha konsultasjoner med Regjeringen om EØS-saker

Innst. S. nr. 205
(1993–94),
S.tid. s. 4569–4572

Innstilling fra Stortingets presidentskap vedørende § 13 a i Stortingets forretningsorden

(Saker som er brakt frem i konsultasjonsorganet, skal legges frem for Stortinget i møte når utenrikskomiteen krever det.)

Innst. S. nr. 8
(1995–96),
S.tid. s. 219–256

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag om endring av Stortingets forretningsorden – åpne komitéhøringer

(Innføring av prøveordning om at Stortingets komiteer kan beslutte at høringer helt eller delvis skal holdes for åpne dører.)

Innst. S. nr. 211
(1995–96),
S.tid. s. 3803–3808

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden (spørsmål og interpellasjoner)

(Behandling av forslag fra utredningsgruppe for å vurdere spørsmålsordningen i Stortinget, blant annet:

- innføring av spørsmål til skriftlig besvarelse
- innføring av muntlig spørretime.)

- Innst. S. nr. 298**
(1995–96),
S.tid. s. 4766
- Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Stortingets forretningsorden § 12 annet ledd nr. 2 og nr. 3**
(Endring i ansvarsdelingen mellom finanskomiteen og familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.)
- Innst. S. nr. 192**
(1996–97),
S.tid. s. 3484–3519
- Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen vedrørende Grunnloven § 75 h. Forslag om endring av Stortingets forretningsorden § 48 og § 49**
(Forklaring i henhold til et innkallingsvedtak i Stortinget kan mottas av den komiteen som har til behandling den saken som den innkalte skal forklare seg om.)
- Innst. S. nr. 243**
(1996–97),
S.tid. s. 4412–4416
- Innstilling fra Stortingets presidentskap om reformer av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet**
(Endringer i forretningsorden som følge av omleggingen av Stortingets budsjettbehandling.)
- Innst. S. nr. 276**
(1996–97),
S.tid. s. 4412–4416
- Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden m.v.)**
(Blant annet:
- forlengelse av prøveordning med åpne komitéhøringer
 - vurdering av de nye spørreordningene
 - saker om Stortingets forretningsorden legges til Presidentskapets arbeidsområde
 - samling av voteringer til slutten av møtet
 - frist for innlevering av private forslag
 - frist for innlevering av forslag til Lagtinget
 - ubehandlede private forslags stilling ved utgangen av valgperioden.)

Innst. S. nr. 168
(1998–99),
S.tid. s. 3254–3256

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Blant annet:

arbeidsfordelingen mellom komiteene

- kongelige proposisjoner og meldinger som ikke er ferdig behandlet i den valgperioden der de ble satt frem
- representantenes taushetsplikt
- innføring av årlig stortingsmelding om oppfølgingen av stortingsvedtak som inneholder en anmodning til regjeringen, og om behandlingen av private forslag som er vedtatt oversendt regjeringen til utredning og uttalelse
- stortingsrepresentantene kan innhente uttalelser fra departementene om forslag oversendt regjeringen uten realitetsvotering (opphevelse av bestemmelse om regjeringens brev til Stortinget om slike forslag)
- adgang til å gi innstilling om en del av en sak
- behandlingsmåten for forslag fremsatt i tilknytning til en sak som ikke har vært komitébehandlet
- forlengelse av prøveordning med åpne komitéhøringer.)

Innst. S. nr. 247
(1998–99),
S.tid. s. 4269

Innstilling fra Stortingets presidentskap om å oppheve § 31 annet ledd i Stortingets forretningsorden

(Opprettelse av inkurie ved behandling av Innst. S. nr. 168 (1999–99).)

Innst. S. nr. 174
(2000–2001),
S.tid. s. 2263–2265

Innstilling fra Stortingets presidentskap om evaluering av Stortingets behandling av stats- og nasjonalbudsjettet
(Budsjettreformen videreføres uten tidsbegrensning.)

Muntlig Innst.
(2000–2001),
S.tid. s. 2531–2532

Muntlig innstilling fra Stortingets presidentskap
(En representant kan stille ett spørsmål i en ordinær spørretime.)

Innst. S. nr. 284
(2000–2001),
S.tid. s. 3531–3537

Innstilling fra Stortingets presidentskap om åpne høringer og om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget

(Behandling av delutredning om åpne høringer fra et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, blant annet:

- ordningen med åpne høringer gjøres permanent
- reglement for åpne kontrollhøringer
- kunngjøring av innkallinger til åpne høringer.)

Innst. S. nr. 285
(2000–2001),
S.tid. s. 3530–3531

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Blant annet:

- innbringelse for Stortinget av saker fra den utvidete utenrikskomité
- tidspunkt for offentliggjøring av komitéinnstillinger
- grunnlovsforslag – fremsettelse i møte og separat trykking
- behandling av private forslag
- avstemningsmåten ved valg, særlig av presidenter og visepresidenter
- fristen for innlevering av spørsmål til ordinær spørretime.)

Innst. S. nr. 91
(2001–2002),
S.tid. s. 1741–1744

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – åpne komitéhøringer

(Ikke adgang til å holde åpne høringer når det er møte i Stortinget eller avdelingene, kunngjøring av åpne høringer.)

Innst. S. nr. 187
(2002–2003),
S.tid. s. 2735–2738

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden og Bevilgningsreglementet
(Blant annet:

- grunner for avvising av spørsmål til ordinær spørretime
- frontaledebatten og tidspunktet for fremleggelse av budsjettproposisjonen om høsten
- taletiden i replikkordskifter
- valgt sekretær i komiteene
- elektronisk distribusjon av innstillinger.)

Innst. S. nr. 210
(2002–2003),
S.tid. s. 2969–2986

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.

(Oppfølging av innstilling fra Frøiland-utvalget, herunder:

- innføring av mindretallsrettigheter for kontroll- og konstitusjonskomiteens medlemmer
- ny bestemmelse om Stortingets adgang til å nedsette granskingskommisjoner
- ny bestemmelse om gjennomføring av Stortingets innsynsrett etter Grunnloven § 75 f
- ny bestemmelse om fremgangsmåte når en representant ber om innsyn i regjeringens og forvaltningens saksdokumenter)

Innst. S. nr. 255
(2002–2003),
S.tid. s. 3266–3270

Innstilling fra Stortingets presidentskap om forslag fra utvalg nedsatt for å foreta en gjennomdrøfting av ulike forhold og godtgjørelser knyttet til vervet som stortingsrepresentant
(Nedre grense for fravær før det kan innvilges permisjon.)

Innst. S. nr. 188
(2004–2005),
S.tid. s. 2431–2436

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – komitéstrukturen, spørreinstituttet, arbeidsordningskomiteen, arbeidet i komiteene mv.

(Blant annet tiltak for å få en mer rasjonell flyt i saksbehandlingen i Stortinget/avdelingene, oppfølging av innstilling for å vurdere Stortingets komitéstruktur og oppfølging av utvalg for å vurdere Stortingets spørreinstituttt, blant annet behandling av spørsmål om:

- frister for komiteene til å avgi innstilling og utsettelse av fristavgivelse
- ikke gjeninnføre en adgang til å fremsette forslag under interpellasjonsdebatter
- Presidentskapets innhenting av oversikt over saker som skal fremmes for Stortinget
- endring i komitéstrukturen.)

Innst. S. nr. 230
(2005–2006),
S.tid. s. 2882

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. (endret betegnelse på private forslag og endring av Stortingets møtetid mv.)

(Endring av betegnelsen på selvstendige forslag som fremsettes av stortingsrepresentantene fra «private forslag» til «representantforslag», forlengelse av Stortingets formiddagsmøter med én time.)

Innst. S. nr. 107
(2006–2007),
S.tid. s. 2000–2008,
2023

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)

(Endringer i forberedelse av saker som gjelder brudd på konstitusjonelle plikter som følge av reform av riksrettsordningen, blant annet bestemmelser om:

- kontroll- og konstitusjonskomiteens rolle som forberedende organ
- Stortingets ansvarskommisjon.)

Innst. S. nr. 264
(2006–2007),
S.tid. s. 3553, 3596

Innstilling fra Stortingets presidentskap om en endring i Stortingets forretningsorden
(Opphevelse av bestemmelse om egen stortingsmelding om embetsutnevninger.)

Innst. S. nr. 38
(2007–2008),
S.tid. s. 819–820,
833–834

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – europapolitikken
(Endringer som følge av Stortingets behandling av Europameldingen (St. meld. nr. 23 (2005–2006), blant annet:

- EØS-utvalget endrer navn til Europautvalget
- fagkomiteene kan vedta å avgi skriftlig uttalelse til Europautvalget innenfor sine fagområder
- dokumenter som Europautvalget får tilsendt fra regjeringen, sendes også til de respektive fagkomiteene
- fagkomiteene kan stille skriftlige spørsmål til regjeringen om dokumenter som gjelder EU/EØS-saker
- offentliggjøring av referater fra Europautvalget.)

Innst. S. nr. 72
(2008–2009),
S.tid s. 1645

Innstilling fra Stortingets presidentskap om Register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser
(Bestemmelse om obligatorisk registreringsordning for stortingsrepresentanters verv og økonomiske interesser.)

- senest én uke før innstilling skal avgis, kan saksordføreren kreve at komiteen stiller bestemte skriftlige spørsmål til vedkommende regjeringsmedlem om en sak som er til behandling i komiteen
- adgang til å bringe avslag på krav om høring som er fremsatt av et mindretall på minst en tredjedel av komitemedlemmene, inn for Presidentskapet til avgjørelse.)

Innst. S. nr. 256
(2008–2009),
S.tid s. 3308–3311

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden (endringer i komitéstrukturen)
(Blant annet:

- økt adgang for partigruppene til å endre komitéplasseringen av sine medlemmer i løpet av stortingsperioden
- alle partigrupper skal ha plikt til å ha medlemmer i kontroll- og konstitusjonskomiteen, men små partier kan kreve at deres medlem i komiteen også blir medlem av en annen fagkomité
- utenriks- og forsvarskomiteen slås sammen til én komité.)

Innst. S. nr. 288
(2008–2009),
S.tid s. 3472–3473

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv. når Odelstinget og Lagtinget bortfaller

(Endringer som følge av grunnlovsvedtak 20. februar 2007 om å endre grunnloven slik at Stortinget ikke lenger skal inndeles i to avdelinger – Odelstinget og Lagtinget.)

Innst. S. nr. 61 S
(2009–2010),
S.tid s. 719, 754

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden mv.

(Forsvarsministeren gis anledning til å be om møte i den utvidete utenriks- og forsvarskomiteen i saker som gjelder viktige beredskapsmessige spørsmål, og dessuten enkelte korrigeringer i forretningsordenen.)

Innst. S. nr. 358 S
(2009–2010),
S.tid s. 4217, 4218,
4270

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden

(Justering av saksfordeling mellom komiteer og presidentskapets myndighet i saker som behandles i flere komiteer)

- Innst. S. nr. 188 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden**
(Komitélederens myndighet til å innkalle varamedlemmer til komitésamlinger når Stortinget er samlet, men ikke har møter i plenum.)
- Innst. S. nr. 199 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden vedrørende møteavviklingen**
(Blant annet:
– adgang til å holde åpne høringer samtidig som det er møte i plenum
– møtestart på fredager kl. 09.00
– frist for å levere inn ulike forslag til behandling flyttes til kl. 08.30.)
- Innst. S. nr. 226 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden vedrørende registeret for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser og i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser (registrering av vararepresentanter)**
(Registreringsordningen gjøres gjeldende for alle møtende vararepresentanter.)
- Innst. S. nr 318 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden om den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé**
(Presisering av saksområder til komiteen og innføring av adgang for justisministeren til å be om at den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé sammenkalles for å drøfte viktige spørsmål vedrørende terrorberedskap.)
- Innst. S. nr. 445 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endring i Stortingets forretningsorden vedrørende spørsmål til skriftlig besvarelse**
(Adgangen til å stille spørsmål til skriftlig besvarelse utvides med to uker i august måned.)

- Innst. S. nr. 446 S
(2010–2011)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden – behandling av anmodningsforslag som fremmes i tilknytning til lovforslag**
(Anmodningsvedtak som er fremmet under behandlingen av et lovforslag skal som hovedregel behandles sammen med lovforslaget ved første gangs behandling av dette.)
- Innst. 165 S
(2011–2012)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om endring i Stortingets forretningsorden vedrørende permisjoner**
(Den nedre grensen på fem dager for representantene oppheves.)
- Innst. 350 S
(2011–2012)** **Innstilling fra Stortingets presidentskap om språklig og teknisk revisjon av Stortingets forretningsorden**
(Den nye versjonen er språklig og lovteknisk fullstendig omarbeidet i forhold til den gamle versjonen. Innholdsmessig er reglene i hovedsak uforandret.)

**Innst. 259 S
(2012–2013)**

Innstilling fra Stortingets presidentskap om innholdsmessig revisjon av Stortingets forretningsorden

(Blant annet:

- diverse presiseringer og endringer i de forskjellige komiteers ansvarsområder
- innføring av adgang for den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé til å beslutte fellesmøter med andre komiteer
- ny bestemmelse om at den enkelte komité inntil to ganger i hver stortingssesjon kan ta opp en sak til debatt i Stortinget uten at de har en sak til behandling
- dobbeltstemme til komitéleder ved stemmelikhet
- en tredjedel av medlemmene i en komité kan kreve at det skal avholdes høringsmøter, men et mindretall på en tredjedel kan bringe beslutningen inn for presidentskapet for avgjørelse
- en tredjedel av komiteens medlemmer kan kreve at komiteen sender brev til en statsråd med anmodning om statsrådets uttalelse til et representantforslag
- vedtaksformene for avgjørelsen av et representantforslag er presisert
- endring i adgangen til å avvise representantforslag
- nye regler om behandling av forslag om utsettelse av saker eller om å sende den tilbake til komité
- åpning for at finanskomiteen kan avgi innstilling om Innst. 3 S om skatter og avgifter senere enn finansinnstillingen
- oppmykning av adgang til å avvise interpellasjoner om et enkeltforslag som tidligere er tatt opp
- åpnet for at hver representant kan stille to spørsmål til skriftlig besvarelse pr. uke selv om de også innleverer spørsmål i den ordinære spørretimen.)

**Innst. 20 S
(2013–2014)**

Innstilling fra Stortingets presidentskap om endringer i Stortingets forretningsorden og reglementet for åpne kontrollhøringer

- enkelte mindre presiseringer og rettinger av henvisningsfeil

Vedlegg 3

**Brev fra Stortingets administrasjon til
Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe
31. oktober 2003 – Anmodning om lovteknisk
bistand – svar fra Sosialdepartementet**



Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe

Her

Stortingets administrasjon
Direktøren

Vår dato: 31. oktober 2003
Vår ref.: 2003/01060

Deres dato: 23. oktober 2003
Deres ref.:

Anmodning om lovteknisk bistand - svar fra Sosialdepartementet

Storingsgruppens brev datert 23. oktober 2003 er behandlet av Presidentskapet i møte 30. oktober 2003. Presidentskapet har besluttet å svare følgende:

"Presidentskapet konstaterer at det er av stor betydning for Stortingets lovgivende virksomhet at departementene vanligvis etterkommer anmodninger fra komiteene og parti-gruppene om å yte lovteknisk bistand under komitebehandlingen av lovproposisjoner. Etter Presidentskapets oppfatning bør det likevel vises forståelse for at departementene i enkelte tilfelle ikke finner å kunne imøtekomme slike anmodninger, særlig når bistanden vil kreve et omfattende arbeid.

Dersom et departement avslår en anmodning om å gi lovteknisk bistand, kan etter forholdene en naturlig følge av dette være at det i innstillingen fremmes forslag om at proposisjonen sendes tilbake til Regjeringen, eller om at Stortinget ber Regjeringen fremme proposisjon om lovendringer."

Med vennlig hilsen

Hans Brattestå

Jan-Ivar Pavestad

Kopi:

- Statsministerens kontor
- Sosialdepartementet
- Sosialkomiteen

Vedlegg 4

**Brev fra Stortingets president til statsminister
Kjell Magne Bondevik 13. mars 2002
– Muntlige redegjørelser for Stortinget**



STORTINGETS PRESIDENT

Vedlegg 4

Saksnr. 2002/00534 KK

Oslo, 13.03.2002

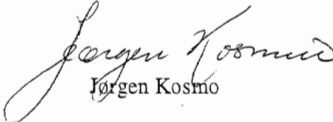
Statsminister Kjell Magne Bondevik
Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

MUNTlige REDEGJØRELSEr FOR STORTINGET

Presidentskapet og Stortingets gruppeledere har drøftet de muntlige redegjørelsene som regjeringens medlemmer kan gi for Stortinget i medhold av § 34 a i forretningsordenen. Man har kommet fram til at det er ønskelig å redusere antall redegjørelser som gjelder generelle problemstillinger innenfor bestemte politikkområder. Spesielt dersom regjeringen ønsker å varsle en ny politikk innenfor et område, er det Presidentskapets og gruppeledernes oppfatning at dette primært bør gjøres i form av en stortingsmelding eller proposisjon. Det bør heller åpnes for flere redegjørelser når regjeringen har behov for å orientere Stortinget om dagsaktuelle saker eller når Stortinget ønsker informasjon eller synspunkter fra regjeringen.

Utenrikspolitiske redegjørelser står i en særstilling og bør beholdes i den form de har haft gjennom lang tid.

Jeg blir gjerne med på et møte der vi kan drøfte dette nærmere.


Jørgen Kosmo

Vedlegg 5

Brev fra Stortingets presidentskap til

Stortingets fagkomiteer

20. november 1998

- Hvorvidt departementet skal eller bør delta på møter/høringer/befaringer når en komité ønsker å få i tale en underliggende etat**



STORTINGETS PRESIDENTSKAP

Saksnr. 98/02675 KK JIP/kma

Til
Stortingets fagkomiteer

Hvorvidt departementet skal eller bør delta på møter/høringer/befaringer når en komitee ønsker å få i tale en underliggende etat.

Etter henvendelse fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i brev av 30. oktober 1998, har Presidentskapet drøftet ovennevnte problemstillinger.

En følge av regjeringsmedlemmenes konstitusjonelle og parlamentariske ansvar overfor Stortinget og av regjeringens og departementenes overordnede stilling i forhold til de underliggende etater er - etter Presidentskapets oppfatning - at statsråden/departementet kan forlange å få være til stede ved høringer og andre møter som en stortingskomitee har med departementets underliggende etater.

Innkalling av en underliggende etat til møte/høring med komiteen bør - etter Presidentskapets oppfatning - i alminnelighet skje gjennom departementet. Dersom det ikke går frem på denne måten, må det være en forutsetning at departementet blir informert om innkallingen.

Det som er sagt ovenfor, gjelder departementets underliggende etater. Presidentskapet går ikke nærmere inn på spørsmålet om hva slags organer dette begrepet omfatter, men mener at dersom det gjelder et organ som har en høy grad av uavhengighet i forhold til departementet, bør komiteen vurdere konkret, ut fra arten av saker som skal tas opp på møtet, om det er grunn til å følge den samme praksis.

Når det gjelder deltakelse fra departementet i forbindelse med komiteereiser, er Presidentskapet av den oppfatning at dette som hovedregel bare kan skje etter ønske fra komiteen. I forbindelse med visse typer innenlandsreiser og befaringer, eller deler av slike, kan det være tilrettelagt møter hvor de hensyn som er nevnt ovenfor gjør seg gjeldende. I slike tilfelle vil det også kunne fremstå som naturlig å åpne for deltakelse fra vedkommende departement.

OSLO, I STORTINGETS PRESIDENTSKAP, 20. november 1998.

Kirsti Koll Grøndahl
Kirsti Koll Grøndahl

Hans Brattestå
Hans Brattestå

✓ Kopi: Statsministerens kontor

Vedlegg 6

**Skriv fra Stortingets presidentskap til de
faste komiteene i Stortinget 4. februar 1994 –
Storingskomiteenes myndighet**

Saksnr. 94/72 K JIP

Til
de faste komiteene i Stortinget.

Stortingskomiteenes myndighet.

En del tilfelle i den senere tid har gitt inntrykk av at noen komiteer ikke er tilstrekkelig oppmerksomme på begrensningene i deres formelle kompetanse. Presidentskapet vil derfor minne om bestemmelsen i Stortingets forretningsorden § 20 tredje ledd, som lyder slik:

"Komiteene kan ikke behandle andre saker enn de som er oversendt fra Stortinget og Odelstinget, med de unntak som følger av denne forretningsorden."

Denne bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget 15. juni 1989, og var ment som en presisering og understreking av det som allerede fulgte av forretningsordenen og praksis. Til belysning av bakgrunnen for og rekkevidden av bestemmelsen vedlegges Innst. S. nr. 232 for 1988-89, der det vises til s. 14-24 i vedlegget, som er innstillingen fra reglementskomiteen.

Reservasjonen "de unntak som følger av denne forretningsorden", omfatter følgende:

- Forsvarskomiteen skal etter § 12 annet ledd nr. 4 "følge de tiltak som blir gjort på det beredskapsmessige område i henhold til gitte fullmakter og bevilgninger".

- Kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsoppgaver er fastlagt i § 12 annet ledd nr. 8. Komiteen kan bl.a. foreta de undersøkelser i forvaltningen som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Før komiteen selv foretar slike undersøkelser, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger.

- Om den utvidede utenrikskomite gjelder reglene i § 13. Andre unntak enn disse, er ikke hjemlet i forretningsordenen.

At en komite ikke kan behandle andre saker enn de som er oversendt komiteen fra Stortinget/Odelstinget, innebærer bl.a. at komiteen ikke har myndighet til å motta informasjon eller gi uttalelser på Stortingets vegne i saker som ikke er sendt komiteen fra Stortinget/Odelstinget.

Dersom en statsråd ønsker å informere Stortinget eller innhente en reaksjon fra Stortinget, må det gjøres på vanlig konstitusjonell måte, det vil si ved kongelig proposisjon eller melding, eller en muntlig redegjørelse for Stortinget i plenum etter § 34 a i forretningsordenen. Presidentskapet vil peke på at sistnevnte mulighet kan brukes også i tilfelle hvor det gjelder en aktuell sak hvor statsråden føler behov for å gi en forholdsvis snarlig redegjørelse til Stortinget. Presidentskapets samtykke til dette kan vanligvis påregnes gitt når tidspunktet passer inn i Stortingets program.

For ordens skyld vil Presidentskapet tilføye at en sak kan være av en slik karakter at den faller inn under området for den utvidede utenrikskomite, eller at det kan være naturlig å gi en foreløpig orientering til partienes gruppeledere. Presidentskapet vil også presisere at statsrådene selvsagt ikke er avskåret fra å gi komiteene praktiske opplysninger om saker som skal fremmes for Stortinget, f.eks. om framdriften av disse, men slike opplysninger kan det etter forholdene være grunn til å gi også til Presidentskapet.

Selvsagt kan komiteene innhente og motta generell informasjon på sine saksområder uten hinder av den siterte bestemmelsen.

Kopi av dette skriv er oversendt Regjeringen v/Statsministerens kontor til orientering.

OSLO, I STORTINGETS PRESIDENTSKAP, den 4. februar 1994.

Kirsti Kolle Grøndahl

Hans Brattestå

Vedlegg.

Utgitt av:
Statsministerens kontor

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: B-0510 B
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
10/2015 – opplag 100

