

# Kontroll- og konstitusjonskomiteen i et maktfordelingsperspektiv

Professor  
Eivind Smith

Institutt for offentlig rett, UiO  
24.11.2016

# Kort om bakgrunnen

- Komiteens etablert 1993 – utvikling underveis
- Utfordring: Partipolitikk eller (bare) kontroll?
  - Mindretallets mulighet for initiativ: Vitalisering
  - (1/3 av medlemmene eller av stortingsrepresentantene?)
- Evnen til å sette sak fremfor parti varierer over tid og mellom saker
  - Også preget av medlemmenes personlighet
  - Tore Grønlie ('Stortingets historie'): Skille mellom egeninitierte saker og saker fremmet av Stortingets eksterne kontrollorganer?
  - Selv har jeg ikke sjelden tenkt godt om evnen til å dyrke «saken»
  - Men uansett: Stortinget og dets komiteer **er jo** politiske organer
- Uansett: Ofte (økende?) debatt om komitéens rolle
- Debatten har toppet seg i noen enkeltsaker (senest: Telenor ...)
- Helst: Diskutere komiteens rolle med slike saker på litt avstand
  - Men ikke lett med dagens politikk-/mediadynamikk

# Litt om helheten i systemet

- Institusjonell spesialisering av «kontrollen»
  - Stortingets historiske hovedmodell (protokollkomiteen mv.).
  - Utfordring: Hvordan få tyngde/prestisje i dette arbeidet?
  - KK-komitéen: Ofte preget av tunge politikere (Carl I. Hagen osv.)
  - Sånn sett: Nyordningen – en klar suksess
- Men stående dilemma: Hva slags «kontroll»?
  - KK-komitéen: Primært etterhåndskontroll
  - Fagkomitéene: Primært forhåndskontroll med proposisjoner mv.
- Går KK-komitéens synlighet på bekostning av arbeidet med politikkutforming i Stortinget?
- Kan sentraliseringen av etterhåndskontrollen svekke Stortingets samlede kapasitet for institusjonell læring?
  - Fagkomiteene får ikke slik kunnskap om gjennomføringen av politikk de har vært med på å forberede, som forpliktende arbeid med Riksrevisjonens rapporter mv. kan gi

# KKs oppgaver (etterhåndskontroll)

Stortingets hjemmesider/Kontroll- og konstitusjonskomiteen per 23.9.2016:

- I tillegg til en rekke særlige oppgaver (gjennomgå statsrådsprotokollene osv.) kan komiteen
- «foreta egne undersøkelser i forvaltningen for å kontrollere om regjeringens politikk er i overensstemmelse med Stortingets vedtak og intensjoner.» Merk særlig:
  - «**regjeringens** politikk»
  - Formelle **vedtak** = lover mv.
  - Hva regnes om «**intensjoner**»?

# Forretningsordenen setter de nærmeste juridiske rammene

- Forretningsordenen § 14 nr. 9

«Hovedregelen for saksfordelingen mellom fagkomiteene er:

...

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

... Saker om Stortingets kontroll med forvaltningen, jf. § 15 første ledd. Saker der Stortinget skal ta stilling til hvorvidt konstitusjonelt ansvar skal gjøres gjeldende, ...»

- Dertil kommer en rekke spesifiserte tillegg (de relevante delene av grunnloven § 75 mv.) som vi kan la ligge her

## Forretningsordenen § 15 første ledd

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

# Nøkkelordene blir altså

- «Saker om **Stortingets** kontroll med **forvaltningen**» (§ 14 nr. 9)
- «forhold som omfattes av **Stortingets** kontroll med **forvaltningen**» (§ 15 første ledd)
- «en sak om **slik kontroll**» (§ 15 første ledd)
- «ytterligere undersøkelser i **forvaltningen** som anses nødvendig for dette» (§ 15 første ledd)

Presiseringene i § 15 første ledd knytter seg direkte til mindretallets særlige rolle, men gjelder utvilsomt tilsvarende for hele komiteen

# Kontroll- og konstitusjonskomitéen som redskap for Stortingets kontroll

- Selv om særskilt initiativrett: Det er Stortingets egen kontroll som skal utøves
- Dette gjelder også ved åpne høringer mv.
  - Kontroll med personer/forhold som nokså klart ligger utenfor statsrådets eget ansvarsområde?
  - Debatten toppet seg i saken om Telenor/Vimpelcom
- De ytre rammer for Stortingets kontroll med den utøvende statsmakt følger ikke primært av forretningsordenen, men av grunnloven
- Desto større grunn til å minne om at ikke bare Stortinget, en også KK-komiteén, må forstås i lys av konstitusjonens system for «maktfordeling»



# Stortingets kontroll med forvaltningen

- Hovedreglene er klare nok. Men sider av deres anvendelse kan by på tvil
  - Dessuten omfatter flere «eksterne» kontrollorganer for Stortinget også eller primært forvaltningen under regjeringnivå
  - men dette følger av lov (som er vedtatt også av regjeringen)
- Grl. § 75 pålegger Stortinget en rekke spesifiserte kontrolloppgaver
  - Den praktisk sett viktigste er antagelig KK-komiteéns rolle vedrørende Riksrevisjonens rapporter
- Men denne oppregningen er ikke uttømmende
- For ytterligere kontrolloppgaver blir da spørsmålene:
  - Kontroll *med hvem* i forvaltningsapparatet?
  - *Hvor langt ned/ut* i «systemet» kan kontrollen gå?

# Regjeringen som leder av forvaltningsapparatet

- Systemet må bedømmes i lys av de konstitusjonelle reglene om regjeringen
- Derunder særlig
  - § 3 om forvaltningshierarkiet («den utøvende makt er hos kongen»)
  - § 5 om regjeringens («statsrådets») ansvar
- Men også:
  - § 12 (regjeringsutnevnelser/organisering)
  - Grunnlovsumiddelbare kompetanser («prerogativer»)
    - Embetsmenn, utenriksstyre, kommandomyndighet ...
    - § 19 om at regjeringen styrer statens eiendommer innenfor bestemmelser gitt av Stortinget (og ved lov)

# Regjeringens særstilling som gjenstand for Stortingets kontroll

- Konstitusjonelt er det regjeringen som er Stortingets eneste formelle «samtalepart»
- Regjeringen/statsrådene er de eneste som har ansvar direkte overfor Stortinget
- Grunnloven trekker i samme retning
  - § 15 (mistillit som riset bak speilet)
  - § 74 andre ledd (statsrådenes møterett)
  - § 75 bokstav f og g («statsrådet», «kongen»)
  - § 82 (regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget)
  - § 86 (riksrettsansvaret)

# Noen konsekvenser

- «Stortinget kjenner bare statsråden»
  - For ordens skyld: Primæransvaret hviler ikke på fagstatsråden, men på regjeringkollegiet
- Munnhell? Men ikke desto mindre ...
- det konstitusjonelle utgangspunktet
  - 1) Regjering – 2) Statsråd – 3) Ministerium
  - Kontrollen retter seg primært mot 1) og 2)
  - Kontrollen med 3) er primært regjeringens ansvar
    - Konstitusjonelt utgangspunkt i kraft av § 3/hierarkiet
    - Dessuten: Unngå at regjeringens/statsrådets ansvar for selv å følge med og å «rydde opp», i praksis blir svekket

# Kontroll med «ministeriet»

- Norge («departement» og «ytre etat») versus
- Danmark: «Ministeriets departement»
- Men også hos oss er regjeringen/statsråden ansvarlig for forvaltningshierarkiet fra topp til bunn
  - Hvis ikke lovbestemt «uavhengighet» (eks.: UNE)
- I denne relasjon: Intet skille mellom embetsmenn mv. i departementene og i «direktorater», «tilsyn» osv.
- I kontrollpraksis likevel betydelig utglidning, særlig overfor ledere i de deler av statsrådenes «ministerium» som kalles «ytre etater»
- Uklarheten avspeiles også i det særskilte reglementet for åpne kontrollhøringer § 5 (uthevelser lagt til her):

# Reglement for åpne kontrollhøringer

- **§ 5 Høring av embets- og tjenestemenn**
- (1) Komiteen kan anmode embets- og tjenestemenn om å møte til høring. Dersom det gjelder ***ansatte i et departement***, skal ***anmodningen rettes til den ansvarlige statsråd***, 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 tjenestemann***.
- (2) Embets- og tjenestemenn i ***de ytre etater*** kan ***anmodes direkte om å møte til høring***. I slike tilfelle skal den ansvarlige statsråd varsles, og gis adgang til å være til stede. ***Spørsmål stilles direkte til den innkalte***, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen.
- (3) Ved utspørring av embets- og tjenestemenn plikter komiteen å ***ta hensyn til de lojalitetsforpliktelser som eksisterer innad i forvaltningen***, og mellom embetsverk og statsråd. Møteleder skal påse at dette respekteres.

# Behovet for klare ansvarsforhold

- Fare for å utvanne regjeringens ansvar for å følge med/ «rydde opp» på eget initiativ, ikke bare som oppfølging av pålegg mv fra Stortinget?
  - Aslak Bonde («Et forsvar for kontrollkomitéen», Stat & Styring):
    - «... departementet opptrådte så lite selvstendig. Det ble et ekspedisjonskontor» [i Telenor-saken]
    - «... pussig at statsråden sender granskningsrapportene direkte videre til kontrollkomitéen ute at hun avveier rapportens konklusjoner mot Forsvarssjefens innsigelser. Hun følger ikke opp revisjonsprinsippet om kontradiksjon – antagelig fordi hun regner med at Stortinget tar seg av den biten» [i saken om Nigeria-båtene]
- Fare for å trække i andre kontrollorganers (eks.: Påtalemyndigheten) bed, slik at
  - den samlede effektiviteten blir redusert?
  - forholdet mellom makt og ansvar blir utvannet?

# Kontroll direkte med «ministeriet»

- Innst. 213 S (2015–2016) om «Nigeria-båtene»
- Statsråden kvitteres ut med eksplisitt ros (s. 34)
- Derimot kritiseres en av departementets embetsmenn direkte («ansvaret for de spesifikke avhendingene som denne saken handler om, [har] fortsatt ikke ... blitt erkjent av den som vitterlig har blitt gitt ansvaret: forsvarssjefen.»)
- Vedtakspunkt V: «Stortinget ber regjeringen sørge for at Forsvaret har samme forståelse av ansvarsgrensesnittet som Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet i forbindelse med regelverket som styrer avhending av tidligere militært utstyr.»
- Kunne lett ha vært formulert som kritikk av statsråden for IKKE å ha «sørget for» at en del av hennes ministerium hadde «samme forståelse av ansvarsgrensesnittet» om statsråden selv.
  - Dessuten: Den som delegerer blir ikke fri for ansvar – derfor slett ikke opplagt at Forsvarssjefen «vitterlig har blitt gitt ansvaret»
- Bør Stortinget gå så langt i å «rydde opp i departementet» ved å mene noe om navngitte underordnede?



# Kontrollen med statens eierinteresser mv. utenfor forvaltningen

- Forretningsordenen er klar på at nærmere undersøkelser kan innrettes mot «forvaltningen»
  - Hjemmesidene snakker om «regjeringens politikk»
- Ifølge grunnloven § 19 er det Kongen som «våker over» bruk og bestyrelse av statens eiendommer
  - § 19 har knapt vært nevnt i debatten rundt Telenor-saken mv.
- Dette er lagt til grunn for mange særregler i lov
  - Helseforetak osv.
  - Alminnelig selskapslovgivning
- Felles: Statsråden er generalforsamling, foretaksmøte eller utøver av statens aksjeposisjoner
- Den parlamentariske kontrollen må primært rette seg mot hvordan den ansvarlige regjering/statsråd ivaretar sine oppgaver etter disse bestemmelsene

# Kontroll med statsråden og med andre deler av apparatet

- Det er i og for seg ikke noe i veien for at komiteen snakker med andre enn statsråden
  - Derunder: For å skaffe supplerende dokumentasjon
- Men: Bare så langt som nødvendig for kontrollen med hvordan regjeringen/statsråden ivaretar sitt ansvar
  - Hva visst statsråden «egentlig» da Stortinget ble informert osv.?
- Kjernen i debatten om Telenor-saken: Hvor langt er det «nødvendig» å gå for å avklare statsrådets ansvar?
  - Ikke gå inn i detaljene her
  - Likevel: Komiteen gikk nok til dels vesentlig lenger enn det som harmonerer med grl. § 19 og regelverket om selskapsstyring mv.
  - Indikasjon: Hvorfor fortsette å bore når det er etablert politisk enighet om at statsråden ikke skal kritiseres?

# Noen hovedspørsmål i et maktfordelingsperspektiv

- Hvordan kan Stortingets kontroll innrettes på en slik måte at regjeringen fastholdes i
  - sin konstitusjonelle rolle etter grunnloven (så lenge denne ikke måtte bli endret), derunder
  - sitt ansvar for å holde orden i eget hus?
- Hvordan unngå at Stortinget ender som forvaltningens høyeste organ – men uten ditto ansvar eller mulighet for systematisk styring?
  - Behov for større oppmerksomhet om samspillet med kontrollsystemet utenfor Stortinget (og for å utvikle dette)
- La oss forsøke å vedlikeholde refleksjon/debatt om slike spørsmål selv etter at en kontroversiell sak er vedlagt Stortingets protokoll