

# Innst. S. nr. 277.

(1976—77)

## Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om Stortingets kontroll med forvaltningen.

(Dok. nr. 7 for 1972—73.)

Til Stortinget.

### INNHold

	Side
1. Innledning .....	1
2. Nye dokumenter .....	2
3. Oversikt over Utvalgets utredning .....	2
4. Generelle synspunkter .....	3
5. Utenriks- og konstitusjonskomitéens innledende bemerkninger .....	4
6. Stortingets myndighet til å treffe vedtak som binder forvaltningen .....	6
7. Vedtaksformen for instruks til Regjeringen .....	7
8. Betydningen av uttalelser i Stortinget og komitéene .....	7
9. Endringer i forslag fra Regjeringen .....	8
10. Det konstitusjonelle ansvar når myndighet delegeres .....	8
11. Statsbedriftene. Instruksjonsmyndighet. Grunnlovens § 19 .....	10
12. Ansattes medbestemmelsesrett .....	10
13. Konklusjoner om instruks og kontrollmyndighet .....	12
14. Riksskattestyret .....	12
15. Statens bygge- og eiendomsdirektorat ..	13
16. Kontroll av tilskott m. v. ....	13
17. Stortingets kontroll med forvaltningen ..	13
18. Riksrevisjonens bistand til Stortingets komitéer .....	14
19. Stortingets ombudsmann for forvaltningen	14
20. Styrer og råd. Valgmyndighet .....	14
21. Stortingetsrepresentantenes og andres valgbarhet til styrer og råd .....	14
22. Riksrevisjonen .....	16
23. Riksrevisjonens kontroll med statsbedrifter	17
24. Statsaksjeselskapene og Stortinget .....	18
25. Kontroll med delvis eide selskaper .....	20
26. Kontroll med datterselskaper .....	20
27. Riksrevisjonens kontroll med andre institusjoner	
Statsbankene .....	21
Statens lånekasse for utdanning .....	21
Studentsamskipnadene .....	21
28. Rapporter til Stortinget .....	21
29. Om protokollkomitéen .....	23
30. Sluttbemerkninger .....	23
31. Forslag til vedtak .....	23—25
32. Trykte vedlegg .....	26—37

### 1. INNLEDNING

I forbindelse med Kings Bay-saken oppnevnte Regjeringen 15. november 1963 et granskningsutvalg til å gjennomgå og vurdere administrasjonsordningen og forvaltningen i Industridepartementet. Granskningsutvalgets innstilling, som ble avgitt 15. august 1964, ble lagt frem for Stortinget ved St. meld. nr. 36 for 1964—65. Det ble her bl. a. gitt uttrykk for at Regjeringen ville ta hovedprinsippene for oppbyggingen av den sentrale forvaltningen opp til vurdering, herunder arbeidsfordelingen mellom departementene, direktoratene og de ytre etater, direktoratenes organisatoriske oppbygging og avgjørelsesmyndighet m. v. I sin innstilling om saken uttalte utenriks- og konstitusjonskomitéen (Innst. S. nr. 291 for 1964—65) bl. a. at en avklaring av det konstitusjonelle ansvarsforhold til en viss grad er en forutsetning for endringer i forvaltningen, f. eks. for spørsmålet om desentralisering av forvaltningen. Komitéen var derfor av den oppfatning at Stortinget burde nedsette et utvalg for å utrede de problemer som knytter seg til det konstitusjonelle ansvar spesielt i de tilfelle da forvaltningsmyndighet utøves av organer utenfor departementene, herunder spørsmålet om ansvarsforholdet i forbindelse med den myndighet som utøves av statsbedriftene. Ved sakens behandling 17. juni 1965 sluttet Stortinget seg til forslaget om oppnevning av et slikt utvalg.

På grunnlag av innstilling fra Stortingets presidentskap (Innst. S. nr. 300 for 1967—68) fattet Stortinget 12. juli 1968 slikt vedtak:

«Stortinget oppnevner et utvalg til å utrede de spesielle problemer som knytter seg til konstitusjonelt ansvar i forbindelse med for-

valtningsmyndighet som i henhold til lov eller delegasjon utøves av organer utenfor departementene; samt i forbindelse med bedrifter som staten eier helt eller delvis, enten de er organisert som forvaltningsbedrifter eller som egne rettssubjekter.

Utvalget bør i denne sammenheng utrede og vurdere formene for Stortingets kontroll, vurdere de nåværende former for konstitusjonell kontroll og uttale seg om hvordan en utstrakt desentralisering av forvaltningen best kan forenes med hensynet til det konstitusjonelle ansvar.»

Stortinget oppnevnte deretter 19. mai 1969 et utvalg på 9 medlemmer med stortingspresident Bernt Ingvaldsen som formann.

Utvalget avga sin utredning 13. oktober 1972. Utredningen er trykt som Dokument nr. 7 for 1972—73 og er også inntatt i Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1972: 38.

#### *Nye dokumenter og problemstillinger.*

1. Stortingets presidentskap sendte 23. oktober 1972 utredningen over til Regjeringen med anmodning om «slik uttalelse fra Regjeringen som saken måtte foranledige».

Etter at komitéen i brev av 25. februar 1975 etterlyste Regjeringens reaksjon — tilstillet Regjeringen Presidentskapet sin uttalelse (Vedlegg 1).

2. I sin innstilling av 4. juni 1974 om virksomheten på den norske kontinentalsokkel m. v. (Innst. S. nr. 381 for 1973—74) gjorde industrikomitéen oppmerksom på at man hadde mottatt et brev av 9. mai 1974 fra Riksrevisjonen vedrørende den konstitusjonelle kontroll i relasjon til organiseringen av Statoils virksomheter. Riksrevisjonen hadde her pekt på det forhold at generalforsamlingen i moderselskapet bare vil ha indirekte kontroll med datterselskapet og hadde anført at det fra Riksrevisjonens side er ønskelig at Stortinget tar et prinsipielt standpunkt til hvilke kontrollfunksjoner Riksrevisjonen skal tillegges og i tilfelle at Riksrevisjonen må få den nødvendige hjemmel for denne kontroll. Industrikomitéen pekte for sitt vedkommende på at dette spørsmålet hadde en rekkevidde utover den konkrete sak om Statoil og henviste spørsmålet til behandling i forbindelse med Dokument nr. 7 for 1972—73 om Stortingets kontroll med forvaltningen.

Riksrevisjonens brev av 9. mai 1974 er i sin helhet trykt som vedlegg til nærværende innstilling (Vedlegg 2).

3. Som et ledd i behandlingen av Dokument nr. 7 om Stortingets kontroll med forvaltningen har utenriks- og konstitusjonskomitéen mottatt gjenpart av Riksrevisjonens brev av 24. mai 1974 til Justisdepartementet i forbindelse med proposisjonen om ny aksjelov, hvor man spesielt kommer inn på spørsmålet

om bedriftsdemokrati i statselskaper. Riksrevisjonens brev er i sin helhet trykt som vedlegg til nærværende innstilling (Vedlegg 3).

4. Utdrag av prof. dr. juris Carsten Smith's uttalelse om grunnlovens § 19. (Vedlegg 4.)

#### *Summarisk oversikt over utvalgets utredning.*

Utvalget har i avsnitt 1.3. (side 7—8) gitt følgende sammendrag av sin utredning:

«I et innledende avsnitt (2) peker utvalget på den store vekst som har funnet sted i forvaltningen og det behov som er til stede for å delegere myndighet til organer utenfor departementene. Utviklingen har imidlertid skapt problemer når det gjelder Stortingets kontroll med forvaltningen. Utvalget ser det som en hovedoppgave å vurdere de tiltak som bør treffes for at Stortinget kan fylle sin kontrolloppgave.

I avsnitt 3 behandler utvalget Stortingets myndighet til å treffe vedtak som binder forvaltningen. Stortinget kan binde forvaltningen ved vedtak i lovs form eller i plenum. Stortingets myndighet begrenses imidlertid av enkelte bestemmelser i Grunnloven, se avsnitt 3.2. Og har Stortinget truffet et vedtak i lovs form, er det nødvendig å bruke samme form om det som tidligere er bestemt ønskes endret. Stortinget vil imidlertid kunne treffe vedtak i plenum som utfyller loven, se under avsnitt 3.3.

Forutsetningen for at Stortinget skal kunne binde forvaltningen er for øvrig at det treffes vedtak i Stortinget; uttalelser i Stortinget eller i Stortingets komitéer er ikke statsrettslig bindende for Regjeringen, men kan ha politisk betydning, se avsnitt 3.4.

Regjeringen og departementene har tradisjonelt instruksjons- og kontrollmyndighet overfor organer utenfor departementene og plikt til å bruke denne myndighet når forholdene tilsier det. Stortinget har imidlertid i en del tilfelle ved lov eller stortingsvedtak helt eller delvis begrenset statsrådenes eller Regjeringens ansvar for virksomheten og også Stortingets mulighet til å påvirke virksomheten gjennom pålegg rettet til Regjeringen. Under avsnitt 4 belyser utvalget betydningen av dette. Etter utvalgets mening bør det søkes gjennomført som generell regel at Regjeringen (departementene) har instruksjons- og kontrollmyndighet, og dette bør gjennomføres også for statsbankene og ligningsforvaltningen, se under avsnitt 4.5.1 og 4.6.2. Om Regjeringens og departementenes myndighet av særlige grunner søkes begrenset er det etter utvalgets mening riktig at Regjeringen og departementene ihvertfall beholder rett til å iverksette kontroll med vedkommende organ. Utvalget peker i denne forbindelse på behovet for å føre kontroll med bruken av avgifts- og tilskottsmidler og foreslår generelle tiltak med sikte på å sikre forvaltningen kontrollmuligheter, se avsnitt 4.6.4.

Når det gjelder Statens bygge- og eiendomsdirektorat har det gjort seg gjeldende en viss usikkerhet i protokollkomitéen med hensyn til fordelingen av ansvar mellom Finansdepartementet — nå Forbruker- og admini-

strasjonsdepartementet — og det departement hvis midler brukes til et byggearbeid. Stortingets presidentskap har gjort utvalget oppmerksom på disse spørsmål som utvalget har gitt uttalelse om under avsnitt 4.6.3.

I avsnitt 5 tar utvalget opp de spørsmål som gjelder kontroll gjennom bl. a. Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen og kontroll på grunnlag av årsrapporter til Stortinget. Utvalget legger stor vekt på at Stortinget får bedre informasjon om forvaltningen og derved bedre grunnlag for å ta standpunkt i forskjellige saker. Med dette utgangspunkt peker utvalget på betydningen av at Riksrevisjonen informerer Stortinget om viktige forhold som Stortinget bør ha kjennskap til. Bl. a. bør Riksrevisjonen i de konstitusjonelle antegnelser peke på forhold som er uheldige ut fra en økonomisk synsvinkel og slike forhold bør påpekes uten hensyn til om virksomheten knytter seg til et departement eller et annet forvaltningsorgan, se avsnitt 5.2.1. Riksrevisjonen bør etter utvalgets mening også få enkelte nye oppgaver. For rene statsaksjeselskaper og statsbedrifter etablert etter lov av 25. juni 1965 har Riksrevisjonen i dag ikke vanlig revisjon av årsoppgjøret — den utføres av bedriftens revisor — men årsoppgjøret blir sammen med departementenes merknader sendt Riksrevisjonen som vurderer spørsmål vedrørende forvaltningen av statens eierinteresser. Enkelte spørsmål vedrørende kontrollordningen er tatt opp under avsnitt 5.2.2. Den form for kontroll som gjelder for rene statsaksjeselskaper bør etter utvalgets oppfatning innføres også for deleide aksjeselskaper og for enkelte lovregulerte offentlige organer og institusjoner, bl. a. for statsbankene, se avsnitt 5.2.3. og 5.2.4. Utvalget anbefaler også at Riksrevisjonen brukes som sakkynndig for Stortingets komitéer, se 5.2.5.

Utvalget peker på at Stortingets ombudsmann for forvaltningen kan gi Stortinget informasjon av generell betydning. Ombudsmannen kan i sin virksomhet ta opp spørsmål om mangler ved lover og administrative forskrifter og denne del av virksomheten kan det etter utvalgets mening være grunn til å tillegge større vekt enn tidligere, se avsnitt 5.3.

Utvalget tar også opp spørsmålet om Stortinget bør velge medlemmer til kollegiale organer (styrer og råd) i forvaltningen og om stortingsrepresentanter bør velges til medlemmer av slike organer. Utvalget mener, at når det gjelder kollegiale organer med avgjøringsmyndighet, bør valgetten ligge i forvaltningen, se avsnitt 5.4.

Under avsnitt 5.5. har utvalget foreslått at det skal utvikles et system for årsrapporter til departementene og fra Regjeringen til Stortinget. Dette rapportsystem skal ta sikte på å dekke både forvaltningens og Stortingets informasjonsbehov, men rapportene kan ha interesse også for andre. Utvalget påpeker betydningen av at informasjonen er målrettet og påpeker bl. a. rapportenes betydning for planlegging og budsjettering. Det er viktig at rapportenes innhold blir koordinert, og utvalget har lagt frem et mønster eller disposisjon for rapportene fra de ytre etater til departementet.

Utvalget avgå 24. august 1972 en uttalelse til Stortingets presidentskap om protokoll-

komitéens stilling og foreslo her at protokollkomitéen ble opphevet. Uttalelsen er inntatt i avsnitt 6.1.

Utvalgets forslag til endring av lover og instruksjer, og til henstillinger til Regjeringen, er inntatt under avsnitt 7.»

## 2. GENERELLE SYNSPUNKTER

(Utr. s. 8—10.)

Utvalget gir innledningsvis uttrykk for en del generelle synspunkter på spørsmålet om Stortingets rolle som kontrollorgan på bakgrunn av den sterke utvikling av statens engasjement når det gjelder ledelse og kontroll med samfunnsutviklingen. Det henvises særlig til den store vekst i statsbudsjettet og økningen av antall ansatte i statstjenesten som uttrykk for denne utvikling. Som følge av den sterke vekst i statens virksomhet har det vært nødvendig for Stortinget å gi forvaltningen vidtgående fullmakter til å gi forskrifter om enkeltpersoners rettigheter og plikter og til å treffe individuelle vedtak av stor betydning. Det har også vært nødvendig å foreta en vidtgående myndighetsfordeling innen forvaltningen, dels ved at regjering og departement har delegert sin forvaltningsmyndighet på mange områder, dels ved at Stortinget har lagt forvaltningsmyndighet direkte til organer utenfor departementene. Dette har vært nødvendig bl. a. for å kunne avlaste de øverste forvaltningsorganer og dermed skape bedre muligheter for løsning av de oppgaver som vil være de viktigste for de øverste forvaltningsorganer, nemlig oppgaver som knytter seg til planlegging, prinsipielle avgjørelser m. v.

Utvalget peker på at utbyggingen av forvaltningsapparatet ikke har fulgt noe fast mønster, idet så vel organisasjonsformene som delegasjonsmønsteret varierer sterkt fra område til område. Denne utvikling har etter Utvalgets oppfatning vanskeliggjort Stortingets rolle som kontrollorgan. Det medfører særlige kontrollproblemer at forvaltningsvirksomheten er spredt på et stort antall forvaltningsorganer, noe som også gjør det vanskelig å få oversikt over de koordineringsspørsmål som følger av oppdelingen.

Utvalget henviser til at en del fullmaktslover er blitt kritisert som unødige vidtgående, også fordi de gir en upresis avgrensning av forvaltningens myndighet, og bemerker at de oppgaver forvaltningen skal løse, er av en slik karakter at den må få en betydelig handlefrihet. På den annen side fremholdes det som et rimelig krav at administrasjonen analyserer de problemene som skal løses slik at forslagene til vedtak i Stortinget så presist som mulig angir målsettingen og de

midler som forutsettes anvendt. Når nye tiltak foreslås, må det etter Utvalgets oppfatning være et generelt krav at det overfor Stortinget redegjøres for de beregnede resultater og de usikkerhetsmomenter som eventuelt knytter seg til beregningene. Utvalget mener at dette i første rekke er forvaltningens ansvar, men at også Stortinget må ha dette for øye når det tas opp nye forslag under Stortingets behandling av de enkelte saker.

Utvalget peker på at spørsmålet om kontroll og myndighetsoverføring henger nøye sammen. Et kontrollsystem som kan muliggjøre og lette Stortingets kontroll med forvaltningen, kan være en naturlig forutsetning for å gi fullmakter til forvaltningen. Som regel blir imidlertid kontrollspørsmålet ikke trukket inn ved behandlingen av de enkelte saker som Stortinget skal gjøre vedtak i, og Utvalget ser det som en hovedoppgave å vurdere på et generelt plan hvilke tiltak som bør treffes for at Stortinget skal kunne ivareta sin kontrollfunksjon.

Utvalget mener at det kan være nødvendig også å føre kontroll med forvaltningsvirksomhet som utøves av private institusjoner. I de tilfelle hvor staten yter økonomisk støtte til virksomhet som utøves av privat eller halvoffentlig institusjon, bør det være adgang til å kontrollere at midlene brukes eller virksomheten drives i samsvar med forutsetningene.

Utvalget fremholder at den tradisjonelle kontrollvirksomhet i vesentlig grad har tatt sikte på å klarlegge ansvarsforhold og at denne form for kontroll fremdeles er av betydning. Kontroll med den målsetting å belyse spørsmålet om konstitusjonelt ansvar er imidlertid etter Utvalgets oppfatning ikke tilstrekkelig. Det er behov for mer direkte og mer systematisk informasjon til Stortinget om forvaltningens virksomhet — enten myndigheten utøves av departementene eller av andre statsorganer. Slik informasjon får Stortinget i dag i form av årlige meldinger og opplysninger i budsjettforslag m. v. Det fremholdes imidlertid at det er nokså tilfeldig hva Stortinget her får orientering om, og Utvalget tar opp spørsmålet om en utvidelse av informasjonsplikten med en vurdering av hvilke typer opplysninger Stortinget har behov for. I denne forbindelse peker Utvalget på at Stortinget ikke bør få informasjon i slik form og slik mengde at det vil by på vanskeligheter å finne frem til de vesentlige og prinsipielle problemene. Det er derfor nødvendig å gjøre seg opp en begrunnet mening om hva Stortinget har behov for å vite. Utvalget fremholder særskilt behovet for at Stortinget blir orientert om man har oppnådd

den målsetting som ligger til grunn for de forskjellige stortingsvedtak. Dessuten bør Stortinget være orientert om forhold av betydning for rasjonalisering og effektivisering av forvaltningen, om ressursbehov og ressurstilgang. Det rapportsystem utvalget tar sikte på å få etablert, er utformet med sikte på å tjene også slike formål.

Utenriks- og konstitusjonskomitéen vil innledningsvis bemerke følgende:

Stortingets kontrollvirksomhet er i dag ikke begrenset til de tilfelle da man for alvor reiser spørsmålet om Regjeringens ansvar — det være seg et formelt konstitusjonelt ansvar eller et parlamentarisk ansvar. Stortingets kontroll i videre forstand utøves langt på veg på alle områder av saksbehandlingen, eksempelvis så vel i den lovgivende virksomhet som i forbindelse med budsjettsaker. De saker hvor kontrollmomentet kommer inn, skiller seg ofte ikke tydelig fra den øvrige parlamentariske beslutningsprosess. Man har riktignok saker som klart utpeker seg som rene kontrollsaker med siktemålet rettet mot spørsmålet om regjeringsansvar, men disse saker er ikke i flertall. Dette henger vesentlig sammen med den utviklingen vår forfatning har undergått i de forløpne mer enn 150 år. Stortingets myndighet var etter forfatningen av 1814 begrenset til bestemte områder. Stortingets oppgave var vesentlig å bringe i stand lovene, fatte beslutninger av økonomisk art og øve kontroll med de andre statsorganenes virksomhet. Disse myndighetsområder var av meget stor og grunnleggende betydning. Men også Regjeringens makt var meget betydelig. Regjeringen hadde på forvaltningens område i stor utstrekning en myndighet som Stortinget ikke kunne gripe inn i. Utviklingen har medført at Stortinget nå også på forvaltningens område rent faktisk har den høyeste myndighet i staten. En parlamentarisk regjering med solid støtte i Stortinget kan selvsagt ha en sterk og ledende stilling. Men Stortinget har formelt på alle områder det siste ord. Dette har ledet til at Stortingets innflytelse på forvaltningen ikke utelukkende er forankret i en kontroll som finner sted etter at Regjeringen eller et annet forvaltningsorgan har truffet sin beslutning. Stortinget øver sin innflytelse kanskje i første rekke som et ledd i sin mer regulære saksbehandling.

Samfunnsutviklingen har ført med seg en veldig vekst i arbeidsmengden for de demokratiske organer. Staten forestår en betyde-

lig del av vare- og tjenesteproduksjonen — samtidig som den i økende utstrekning trekker opp rammene for borgernes virksomhet — slik vårt system med såkalt blandet økonomi kjennetegnes.

Gjennom det offentlige foretas en vidtgående overføring av økonomiske goder mellom enkeltpersonene — med sikte på en utjevning av kårene. De senere år har også ført statsmyndighetene sterkere og mer direkte inn i forhandlingene om inntektsnivået til enhver tid — med de problemstillinger dette fører med seg, bl. a. for Stortinget som det virkelige besluttede folkevalgte organ.

Denne utviklingen innebærer at organiseringen av Stortingets kontrollvirksomhet og de arbeidsmetoder Stortinget innfører vil være bestemmende for hele den offentlige beslutningsprosess.

Parlamentariske organer med tilstrekkelig effektivitet og ansvarfølelse er en forutsetning for at det politiske demokrati kan bestå.

Skal det være overkommelig med en virkelig folkevalgt politisk ledelse må den folkevalgte forsamling først og fremst konsentrere seg om en forsvarlig behandling av de vesentlige saker og linjer i politikken. Ved siden av det skal den føre kontroll med forvaltningen.

En realisering av slike siktemål vil måtte få utslagsgivende betydning — ikke bare for Stortingets kontrollvirksomhet i snever forstand, men for hele arbeidsordningen og beslutningsprosedyren i nasjonalforsamlingen.

Utgangspunktet for oppnevningen av Utvalget synes å ha vært en forestilling om at effektiviteten av Stortingets kontrollvirksomhet langt på vei er avhengig av i hvilken utstrekning Stortinget selv kan trekke regjeringen til ansvar for de handlinger som undergis kontroll. Det er riktignok slik at det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar fremdeles spiller en betydelig rolle. Men det er etter komitéens mening viktig å presisere som utgangspunkt at Stortinget kan utøve sin kontroll med forvaltningen uten hensyn til om det forvaltningsorgan som kontrolleres kan trekkes til ansvar av Stortinget selv. Bare i de tilfelle da ansvar kan gjøres gjeldende overfor regjeringen eller ett av dens medlemmer, vil det bli tale om å reise tiltale ved riksrett eller etablere et parlamentarisk ansvar. Statsforvaltningen er i dag så omfattende og spesialisert at Stortingets kontroll ville bli helt utilstrekkelig dersom den skulle begrenses til de områder hvor konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar kan gjøres gjeldende. En slik begrensning er da heller ikke forutsatt i vår forfatning selv i dens opprinnelige form. Det kan i denne forbindelse være av interesse å peke på føl-

gende opplysning i utredningen fra det utvalg som i 1969 vurderte protokollkomitéens stilling og arbeidsoppgaver (Dok. nr. 11 for 1968—69, side 14):

«Allerede på det første storting etter 1814 forekom en rekke klager fra forskjellige borgere over urett som de mente å ha lidt og som de bad Stortinget ta stilling til.

På Stortinget i 1815, 1818 og 1821 ble det f. eks. behandlet klager over saksbehandlingen hos Trondhjems Magistrat, over angivelig overgrep fra tollvesenets side, over angivelig overgrep fra sorenskriveren i Nordfjord, over regjeringens avgjørelse av søknad om fri sakførsel, over suspensjon av en sorenskriver.

Det var således temmelig forskjelligartede avgjørelser det ble klaget over, og flere av dem hadde ingen tilknytning til statsrådets protokoller, men gjaldt avgjørelser som var truffet av lavere forvaltningsorganer.»

Etter komitéens oppfatning vil spørsmålet om det konstitusjonelle ansvars utstrekning således ikke være eneste kriterium på i hvilket omfang det kan gjennomføres delegasjon av myndighet eller desentralisering av forvaltningen. Avgjørende vil det imidlertid være om det kan sikres en tilstrekkelig effektiv kontrolladgang fra Stortingets side.

Etter Stortingets vedtak av 12. juli 1968 omfattet Utvalgets mandat bare utøvelsen av «forvaltningsmyndighet». Selv om Utvalget også synes å ha hatt for øye den delegerte lovgivningsmyndighet som utøves i forvaltningen, finner komitéen grunn til å peke på at det antagelig vil være behov for å treffe spesielle tiltak for å sikre en tilfredsstillende kontroll med utøvelsen av denne form for lovgivningsmyndighet, et område som hittil synes å ha vært forsømt i Stortinget. En systematisk overvåking av forvaltningens utforming av forskrifter i henhold til fullmakt i lov, har man hittil ikke hatt i vårt land. Det er et meget viktig område, og de senere års mange opposisjonskrav om å få anledning til å uttale seg i forbindelse med utferdigelse av forskrifter, viser klart behovet på dette område. Komitéen vil ta dette spørsmål opp senere i innstillingen.

Komitéen er enig med Utvalget i at Stortingets kontroll ikke kan innskrenkes til den tradisjonelle konstitusjonelle kontroll, men i høy grad omfatte også en politisk kontroll med forvaltningen, herunder det en kan kalle en målsettingskontroll.

For at dette skal la seg gjennomføre i praksis, er det avgjørende at ikke bare målsettingen er klarest mulig uttrykt, men også at bl. a. økonomiske, ressursmessige, miljømessige og administrative forutsetninger er klarlagt slik at Stortinget kan ha mulighet for å foreta en begrunnet helhetsvurdering.

Med disse innledende bemerkninger slutter komitéen seg i hovedsak til de generelle synspunkter Utvalget har gitt uttrykk for. Det henvises også til bemerkningene under gjennomgåelse av de enkelte punkter i utredningen.

### 3. STORTINGETS MYNDIGHET TIL Å TREFFE VEDTAK SOM BINDER FORVALTNINGEN

(Utr. s. 10—15.)

Under dette hovedavsnitt tar Utvalget opp spørsmålet om Stortingets myndighet til å gi bindende direktiver om forvaltningsmyndighetens utøvelse. Dette spørsmål er av betydning i den foreliggende sak, for det første fordi et stortingsvedtak som er bindende for Regjeringen kan føre til konstitusjonelt ansvar dersom Regjeringen ikke respekterer vedtaket. For det annet er spørsmålet av betydning for de organer som på Stortingets vegne skal utøve kontroll med forvaltningen, idet denne kontroll blant annet vil ha som et av sine viktigste formål å påse at Stortingets vedtak blir fulgt.

#### 3.2. Konstitusjonelle grenser for Stortingets beslutningsmyndighet.

Utvalget viser til den generelle bestemmelse i Grunnlovens § 3: «Den udøvende Magt er hos Kongen», og fremhever at bestemmelsen i dag likevel ikke ansees som hinder for at Stortinget kan gripe inn med bindende vedtak på forvaltningens områder. Det vises for øvrig til de kongelige prerogativer (enkompetanse for Kongen) som innebærer at Stortinget ikke kan treffe bindende vedtak på de konstitusjonelle områder som er tillagt Kongen som enekompetanse. Som eksempel kan nevnes Kongens myndighet til å velge statsråder og fordele forretningene blant dem (§ 12), Kongen som leder av kirkeforvaltningen (§ 16), Kongens myndighet til å lage provisoriske anordninger når Stortinget er oppløst (§ 17), Kongen som innkrever av skatter og avgifter (§ 18), Kongen som forvalter av statens eiendommer (§ 19), Kongens benådningsmyndighet (§ 21), Kongens rett til å beskikke og avskjedige embetsmenn (§ 22), Kongen som leder av forsvaret (§ 25) og Kongen som leder av utenriksstjenesten (§ 26).

Utvalget peker på at denne enekompetanse på de fleste områder ikke er absolutt, bl. a. fordi Stortinget har bevilgningsmyndigheten.

Komitéen deler Utvalgets oppfatninger. Etter at det parlamentariske system har trengt igjennom i norsk statsliv og blitt

en del av vår konstitusjonelle virkelighet, har Stortinget i vid utstrekning ansett seg berettiget til å gripe inn på forvaltningens område med lover og plenumsvedtak uten hinder av Grunnlovens § 3. Utviklingen må sies å ha stadfestet at Regjeringen er rettslig forpliktet til å følge de bestemmelser Stortinget fatter.

Når det gjelder den kongelige enekompetanse (prerogativ) er komitéen, unntatt medlemmene Gustavsen og Ås, enig i at Stortinget ikke på disse områder kan treffe vedtak som er rettslig forpliktende for Regjeringen. Det er imidlertid intet usedvanlig i at Stortinget gir uttrykk for sin mening også når det gjelder saker som rettslig hører under Regjeringens eksklusive myndighetsområde. Dette har også støtte i gjeldende statsrett.

Den vanlige fremgangsmåte er at Stortinget i slike tilfelle fremfører sin meningsytring i form av henstilling til Regjeringen, som da vil være politisk forpliktet av henstillingen.

Komitéens medlemmer Gustavsen og Ås vil fremheve at Stortinget ikke bare kan rette henstillinger til regjeringen i de nevnte tilfeller, men at det i stor utstrekning også (i plenumsvedtaks form) kan gi bindende instruksjoner om hvordan regjeringen skal utøve sin myndighet, jfr. Andenæs, Statsforvaltningen i Norge (4. utg. 1976 side 276).

Komitéen er som Utvalget klar over at den reelle betydning av de enekompetanser Grunnloven foreskriver, innskrenkes i den grad de forutsetter økonomiske uttellingene som Stortinget bestemmer over. Enekompetansene er vel heller ikke ut fra grunnlovsgivernes intensjoner ment å være absolutte (eksklusive), idet de for enkeltes vedkommende klart er forutsatt utøvet i samsvar med de rammer Stortinget trekker opp.

Komitéen ser det slik at de forfatningsregler Grunnloven her trekker opp, har sin begrunnelse i at det ansees av verdi at det er klare regler i forholdet mellom utøvende og folkevalgt myndighet. Selv om oppfatningen har endret seg i favør av Stortinget som det dominerende uttrykk for folkeviljen, finner komitéen det hensiktsmessig at reglene om makt- og ansvarsfordeling holdes levende, bl. a. for at Stortinget kan utøve sin konstitusjonelle funksjon på en hensiktsmessig måte.

### 3.3. Vedtaksformen for instruksjer til Regjeringen.

Under dette avsnitt peker Utvalget på at dersom Stortinget først har vedtatt en lov som regulerer Regjeringens myndighetsutøvelse, må det ny lov til dersom Stortinget vil gi nye regler. Utvalget reiser på denne bakgrunn spørsmålet om en lov som legger forvaltningsmyndighet til regjeringen er til hinder for at Stortinget ved plenumsvedtak gir instruksjer om hvordan myndigheten skal utøves innenfor lovens ramme. Utvalget peker på at det her er noe forskjellig syn i de teoretiske statsrettslige fremstillinger, men hevder som sin mening at Stortinget iallfall må ha adgang til å gi generelle instruksjer om hvilke synspunkter regjeringen skal legge vekt på innen lovens ramme. Utvalget hevder at dette syn har støtte i «delér av den statsrettslige teori» og i Stortingets praksis, idet det henvises til stortingsvedtak av 12. april 1935 om at eksport av våpen og ammunisjon bare måtte tillates til et land hvor det ikke hersket borgerkrig og bare til legale regjeringer. Når det gjelder spørsmålet om å gi direktiver i enkeltsaker, fremholder Utvalget at dette spørsmål er mer uklart. Utvalget henviser til at Stortinget i 1958 besluttet at notfiske i Lofoten burde forbys, og at Regjeringen i samsvar hermed utferdiget forbud mot notfiske i medhold av loven om saltvannsfiskeriene. Utvalget fremholder at de beste grunner taler for at Stortinget her kunne ha gitt Regjeringen et påbud om å forby notfiske.

Utvalget fremholder videre at dersom lovgivningen legger myndighet til et organ som ikke kan instrueres av regjeringen eller departementet, må loven som regel oppfattes slik at heller ikke Stortinget kan gi instruksjer.

Utvalget understreker at det som kan være tvilsomt bare er spørsmålet om Stortingets instruksjer i plenum er statsrettslig bindende når regjeringen tidligere har fått tildelt myndighet ved lov. Stortinget kan også innenfor det lovregulerte område komme med henstillinger til regjeringen eller på andre måter gi uttrykk for sitt syn.

Komiteén minner om at den formelle lov nest etter Grunnloven er det høyeste uttrykk for statsviljen og at en lov bare kan oppheves eller forandres ved ny formell lov. Lovbestemmelser har gjennomslagskraft overfor alle andre statsrettslige vedtak bortsett fra grunnlovsbestemmelser, og det bør etter komitéens mening vises varsomhet med å fravike prinsippet om at formell lov bare kan endres ved ny formell lov. Komiteén an-

tar at de beste grunner taler for det syn at Stortinget ikke med rettslig bindende virkning kan utferdige direktiver på et område som ved lov er tillagt regjeringen eller andre forvaltningsorganer. Meningsytringer fra Stortingets side om hvorledes vedkommende lov skal praktiseres innenfor sin ramme bør rettslig oppfattes som henstillinger eller ønskemål som i seg selv kan være politisk forpliktende for regjeringen. Vedtaket fra 1948 om våpeneksport, som fikk aktualitet i forbindelse med den såkalte «Cuba-saken», bør sees som en slik meningsytring eller henstilling som var politisk forpliktende for regjeringen ved praktiseringen av gjeldende lovgivning.

Når det gjelder Utvalgets henvisning til stortingsvedtaket fra 1958 om notforbudet, vil komitéen for sitt vedkommende reservere seg mot Utvalgets uttalelse om at «Stortinget her kunne ha gitt regjeringen et påbud om å forby notfiske».

Komiteéns medlemmer Gustavsen og Ås har ikke noe å innvende mot det Utvalget anfører om disse spørsmål. Stortinget har, etter disse medlemmers oppfatning, vid adgang til i plenarbeslutningsform å gi bindende direktiver om utøvelse av den myndighet som ved lov er tillagt regjeringen eller andre forvaltningsorganer. Dette kunne bl. a. gjøres i de tilfeller som er nevnt om våpeneksport og notforbud. Det er her ikke snakk om å endre noen lov, men om å gi regjeringen direktiver om hvordan den skal bruke de fullmakter loven gir.

Komiteén er enig med Utvalget i at plenumsvedtak må ha gyldighet inntil videre dersom vedtaket ikke inneholder noen tidsbegrensning. Dette må i hvert fall gjelde unntaksfritt for plenumsvedtak som er rettslig bindende for forvaltningen. Når det gjelder plenumsvedtak som mer har karakteren av meningsytringer eller henstillinger og som bare kan tenkes å begrunne politisk ansvar dersom de fravikes, kan forholdet stille seg noe annerledes. Som alltid når det gjelder rent politisk forpliktende vedtak, vil forvaltningen på eget ansvar måtte bedømme spørsmålet ut fra den politiske situasjon som foreligger.

### 3.4. Betydningen av uttalelser i Stortinget og Stortingets komitéer.

Utvalget har drøftet betydningen av uttalelser i stortingsdebatter og i komitéinnstillinger, og fastslår som utgangspunkt at disse uttalelser ikke er rettslig bindende. Bare formelle stortingsvedtak som er frem-

kommet ved en realitetsvotering kan være rettslig bindende. Utvalget peker imidlertid på premissenes betydning som tolkningsmidler og betydningen av forarbeider når det gjelder å fastslå formålet med et vedtak.

Komiteéen er enig i Utvalgets syn og vil understreke Utvalgets uttalelse om at selv om Stortingets premisser i sin alminnelighet ikke er bindende, vil de allikevel kunne ha politisk betydning.

Komiteéen vil presisere at kun Stortinget kan gi formell lov. Myndighet til å gi materielle lovbestemmelser kan delegeres til forvaltningen, som utferdiger forskrifter med hjemmel i den formelle lov (såkalt delegert lovgivningsmyndighet).

Særlig i lovvedtak kan det således være nødvendig å gi ganske vide forskriftsfullmakter til forvaltningen fordi det kan by på vanskeligheter og til og med være uhensiktsmessig å ta alle detaljbestemmelser inn i selve lovvedtaket. I slike tilfelle må entydige uttalelser i premissene for vedtaket være sterkt retningsgivende for forvaltningens utarbeidelse av forskriftene.

Ved alt lovarbeid må bestrebelsen gå ut på å gjøre lovtekstene så presise og uttømmende som mulig. Dermed unngås tolkningstvil, og behovet for fullmakter til å gi utfyllende bestemmelser blir mindre.

I innstillinger til vedtak av annen karakter er det eksempler på at vedtakene ikke har vært presise, idet det f.eks. er vist til «hva som er uttalt i innstillingen» eller i tilhørende saksdokumenter. Det er åpenbart at når det er selve vedtaket som er rettslig bindende, så forutsetter det at vedtaket er formulert slik at det ikke kan herske tvil om hva vedtaket innebærer.

### 3.5. Endringer i forslag fremsatt av regjeringen.

Utvalget fremholder at Stortinget har et ansvar for at det blir foretatt en forsvarlig utredning når det i komitéene eller i Stortinget blir spørsmål om å endre regjeringens forslag eller forutsetningene for regjeringens forslag. Utvalget fremholder videre at det da vil være naturlig at endringsspørsmålet blir forelagt for statsråden, som må sørge for en vurdering av det og som må være forpliktet til å si fra dersom forslaget ikke er forsvarlig.

Komiteéen er enig i at Stortinget har et ansvar for at det blir foretatt en forsvarlig utredning når det blir spørsmål om å endre regjeringens forslag under stortingsbehandlingen. Komiteéen er imidlertid i tvil om

det vil være mulig å gjennomføre den ordning Utvalget antyder og som går ut på at endringsspørsmålet skal forelegges for vedkommende statsråd. I en rekke tilfelle vil et mindretall i komitéen eller i Stortinget selv forme forslag til endringer, og det vil ikke være mulig å pålegge et slikt mindretall en forpliktelse til på forhånd å legge alle slike forslag frem for statsråden. Men statsråden vil selvsagt ha alle muligheter til å gi uttrykk for sitt syn i Stortinget under sakens behandling der og vil da gi en begrunnet vurdering av endringsforslaget i den utstrekning han finner det påkrevd. Den fremgangsmåte Utvalget antyder, vil være naturlig når en samlet fagkomité vil foreslå endringer. Det vil imidlertid etter komitéens oppfatning neppe være mulig å utforme en generell regel om hvordan endringsforslag på denne måte skal behandles.

Komiteéen vil understreke nødvendigheten av aktpågivenhet når det under stortingsbehandlingen skal gjøres endringer i fremsatte forslag uten at det foreligger en forsvarlig utredning fra komitéens eller Regjeringens side.

### 4. DET KONSTITUSJONELLE ANSVAR NÅR MYNDIGHET LEGGES TIL ORGANER UTENFOR DEPARTEMENTENE

Under hovedavsnitt 4 i utredningen behandler Utvalget spørsmålet om det konstitusjonelle ansvars utstrekning når myndighet blir lagt til organer utenfor departementene.

Utvalget henviser til at det er et tradisjonelt trekk ved norsk forvaltning at den er hierarkisk oppbygget. Regjeringen er det øverste forvaltningsorgan med departementene som nærmest underordnede organer. De øvrige organer er som regel underordnet et departement. Der hvor dette organisasjonsmønster er fulgt, vil regjeringen ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor departementet, og departementene vil som regel ha kontroll og instruksjonsmyndighet overfor underordnede organer.

Denne ordning vil Stortinget kunne påvirke ved gjennom lov eller plenumsvedtak å legge forvaltningsmyndighet direkte til organer som ikke kan instrueres eller kontrolleres av regjering eller departement. Dette vil kunne ha konsekvenser for utstrekningen av det konstitusjonelle ansvar, idet vedkommende statsråd — eller regjeringen — ikke vil kunne trekkes til ansvar for feil som er begått av et organ hvor instruksjons- eller kontrollmyndigheten er avskåret.

Etter Utvalgets oppfatning er det sterke grunner som taler for at regjeringen



og departementene som hovedregel bør ha instruksjons- og kontrollmyndighet. Det pekes for det første på det behov for koordinering av den offentlige virksomhet som vil være til stede når forvaltningsmyndighet delegeres til organer utenfor departementene. Instruksjonsmyndigheten vil dessuten være nødvendig for å få gjennomført de målsettinger for forvaltningens virksomhet som de øvrige myndigheter — herunder Stortinget — går inn for. Det vil dessuten etter Utvalgets oppfatning ofte være nødvendig å gripe inn for å få endret praksis eller enkeltavgjørelser som er uheldige eller urimelige og det kan være nødvendig for den sentrale administrasjon å føre kontroll med sikte på å avdekke slike forhold eller med sikte på å skaffe informasjon for utrednings- og planleggingsarbeider.

Ut fra disse forhold fremholder Utvalget at delegasjon av myndighet uten instruksjons- og kontrollmyndighet for regjeringen og departementene kan være betenkelig. Alle forhold tatt i betraktning mener Utvalget at forvaltningen som hovedregel må bygges opp slik at regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre organer. Dette kan være nødvendig for å gi regjeringen og departementene mulighet for å gjennomføre en politisk målsetting som kan ha sin bakgrunn i direktiver og ønsker fra Stortingets side. Dessuten vil det være en fordel at departementene har et ansvar for det som foregår i de underordnede organer og en plikt til å rette på svakheter.

Utvalget har imidlertid intet å bemerke til at uavhengige organer tillegges eksklusiv avgjørelsesmyndighet i saker hvor sterke rettsikkerhetsgrunner taler for en slik løsning. Utvalget peker f. eks. på kontrollkommisjonene etter lov om psykisk helsevern og Trygderetten som på grunnlag av rettsikkerhetsbetraktninger er gitt en uavhengig stilling.

Utvalget har særskilt pekt på at i tilfelle hvor myndighet er lagt til organer utenfor departementene, kan det ofte være uklart om regjeringen og departementene skal ha kontroll- og instruksjonsmyndighet eller om slik myndighet forutsettes avskåret. Utvalget mener at slike tvilsspørsmål må søkes klargjort og i det hele at de spørsmål som gjelder instruksjons- og kontrollmyndigheten må bli gjenstand for generell oppmerksomhet også fra regjeringens side i lys av de synspunkter Utvalget har gjort gjeldende på dette område.

Komiteén er enig med Utvalget i at hovedregelen bør være at regjeringen — og

eventuelt et departement på regjeringens vegne — bør ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor forvaltningsorganer som er tillagt avgjørelsesmyndighet ved lov eller stortingsvedtak. Denne hovedregel bør bare fravikes i spesielle tilfelle, bl. a. der hvor spesielle rettssikkerhetshensyn tilsier at vedkommende organ arbeider selvstendig.

Komiteén er oppmerksom på at det i enkelte tilfelle kan fremstille seg som tvilsomt om en bestemmelse om myndighetstildeling er slik å forstå at regjering og departement skal ha kontroll- og instruksjonsmyndighet eller om vedkommende forvaltningsorgan skal utøve myndigheten helt selvstendig. Slik som den norske sentrale administrasjon er oppbygget, mener komitéén at det som regel vil være korrekt — i mangel av holdepunkter i motsatt retning — å tolke bestemmelser av denne art slik at den sentrale forvaltnings instruksjons- og kontrollmyndighet er i behold. Der hvor vanlige tolkningsprinsipper vil måtte lede til en motsatt konklusjon, bør det etter komitééns oppfatning foretas en inngående analyse med sikte på endringer i de tilfelle hvor man prinsipielt bør fastholde instruksjons- og kontrollmyndighet for sentralforvaltningen.

Under enhver omstendighet er komitéén av den oppfatning at regjering og departement må ha et visst ansvar også for den forvaltningsmyndighet som utøves av frittstående organer i henhold til myndighet som de er tillagt ved lov eller stortingsvedtak. Dette ansvar vil da ikke gå lenger enn til å pålegge regjering og departement den kontrollvirksomhet som er nødvendig for å fastslå om det er behov for å fremme forslag om endringer i gjeldende bestemmelser om vedkommende organs myndighet. Det vil være ganske ugjennomførlig for Stortinget å holde seg løpende underrettet om virkningen av myndighetstildelinger av denne art dersom regjering og departementer ikke kan medvirke på denne måte.

Komiteén ser det i det hele som makt-påliggende at man etter hvert kommer frem til ordninger hvor fravær av regjeringens og departementenes instruksjons- og kontrollmulighet blir unntakstilfelle som er spesielt begrunnet.

At konstitusjonelt ansvar ikke kan gjennomføres i alle slike tilfelle, ser ikke komitéén som avgjørende argument mot en slik prinsipiell innstilling. Avgjørende må være at en løpende kontrollvirksomhet er den beste garanti for at forvaltningsmyndighet blir utøvet i samsvar med de intensjoner som ligger til grunn for myndighetstildelingen.

#### 4.4. Særlig om regjeringens og departementenes instruksjons- og kontrollmyndighet i statsbedriftene.

##### 4.4.1. Statsbedriftenes forhold til Grunnlovens § 19.

Utvalget tar her for seg de konstitusjonelle spørsmål som reiser seg i aksjeselskaper der staten er aksjeeier, og rekapitulerer mange av de utredninger i senere tid hvor disse forhold er vurdert. Utvalget peker på den fortolkning som fikk tilslutning gjennom Innst. S. nr. 169 for 1957 som fastslår at regjeringens myndighet og ansvar for forvaltning av stats-eiendom ikke kan fratras den ved lov, og at Stortingets myndighet til å gi retningslinjer for forvaltningen, ikke kunne begrenses slik tilfellet var for de militære bedrifter Raufoss Ammunisjonsfabrikk, Kongsberg Våpenfabrikk og Marinens Hovedverft som var organisert ved lov av 10. oktober 1947 som selvstendige rettssubjekter.

Utvalget uttaler (s. 11) at bestemmelsene i § 19 «er antatt å innebære at forvaltningen av stateiendom ikke kan overlates et organ som er uavhengig av regjeringen og departementene».

Staten er etterhånden direkte involvert i en betydelig del av landets næringsvirksomhet, og komitéen mener det er avgjørende for hvorvidt disse interesser er underlagt reell folkevalgt ledelse, at disse virksomheter er organisert slik at Stortinget har mulighet for å trekke opp retningslinjene og føre løpende kontroll med at linjene blir fulgt.

Grunnlovens § 19 etablerer hovedprinsippet for forvaltning av borgernes felleseie — «statens eiendomme» at de forvaltes av regjeringen slik som Stortinget bestemmer.

Spørsmålet om utstrekningen av § 19 er derfor blitt av sentral betydning i en rekke tilfeller i den senere tid, og det hersker endel uenighet også blant statsrettslærde om tolkingen.

I anledning den pågående utredning av styreformen for forretningsbankene har professor dr. juris Carsten Smith gitt en oversikt over utredninger vedrørende Grunnlovens § 19 som er foretatt, og over uttalelser fra Stortingets side i samme forbindelse. Smiths egen vurdering konkluderer for øvrig med at «Det er Stortinget som fastlegger forståelsen av Grunnlovens § 19. Domstolene vil neppe overprøve Stortingets grunnlovstolkning på dette område». (NOU 1976: 52, s. 254.)

Den del av Smith's uttalelser som omfatter den «historiske» oversikt over diskusjonen om tolkingen av § 19 er trykt som Vedlegg 4 til denne innstilling.

Komitéen ser som nevnt et hovedpoeng

i at organiseringen av statens næringsvirksomhet skjer på en slik måte at det folkevalgte organ Stortinget kan trekke opp retningslinjene og ha løpende kontroll med at målsettingene blir virkeliggjort.

Stortinget er ikke et forvaltningsorgan. Dette understrekes av Utvalget som s. 12 uttaler «at hvis en lov legger myndighet til et organ som ikke (eller bare delvis) kan instrueres av regjeringen eller departementet, må loven oppfattes slik at heller ikke Stortinget kan gi instruksjer».

Dette var tilfellet for de militære bedrifter som var «selvstendige rettssubjekter» etter lov av 10. oktober 1947, og som Stortinget vedtok endret slik at bedriftene ble omfattet av Grunnlovens § 19.

Komitéens flertall, alle unntatt Gustavsen og Ås, mener derfor at folkevalgt politisk ledelse av statens næringsvirksomhet klart sikres ved at virksomhetene er underlagt regjeringen, og dermed indirekte Stortingets beføyelse, slik Grunnlovens § 19 foreskriver. Flertallet holder fast på den forståelse som kom til uttrykk gjennom Stortingets behandling av Innst. S. nr. 169 for 1957. Dermed følger et tilsvarende ansvar for regjeringen, et ansvar som må utøves under Stortingets konstitusjonelle og politiske kontroll.

Komitéens medlemmer Gustavsen og Ås mener at læren om at Grunnlovens § 19 gir Kongen (regjeringen) et prerogativ bør forkastes. Som påvist av Torkel Opsahl i hans betenkning av 16. februar 1974 (trykt i Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 s. 383) er det ikke nødvendig å tolke paragrafen slik, og Stortinget trenger ikke føle seg bundet av det standpunkt til spørsmålet som ble inntatt i 1957. Opsahls syn har fått regjeringens tilslutning i den nevnte Ot. prp. nr. 19 s. 84—87. Etter disse medlemmers oppfatning står derfor Stortinget fritt når det gjelder spørsmålet om hvordan statsbedrifter bør organiseres og styres.

##### 4.4.3. Konstitusjonelle problemer ved de ansattes medbestemmelsesrett i bedriftene.

Utvalget peker på det utredningsarbeid som er foranlediget av denne reform. Utvalget presiserer at spørsmålet ikke bare er hvordan Grunnlovens § 19 skal tolkes, men at det uavhengig av dette må reises spørsmål om hvordan organisasjonsformen bør være ut fra hensynet til politisk styring og kontroll med disse selskaper.

Fra Hauge-komitéens utredning av 9. november 1972 hitsettes:

«Det har vært enighet om at verken Storting eller Regjering bør blande seg inn i statsaksjeselskapenes ordinære drift, og at den forretningsfullmakt som ligger hos bedriftens styre må være vid. Men statsrådenes (Regjeringens) forvaltning av statens aksjeinteresser skjer prinsipielt under et politisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget. Vedkommende ansvarlige statsråd (Regjeringen) må ha adgang til å gripe inn om han finner grunn til det. Komitéen mener at reformen om medbestemmelsesrett for de ansatte ikke bør krenke disse grunnsetninger, og at det heller ikke er nødvendig at den gjør det.»

I Regjeringens uttalelse til Dokument nr. 7 (kongelig resolusjon 14. mars 1975) er vist til pågående revisjon av aksjeloven (Ot. prp. nr. 19 for 1974—75). De konstitusjonelle problemer som knytter seg til statsbedrifter og heleide statsaksjeselskaper vil etter regjeringens mening være tilgodesett ved at styret skal velges av generalforsamlingen (som tidligere) og at bedriftsforsamlingens avgjørelser skal kunne overprøves av Kongen dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det. (Se § 18, 3.)

Komitéen vil i likhet med Utvalget understreke at det er av vesentlig verdi for vårt fellesskap å finne frem til organisasjonsformer som muliggjør effektiv ledelse samtidig som hensynet til politisk styring og kontroll sikres.

Det er almen oppslutning av at en av grunnene for å innføre bedriftsdemokrati i aksjeselskaper — er å skaffe bedre balanse i styringsinnflytelse mellom de interesser som baseres på kapitalinnsats og interessene til de som direkte setter sin egen arbeidskraft inn i bedriftene.

Statsselskapene adskiller seg fra de øvrige i det forhold at i statsaksjeselskapene representerer kapitalinteressene av folkevalgte organer. Også de ansatte er som andre borgere medeiere gjennom staten.

Når det således gjelder de ansattes medbestemmelsesrett i statsaksjeselskaper, synes alle som har avgitt uttalelse å erkjenne nødvendigheten av en tillempling av lovreglene av hensyn til at Stortinget skal ha den politiske styring.

Komitéens flertall, Borten, Haugstvedt, Korvald, Lyng, Steenberg, Thyness og Willoch, vil vise til hva som er anført om utstrekningen av § 19 under 4.4.1 og til justiskomitéens flertallsuttalelse (Innst. O. nr. 50 for 1975—76) om at det er «bare i viktige saker Kongen kommer til å gjøre bruk av sin overprøvsrett, men at Grunnloven forhindrer etter

flertallets oppfatning at det ved lovbestemmelse innføres begrensning i denne rett. Derfor må Kongens overprøvsrett være generell».

Disse medlemmer deler denne oppfatning. Det er også en erkjent bestrebelse at lover skal skrives så presise at den enkelte uten vidtløftige fortolkninger kan forstå sin egen rettsstilling. Uttrykket «vesentlige samfunnsmessige hensyn» kan heller ikke som lovstekst sies å være særlig presist.

Komitéens medlemmer Bratelli, Edøy, Lionæs, Munkejord og Oftedal vil vise til at Stortinget tidligere enstemmig har gitt sin tilslutning til at aksjelovens bestemmelser uten forbehold er gjort gjeldende for selskaper der staten eier 50 pst. av aksjene eller mer. Det er en naturlig følge av denne utvikling at også de ansattes medbestemmelsesrett i statsaksjeselskapene fastsettes i henhold til aksjelovens bestemmelser på dette området. Ut fra dette grunnsyn bør Kongens overprøvsrett være meget begrenset. Disse medlemmer deler den oppfatning som kom til uttrykk i Odelstingets vedtak av 4. juni 1976 (§ 18 — 3) som knytter det prinsipp i Lov om aksjeselskaper at Kongens overprøvsrett bare skal gjelde «dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det».

Komitéens medlemmer Gustavsen og Ås viser til sine bemerkninger foran om Grunnlovens § 19. Paragrafen legger ikke noe bånd på Stortingets myndighet til å gi regler om statsaksjeselskaper — hverken når det gjelder ansattes medbestemmelsesrett eller andre forhold.

Disse medlemmer vil ellers reservere seg mot kravet om at statsaksjeselskaper skal drive sin virksomhet etter vanlige forretningsmessige prinsipper. Det må tas i betraktning av mange at de disposisjoner et statsselskap foretar, kan ha både forretningsmessige og politiske sider. Dette gjelder f. eks. avgjørelser om hvilke virksomheter selskapet bør delta i, hvorvidt risikoen bør søkes redusert ved å spre aktiviteten over flere land, hvilke utenlandske selskaper et statsselskap bør samarbeide med etc. Det som forretningsmessig er mest lønnsomt, faller ikke alltid sammen med det som er best i samsvar med norske nasjonale interesser. Og det kan ofte være en fare for at et statselskaps styre og daglige ledelse vil legge større vekt på forretningsmessige hensyn enn på de bredere samfunnsmessige betraktninger. De sentrale statsmyndigheter bør derfor ha mulighet for å føre kontroll med selskapene

også når det dreier seg om virksomhet som kan karakteriseres som forretningsmessig.

#### 4.6. Vurderinger og konklusjoner med hensyn til instruksjons- og kontrollmyndigheten.

Utvalget konstaterer at hvis forvaltningsmyndighet utøves av et organ som ikke hører under noe departement, blir det ikke tale om konstitusjonelt ansvar for organets virksomhet.

Utvalget slår videre fast at regjeringen ikke kan delegere myndighet uten at den beholder instruksjons- og kontrollmyndighet. Stortinget har imidlertid i en del tilfelle lagt myndighet til organer som helt eller delvis ikke er underlagt regjeringens instruksjonsmyndighet.

«Utvalget har funnet grunn til å vurdere om det fortsatt er hensiktsmessig å organisere forvaltningen på denne måte.»

Utvalget peker på en del argumenter for delegasjon, enklere saksbehandling, utnyttning av lokalkunnskap etc.

Men det er nødvendig at underinstansene har handlefrihet innenfor gitte rammer — for å sikre de målsettinger for forvaltningens virksomhet som de øverste myndigheter — herunder Stortinget — går inn for.

«Alle forhold tatt i betraktning mener Utvalget at forvaltningen i hovedregelen må bygges opp slik at regjeringen og departementene har instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre organer.»

Utvalget er også av den oppfatning at visse spørsmål må bli viet oppmerksomhet fra regjeringens side i lys av de synspunkter Utvalget her har gjort gjeldende. Hvor det er tvil om instruksjonsmyndigheten eller graden av denne — bør tvilen avklares.

En avklaring bør skje for studentsamskipnadene — Norges Teknisk-Naturvitenskapelig Forskningsråd og Institutt for Atomenergi. Når det gjelder Omsetningsrådet for jordbruksvarer bør det foretas en generell vurdering av Omsetningsrådets forhold til departementet i lys av de synsmåter Utvalget har gjort gjeldende. Det er også grunn til å søke avklart de statlige kredittinstitusjoners status. Som utgangspunkt nevner Utvalget at disse kredittinstitusjonene skal stå under regjeringens og departementets instruksjons- og kontrollmyndighet.

Når det gjelder ligningsforvaltningen og Riksskattestyret mener Utvalget at «den beste løsning er at departementets og regjeringens oppfatning blir avgjørende, dvs. at Riksskattestyret uten videre skal rette seg etter dem».

Komiteén forstår dette avsnitt som en oppsummering av de spørsmål som er drøftet under hovedkapittel 4. Utvalget viser også til endel konkrete forvaltningsområder, hvor ansvarslinjene er uklare.

Komiteén har merket seg at skjøtt man her er ved et av hovedpunktene i Utvalgets mandat, så har ikke Utvalget «kunnet ta opp spørsmålene i sin fulle bredde».

Komiteén vil vise til sine prinsipielle vurderinger til hovedkapittel 4 s. 10—14, og vil videre erklære seg enig med Utvalget i at det ut fra visse synspunkter synes å være fordelaktig med en delegasjon av avgjørelsesmyndighet, men at det for å sikre landsomfattende generelle målsettinger er nødvendig med rammer og ankeadgang til sentrale myndigheter. Dette gjelder f. eks. i ressurspolitiske spørsmål — og også for å sikre enstartet forvaltningspraksis.

Komiteén vil ellers peke på at flere av Utvalgets forslag under dette kapittel, synes å gå noe lenger i å legge enkelte organer under regjeringens instruksjonsmyndighet og kontroll enn praksis i dag, f. eks. når det gjelder ligningsforvaltningen, Omsetningsrådet og delvis også statsbankene.

Regjeringen har i sin uttalelse (se vedlegg) berørt disse spørsmål under 3 a hvor den erklærer seg enig i at regjeringen og departementet som hovedregel skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre offentlige organer. Men regjeringen peker på behovet for særordninger for deler av administrasjonen (bl. a. kommunene og fylkene).

Regjeringen er også enig i at departementene bør kunne gi generelle instruksjoner og retningslinjer for statsbankene f. eks. om prioriteringsspørsmål.

Komiteén konstaterer at Utvalget peker på endel konkrete forvaltningsområder hvor ansvarslinjene er uklare. Komiteén er enig i at en avklaring bør skje for disse områder.

Under 4.6.2 behandler utvalget Ligningsforvaltningen og konkluderer med at departementets og regjeringens oppfatning av forståelsen av skattelovene blir avgjørende, dvs. at Riksskattestyret uten videre skal rette seg etter dem. Spørsmålet er også behandlet under 4.5 s. 20 i Dok. nr. 7. Utvalget har fremmet utkast til forslag til Stortingsvedtak i samsvar med sitt syn under 7 D.

Komiteén er klar over at dette er et spørsmål som det er ulike oppfatninger om. Ligningsforvaltningsutvalget (1968) uttaler bl. a. «. . . må det ved bedømmelsen av om en fullmakt til å fastsette forskrifter på et

bestemt sakområde skal legges til departementet eller til Riksskattestyret bl. a. vurderes om det dreier seg om avgjørelser som finansministeren bør stå ansvarlig for eller ikke. Med andre ord bør forskrifter og bestemmelser som innebærer momenter av skattepolitisk eller næringspolitisk karakter, prinsipielt ikke ligge hos et frittstående fagstyre». Likevel konkluderer Ligningsforvaltningsutvalget med at det ikke er hensiktsmessig å instituere direkte instruksjonsmyndighet for departementet i fortolkningsspørsmål.

Komiteéen slutter seg under noen tvil til Utvalgets konklusjon i Dok. nr. 7.

Komiteéens medlemmer Gustavsen og Ås kan ikke innse at Utvalget har gått for langt i retning av å anse regjeringen for å ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor ligningsforvaltningen, Omsetningsrådet og statsbankene.

#### 4.6.3. Særlig om instruksjons- og kontrollspørsmål vedrørende Statens bygge- og eiendomsdirektorat.

Her går Utvalget inn på spesielle problem som har reist seg i forbindelse med hvordan ansvaret skal fordeles når midlene fra forskjellige departement kanaliseres gjennom Bygge- og eiendomsdirektoratet.

Komiteéen er enig med Utvalget i at det enkelte fagdepartement bør være ansvarlig for det eller de oppdrag det selv har gitt Bygge- og eiendomsdirektoratet. Dette gjelder både selve oppdraget og eventuelle overskridelser. Komiteéen vil for øvrig reise spørsmålet om man ikke når det gjelder dette direktorat med hell kunne foreta en ytterligere desentralisering. Etter komitéens oppfatning vil det i enkelte tilfelle føre til administrativ besparelse og man antar at man også med fordel i større utstrekning kan sjalte inn lokalkunnskap og lokalekspertise ved løsningen av forskjellige byggeoppgaver.

#### 4.6.4. Kontroll med bruken av tilskott m. v.

Utvalget påpeker at det må være adgang til å kontrollere at de midler som stilles til rådighet av det offentlige brukes i samsvar med forutsetningene og foreslår at det i bevilgningsreglementet tas inn en generell bestemmelse som pålegger regjeringen å sikre adgang til å foreta administrativ og revisjonsmessig kontroll med bruken av statsmidlene. Utvalget uttaler at forvaltningen må sikres kontrolladgang også i tilfelle hvor avgiftsmidler sikres med hjemmel i lov og også for en privat institusjon med hjemmel i lov.

Regjeringen har i sin uttalelse under 3 B kommentert Utvalgets uttalelse og sier bl. a.:

«Utvalget foreslår at det skal sørges for at det holdes åpen adgang til å føre kontroll med at den som får tilskott eller bidrag av statsmidler, eller som får adgang til å innkreve avgifter, bruker midlene i samsvar med forutsetningene. Regjeringen er enig i dette og har som første skritt tatt opp arbeidet med å gi retningslinjer for tilbakebetaling og sikring av investeringstilskott til bygg og anlegg dersom tilskottet ikke benyttes etter forutsetningen.

Også på dette felt kan imidlertid forholdene være så vidt forskjellige at avgjørelsene om nødvendig kontroll må tas konkret i det enkelte tilfelle, og det vil kunne forekomme tilfeller hvor det vil være lite ønskelig at det tas forbehold om kontroll. Utkastet til endring av Stortingets bevilgningsreglement synes derfor å være noe for kategorisk.»

Komiteéen deler Utvalgets og regjeringens oppfatning om at man i prinsippet bør sørge for en formell adgang til å føre tilsyn med at statsmidler brukes i samsvar med forutsetningene. Slik kontroll har jo for en del områder vært praktisert i lengre tid.

Komiteéen antar at det er for å sikre en klar og enslydende generell hjemmel — at Utvalget har foreslått den i Dok. nr. 7 innfattede nye bestemmelse til en ny § 17 i Stortingets bevilgningsreglement.

Komiteéen er enig i dette. Men komitéen er også klar over at det er etablert ordninger med tildeling av offentlige midler til organisasjoner og institusjoner — hvor en kontrolladgang eller rapportplikt kan synes å komme i konflikt med ønsket om at tildeling av statsmidler ikke skal føre til en binding av vedkommende institusjons virksomhet.

Komiteéen mener likevel at hovedretningslinjen bør være at det åpnes en formell adgang til å føre tilsyn med at offentlige midler brukes i samsvar med forutsetningene, og at man i praksis bør finne frem til arbeidsmetoder som gjør at man ikke via tildeling av statsmidler binder mottakeren på en måte som ikke har vært tilsiktet.

Komiteéen antar at fremgangsmåten bør være at Stortinget ved bevilgningen av midlene gir uttrykk for om hvorvidt den generelle regel om kontroll, bør fravikes.

## 5. STORTINGETS KONTROLL MED FORVALTNINGEN

Under dette punkt tar Utvalget opp en rekke forslag som skal øke Stortingets kontrollmuligheter overfor forvaltningen. Det er tildels ganske vidtgående forslag som både vil ha virkning for administrasjonen og for Stortingets arbeid og berøre flere viktige statsinstitusjoner utenfor departementene.

Kontrollen med forvaltningen fra Stortinget

gets side skjer dels ved direkte kontroll fra Stortinget, dels ved spesielle organer, Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannen). Utvalget går inn for å styrke både disse særlige organer og Stortingets egne kontrollmuligheter.

#### 5.2.5. Riksrevisjonens bistand til Stortingets komitéer.

Utvalget fremhever at kontakten mellom Riksrevisjonen og Stortingets komitéer bør bedres, særlig har dette blitt aktualisert etter at protokollkomitéen ble opphevet, og protokollkomitéens saker ble overført til de øvrige stortingskomitéer.

Komitéen er enig i dette. I debatten om arbeidsmiljøloven (Ot.forh. 1976 s. 73—169) uttalte flere talere seg om Riksrevisjonens kompetanse og samarbeid med stortingskomitéene og forutsatte spørsmålet vurdert i nærværende innstilling.

Komitéen er kjent med at Riksrevisjonen på eget initiativ ved flere anledninger har henvendt seg direkte til komitéer under saksbehandling.

Komitéen ser det naturlig at Riksrevisjonen som Stortingets eget kontrollorgan oppfatter en slik arbeidsform som en del av Riksrevisjonens oppgaver. Komitéen antar at den hensiktsmessige fremgangsmåte for ettertiden bør være at slike henvendelser fra Riksrevisjonen rettes til Stortinget — og ikke til den enkelte komité direkte.

#### 5.3. Stortingets ombudsmann for forvaltningen.

Utvalget peker på at det er grunn for Sivilombudsmannen til å utvide den del av virksomheten som er av interesse for Stortinget som ledd i dets parlamentariske kontroll.

Ombudsmannen har med hjemmel i ombudsmannslovens § 11 i flere tilfelle tatt opp spørsmål om å få rettet på uheldig praksis i administrasjonen, og har i brev til Utvalget erklært seg beredt til å utvide denne del av virksomheten.

Komitéen deler Utvalgets oppfatning, og vil peke på at hvis resultatet av Ombudsmannens arbeid på dette felt tilstilles Stortinget i hensiktsmessig form — vil det være til hjelp i Stortingets kontroll med forvaltningen.

Når det gjelder Stortingets kontakt med Sivilombudsmannen, behandles i dag forholdet av forskjellige organer i Stortinget. Lovhjemmelen for selve ordningen av Utenriks- og konstitusjonskomitéen, årlige beretninger av Justiskomitéen, bevilgninger i Administrasjonskomitéen og de interne forhold i institusjonen av Presidentskapet.

Komitéen mener at ombudsmannssakene bør undergis en samlet behandling av Stortinget, slik at beslektede spørsmål bedre kan vurderes i sammenheng.

Komitéen viser for øvrig til at det er besluttet nedsatt et utvalg som skal vurdere de enkelte sider av Ombudsmannens virksomhet i lys av de erfaringer man hittil har høstet.

#### 5.4. Stortinget som valgmyndighet for styrer og råd. Stortingsrepresentanter som medlemmer av styrer og råd.

Utvalget peker i sin innstilling på at det her foreligger to spørsmål som ofte kobles sammen, nemlig spørsmålet om hvem som skal velge medlemmer av styrer og råd i forvaltningen og hvorvidt stortingsrepresentanter bør kunne oppnevnes. Dette bør etter Utvalgets mening behandles som to adskilte problemer.

Utvalget hevder som sitt standpunkt når det gjelder Stortinget som valgmyndighet for kollegiale organer (styrer og råd) at når regjeringen har instruksjons- og kontrollmyndighet og dermed øverste ansvar for virksomheten bør oppnevningmyndigheten samles hos Kongen. Det er særlig i statsbankene det har vært noe forskjellig praksis, f. eks. Landbruksbanken der valgretten ble samlet hos Kongen og i Fiskarbanken der formann og nestformann velges av Stortinget. En proposisjon (Ot. prp. nr. 24 for 1971—72) foreslo endringer i dette forhold til Fiskarbanken, men et flertallsforslag i fiskerikomitéen om å opprettholde ordningen ble vedtatt.

Utvalget gir i sin innstilling uttrykk for at for statsbankenes vedkommende bør ordningen være at styret velges av Kongen. Utvalget begrunner dette med sitt forslag til punkt 4.6.2. om at regjeringen og departementets instruksjons- og kontrollmyndighet også skal omfatte statsbankene.

Utvalget hevder videre at de synsmåter som taler for valgrett for Kongen for kollegiale organer med avgjørelsesmyndighet ikke gjør seg gjeldende i samme grad for valg til organer med kontrollerende og rådgivende funksjoner. Men Utvalget understreker at selv om valgretten til slike organer legges til Stortinget blir organet ikke et organ for Stortinget, men et rådgivende organ knyttet til forvaltningen. Utvalget gir uttrykk for at organer med blandede funksjoner, både rådgivende og delvis avgjørende som f. eks. Vinmonopolets råd, ikke bør velges av Stortinget.

Komitéen deler Utvalgets oppfatning i at ved å legge valgretten til Kongen trekkes et klarere skille mellom forvaltningsmyndigheten og Stortinget.

Komitéen sier seg enig i at valgmyndig-

heten for styrer og råd som hovedregel bør ligge hos Kongen i de tilfeller der instruksjons- og kontrollmyndighet ligger hos Kongen.

I den utstrekning Kongen har instruksjons- og kontrollmyndighet for statsbankene og således et nært ansvar for virksomheten, bør Kongen også som hovedregel ha oppnevningssmyndigheten til styrene.

I organer med kontrollerende og rådgivende funksjoner der Stortinget tradisjonelt har hatt oppnevningsretten, bør denne fortsatt tilligge Stortinget.

#### *Storingsrepresentanter som medlemmer av styrer og råd.*

Spørsmålet om storingsrepresentanter bør oppnevnes som medlemmer av styrer og råd, har vært drøftet flere ganger i Stortinget. Stortinget behandlet et grunnlovsforslag i 1964 (St.forh. 1963—64 s. 1831 flg.) om at storingsrepresentanter ikke skulle kunne være medlemmer av offentlige styrer og råd. Ingen av forslagene fikk flertall, men det ble vedtatt et forslag fremsatt av John Lyng som bad Presidentskapet overveie om det kan være grunn til å utforme retningslinjer i dette spørsmål.

Saken ble drøftet etter behandling i utenriks- og konstitusjonskomitéen (Innst. S. nr. 56 for 1965—66). Innstillingen konkluderte med «at Stortinget i et så mangesidig spørsmål som dette forsøker å etablere en hensiktsmessig praksis fremfor å søke løst ved reglement de prinsipielle tvilsspørsmål som kan reise seg». Utenrikskomitéen uttalte den gang at de opptrukne retningslinjer fra Industridepartementet om embets- og tjenestemenn i slike styrer i en viss utstrekning kan anvendes også av Stortinget.

Utvalget peker på at de oppgaver som legges på medlemmer av kollegiale organer varierer meget. I forhold til de spørsmål som er drøftet er det en vesentlig forskjell mellom de kollegiale organer som skal treffe avgjørelser i forvaltningssaker, og de organer som bare har tilsyns- eller kontrollmyndighet. Representasjon i rene tilsyns- og kontrollorganer synes å være mindre betenkelig enn representasjon i avgjøringsorganer, fordi medlemmene av et slikt organ har et større personlig ansvar.

Utvalget uttaler at det kan være nyttig både for representantene selv og valgmyndigheten å være oppmerksom på de innvendinger som etter forholdene kan gjøres gjeldende mot den dobbeltstilling storingsrepresentanter kommer i som medlemmer av kollegiale organer som skal treffe avgjørelser i forvaltningssaker.

Utvalget finner det dog vanskelig å foreslå formelle regler om storingsrepresentanters adgang til å være medlem av kollegiale organer, men mener at Stortinget som generell regel ikke bør velge storingsrepresentanter som medlemmer av kollegiale forvaltningsorganer med avgjøringsmyndighet.

23. november 1976 besluttet Stortinget å oversende komitéen et forslag fra representanten Carl I. Hagen sålydende: «Stortinget anser det som uheldig at storingsrepresentanter sitter som medlem av Statoils styre.»

Komitéen er oppmerksom på de argumenter som taler mot at storingsrepresentanter velges som medlemmer av kollegiale organer som er forvaltningsorganer. I de debatter hvor dette spørsmål er behandlet, har vært nevnt hensynet til at storingsvervet etter hvert er blitt mer og mer tidkrevende, og at storingsvervet jo skal gå foran andre verv. Videre er pekt på det uheldige i at storingsrepresentanter i ansvarlige styrer for offentlige organer og institusjoner — er med og overprøver de beslutninger de selv har vært med på.

Det ble i sin tid stillet krav fra Stortinget om at slike dobbeltfunksjoner på embetsmannsplan skulle opphøre og man mente det var naturlig å anlegge samme betraktningmåte også for storingsrepresentantene.

Endelig kommer det demokratiske aspekt inn som taler mot å konsentrere beslutningsprosessen på et fåtall; jo flere funksjoner det offentlige tar hånd om jo sterkere vil dette hensyn måtte telle.

Komitéens flertall, Borten, Gustavsen, Haugstvedt, Korvald, Lyng, Steenberg, Thyness, Willoch og Ås, mener således at dette tilbakevendende spørsmål nu bør avklares, og vil foreslå at storingsrepresentanter ikke bør velges eller oppnevnes til bedriftsforsamlinger eller styrer i bedrifter eller institusjoner som er underlagt Stortingets kontrollmyndighet, eller organer som forbereder saker som Stortinget senere fatter beslutning om, uten i slike tilfeller hvor det forutsettes at representanten ikke stiller til gjenvalg. I de tilfeller hvor innehavere av slike verv velges til storingsrepresentanter, bør vedkommende permitteres fra det kollegiale organ etter samme regler som gjelder for statsråder.

Komitéens medlemmer Gustavsen og Ås vil legge til at det i en rekke tilfeller kan være uheldig at personer med framtreddende tillitsverv også i næringslivet for øvrig opprettholder disse tillitsverv når de blir valgt inn i Stortinget. Det fins en

rekke bedrifter hvis virksomhet, i større eller mindre grad, er influert av Stortingets avgjørelser. Det dreier seg både om bedrifter som Staten har eierinteresser i og bedrifter der eiendomsforholdet er rent privat, men som er avhengig av offentlige tiltak som f. eks. økonomisk støtte, lån, garantier, skatteforhold, konsesjonsvilkår osv.

I tillegg kommer det forhold, som det også legges vekt på ved stortingsrepresentanters deltaking i offentlige styrever og råd, at stortingsvervet er blitt så krevende at det er uheldig om representantene er for sterkt engasjert i andre oppgaver.

Disse medlemmer mener derfor at det må gjøres begrensninger i stortingsrepresentanters engasjement i ledelsen av privat næringsvirksomhet og at det må trekkes opp retningslinjer som betyr at stortingsrepresentanter må trekke seg ut av slike engasjementer i den tida de er innvalgt på Stortinget. Disse medlemmer forbeholder seg retten til å fremme forslag i samsvar med dette.

Komiteéens medlemmer Bratelli, Edøy, Lionæs, Munkejord og Oftedal vil peke på at det hverken i Grunnloven eller Stortingets forretningsorden finnes noen bestemmelse om inhabilitet for stortingsrepresentanter.

Spørsmålet om stortingsrepresentanter som medlemmer av offentlige styrever og råd bl. a. i statsbedrifter har flere ganger vært gjenomdrøftet i Stortinget.

Stortinget har hver gang slått fast at en bør være forsiktig med å oppstille normer som stiller stortingsrepresentanter i en annen stilling når det gjelder valgbarhet til offentlige organer enn borgere flest.

Disse medlemmer vil understreke at så lenge det ikke legges begrensninger i stortingsrepresentanters deltakelse i organer i privat næringsdrift og i organisasjoner som kan gjøre gjeldende egeninteresser overfor statsmaktene, bør stortingsrepresentanter heller ikke utelukkes fra deltakelse i offentlige styrever som f. eks. i statsbedrifter.

En slik differensiering vil inneholde et element av diskriminering som disse medlemmer ikke kan gi sin tilslutning til. Disse medlemmer forbeholder seg retten til å fremme forslag i Stortinget i samsvar med dette.

Disse medlemmer vil understreke at stortingsrepresentantene i styrever og råd der regjeringen har instruksjonsmyndighet må legge denne instruks til grunn for sine avgjørelser.

Ut fra en samlet vurdering av de argumenter som taler for og imot stortingsrepresentanter

som medlem av offentlige styrever og råd er disse medlemmer kommet til den samme konklusjon som Stortinget tidligere, nemlig at stortingsrepresentanters valgbarhet ikke bør innskrenkes. Men både oppnevningmyndigheten og stortingsrepresentantene selv bør utvise et rimelig skjønn ved løsningen av de problem som her kan reise seg.

## 5.2. Riksrevisjonen.

### 5.2.1. Utvidelse av Riksrevisjonens oppgaver.

Utvalget peker på at når det gjelder regnskapsrevisjon og den kritiske revisjon har Riksrevisjonen lagt vekt på å avdekke forhold som kan føre til ansvar for noen og eventuelt ta standpunkt til eller gi innstilling om ansvarsfrihet. Utvalget gir uttrykk for at en slik målsetting for Riksrevisjonen i dag synes å være for snever. Utvalget hevder at Stortinget er interessert i å få utvidet sitt kjennskap til forvaltningens virksomhet og foreslår at Riksrevisjonen i større grad bør ta opp forhold som under en økonomisk synsvinkel er uheldige, uten at det synes aktuelt å trekke inn spørsmål om ansvar for noen. Som eksempel på andre forhold Stortinget bør få kjennskap til, nevner Utvalget spørsmål om de tiltak som det er truffet vedtak om, virker i samsvar med forutsetningene, eller om ressursmangler eller nye forhold medfører at planene revideres. Utvalget understreker at det ikke er meningen at Riksrevisjonen skal gripe inn i politiske målsettinger. Det det gjelder er å få fram om det er konstaterbar svikt i de forutsetninger som lå til grunn for målsettingen. Utvalget gir uttrykk for at Riksrevisjonen bør legge disse synspunkter til grunn når den vurderer hva som skal tas med i de konstitusjonelle antegnelser. Det forutsettes imidlertid at denne utvidede redegjørelse begrenses til forhold av prinsipiell betydning eller større økonomisk rekkevidde. Utvalget er enig i at Riksrevisjonen tar med i sine antegnelser opplysninger om virksomhet i organer utenfor departementene.

Regjeringen uttaler om dette bl. a. (Vedlegg 1, uttalelse 2 a):

«Riksrevisjonen bør få fram konstaterbar svikt i de forutsetninger som ligger til grunn for forvaltningens målsettinger. Den utvidede virksomhet forutsettes begrenset til forhold av prinsipiell betydning og større økonomisk rekkevidde. Riksrevisjonen skal ikke gripe inn i politiske målsettinger, og utformingen av antegnelser har ikke til hensikt primært å reise spørsmål om ansvar.

Så fremt Riksrevisjonens kontroll begrenses på denne måte, har Regjeringen intet å bemerke til at Riksrevisjonen gis en utvidet kritisk funksjon. Riksrevisjonens uttalelser bør i slik sammenheng gis som råd og vei-



ledning til forvaltningen. Også i de saker som tas opp med Stortinget bør ordvalget overveies på bakgrunn av at det her ikke gjelder spørsmål om ansvar. Generelt vil Regjeringen peke på betydningen av et tililtsfullt samarbeid mellom Riksrevisjonen og institusjonene.»

Komitéen er enig med Utvalget i at Riksrevisjonens virksomhet er av sentral betydning for Stortingets muligheter for kontroll av forvaltningen. Utvalget foreslår en utvidelse av virksomheten og regjeringen sier seg også enig i at «Riksrevisjonen bør få fram konstaterbar svikt i de forutsetninger som ligger til grunn for forvaltningens målsettinger».

Komitéen er enig i en slik utvidelse av virksomheten.

### 5.2.2. Riksrevisjonens kontroll med statsbedrifter og aksjeselskaper hvor staten eier alle aksjer.

Under dette punkt tar Utvalget spesielt opp to spørsmål som tidligere er drøftet når det gjelder kontrollen med statsaksjeselskaper og aksjeselskaper der staten eier alle aksjer. Det ene spørsmål gjelder en sak Riksrevisjonen tok opp i Dok. nr. 1 Riksrevisjonens antegnelser (1969—70). Det pekes her på at Industridepartementet i en del saker vedrørende statsaksjeselskaper har tatt standpunkt uten at saken var behandlet i generalforsamlingen. Riksrevisjonen oppfatter det slik at når statsråden treffer avgjørelser i selskapets anliggender eller gir direktiv til selskapets styre, er den formelle framgangsmåte at det gjøres ved vedtak i generalforsamling. Industridepartementet ga i sitt svar i nevnte dokument uttrykk for at det ikke uten videre kan være nødvendig at en avgjørelse tas i form av beslutning i generalforsamling. Departementet streket sterkt under behovet for uformell kontakt mellom ledelsen av selskapene og departementene. På den annen side er departementet enig med Riksrevisjonen i at man må være på vakt mot å gi direktiver til styret utenom generalforsamlingen.

Denne sak ble av protokollkomitéen anmodet tatt opp av Utvalget som har behandlet spørsmålet inngående og konkluderer med at det er enig i det utgangspunkt som er tatt av Riksrevisjonen. På den andre siden gir Utvalget uttrykk for at det også er enig med Industridepartementet i at det er behov for uformell kontakt mellom departementet og selskapets ledelse, f. eks. i form av befaringer eller som ledd i saksforberedelse eller undersøkelser av et bestemt forhold. Departementet peker som eksempel på de tilfeller der statsråden tar en sak opp med regjeringen og Stortinget om f. eks. finansiering av selskapet. I slike saker kan ikke kontakten med selska-

pet kreves gjennomført via generalforsamlingen.

Utvalget gir uttrykk for at det er enig med departementet når det gjelder slike saker, men hevder at god forvaltningsskikk imidlertid etter forholdene kan tilsi at saken drøftes i en generalforsamling. Utvalget gir ellers uttrykk for at det er av betydning at den kontakt som finner sted utenom generalforsamlingen mellom statsråden (departementet) og selskapets ledelse, så langt det er av praktisk betydning gis et skriftlig uttrykk og at departementet holder Riksrevisjonen orientert.

Regjeringen sier i sin uttalelse bl. a. (Vedlegg 1, uttalelse 2 b):

«Etter utvalgets utkast til instruks skal Riksrevisjonen føre kontroll med statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder statsbedrifter og statsaksjeselskaper m. v. Opplegget forutsetter at statsråden har myndighet til å instruere og kontrollere vedkommende bedrift og en viss plikt til å bruke denne myndighet. Hvor langt denne plikten går, er ikke berørt i utkastet til instruks. Enkelte steder i utredningen behandles dette spørsmål. På side 31 pekes på at ved opprettelse av statsaksjeselskaper og statsbedrifter «er det forutsatt at styret og den daglige ledelse skal ha betydelig handlefrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og statsråden (departementet) bør i sin alminnelighet ikke gripe inn i disse disposisjoner». Dette betyr at instruksjons- og overprøvsmyndigheten bare er forutsatt benyttet i saker av større prinsipiell betydning (side 18—19 i utredningen). Har Stortinget truffet vedtak som gjelder virksomheten, må det naturligvis sørges for at vedtakene blir gjennomført.»

Komitéen vil peke på at det er kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i spørsmålet om statsaksjeselskapene. Det ene er Stortingets krav om muligheten for effektiv kontroll, det andre er hensynet til bedriftenes forretningsmessige drift.

Når det gjelder det spørsmål som Riksrevisjonen her har reist vil komitéen gi uttrykk for at det på en rekke områder vil være et behov for mer uformell kontakt mellom departementet og bedriftens ledelse. Slik uformell kontakt foregår på en rekke områder og vil være helt nødvendig for å få avklart en del spørsmål. Dersom kontakten er av en slik art at det bør settes opp skriftlige uttrykk for den, som så Riksrevisjonen skal orienteres om, er komitéen av den oppfatning at man fortrinnsvis bør gå vegen om generalforsamling. Komitéen vil bemerke at kontrollen med statsbedriftene og statsaksjeselskapene ikke må få slike former at den forretningsmessige side ved bedriftene vanskeliggjøres.

Det annet spørsmål som tas opp i samband med kontrollen er den ordning som ble iverk-

satt i 1968 etter opptak av Riksrevisjonen der denne ba om at statsbedriftene tilstillet Riksrevisjonen utskrifter av styreprotokoller og halvårs terminregnskaper og videre adgang til å delta i kontrollforretninger som bedriftenes kontrollutvalg foretar.

Utvalgets konklusjon er at det er enig med Riksrevisjonen i at denne bør tilstilles styreprotokoller og halvårsterminregnskaper og få anledning til å delta i kontrollforretningene. Utvalget foreslår at dette blir presisert ved instruks og foreslår at det utarbeides ny instruks for Riksrevisjonens konstitusjonelle kontroll med statsbedrifter. Utvalget har utarbeidet utkast til slik instruks under punkt 7 C.

Som følge av den nye aksjeloven bør utkastet til instruks i Dok. nr. 7, § 2 i pkt. 3 gis en tilføyelse slik at den lyder:

- «3. Utskrift av bedriftsforsamlingens og generalforsamlingens protokoll for så vidt gjelder foretak som er nevnt i § 1, pkt. 1 og 2.»

Instruksens § 2, pkt. 4, annet ledd, bør også endres slik at det lyder:

«Riksrevisjonen kan kreve at den løpende får tilsendt utskrift av styrets, rådets, bedriftsforsamlingens og generalforsamlingens protokoll og at den blir underrettet på forhånd om møter i kontrollutvalg o. l.»

Komitéen deler Utvalgets syn, og vil for øvrig vise til § 18—5 i lov om aksjeselskaper som gir klar hjemmel for Riksrevisjonen til å kreve de opplysninger den finner påkrevet for sin kontroll. § 18—5 lyder:

«I selskap hvor staten eier alle aksjer og i heleid datterselskap til slikt selskap, har Riksrevisjonen rett til å kreve de opplysninger den finner påkrevet for sin kontroll, så vel fra selskapets administrerende direktør som fra styre og den valgte revisor. Den kan i den utstrekning som finnes nødvendig selv foreta regnskapsundersøkelser i bedriften. For øvrig kan Stortinget fastsette regler om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i aksjeselskaper og herunder fastsette hvilke dokumenter m. m. som skal sendes Riksrevisjonen.

I selskaper der staten eier alle aksjer skal Riksrevisjonen varsles om møter i bedriftsforsamlingen eller representantskapet.»

#### *Statsaksjeselskapene og Stortingets bevilgningsmyndighet.*

Komitéens flertall, Borten, Gustavsen, Haugstvedt, Korvald, Lyng, Steenberg, Thyness, Willoch og Ås, vil uttale:

Når statsaksjeselskapsformen er valgt, skal aksjelovens bestemmelser komme til anvendelse. Men man skal være oppmerksom på at

Grunnloven står over den alminnelige lovgivning og at den konstitusjonelle holdbarhet av statsaksjeselskapsordningen er avhengig av hvorvidt Grunnlovens regler om forvaltningen av statseiendom er fulgt.

Ved aksjekjøp er det tale om anvendelse av statsmidler til å anskaffe ny statseiendom som skal forvaltes i samsvar med Grunnlovens bestemmelser. Både formelt og reelt er det da naturlig at det skjer i slike former at det kan sies å foreligge en klar godkjenning fra Stortingets side.

I selskaper hvor staten er aksjonær sammen med andre, må statens eierinteresser utøves etter aksjelovens alminnelige bestemmelser, dvs. i hovedsak gjennom deltagelse i og stemmegivning på generalforsamlingen. For disse selskapers vedkommende vil det etter gjeldende aksjelov ikke være adgang til å bringe vedtak i selskapenes styrende organer inn til overprøving i Stortinget. Hvis Stortinget ønsker å øve spesiell innflytelse over disposisjoner i slike selskaper, må det skje ved drøftelser om hva statsråden bør søke å oppnå gjennom vedtak i selskapets organer.

Når det gjelder aksjeselskaper hvor staten er eneaksjonær, og hvor vedkommende statsråd er enegeneralforsamling, er det naturlig at Stortinget har den reelle avgjørelse når det gjelder beslutninger som i vesentlig grad vil endre statens engasjement.

Det er imidlertid viktig for statsselskapenes muligheter for å treffe rent forretningsmessige disposisjoner tilstrekkelig raskt at man ikke beskjærer deres handlefrihet sterkere enn det som er nødvendig av hensyn til Stortinget. Bedriftenes egne besluttede organer bør derfor kunne treffe vedtak om opprettelse av datterselskaper som bare representerer en hensiktsmessig organisering av bedriftens egen virksomhet innenfor det område som bedriften allerede arbeider på, som f. eks. salgsselskaper for bedriftens produkter når slike ikke innebærer en vesentlig omlegging av bedriftens salgspolitik.

Men bedriftene bør ikke erverve eller avhende eierandeler i andre foretak uten Stortingets samtykke når dette innebærer en mer vesentlig forandring av statens samlede engasjement i næringsdrift. Det må være Stortingets oppgave å avgjøre om, og i tilfelle i hvilken utstrekning statens eierandeler i næringsvirksomhet bør utvides eller innskrenkes. Avgjørelser av betydning i denne henseende må treffes av Stortinget.

De avveinings spørsmål som vil kunne oppstå vedrørende hvor langt de rene statsbedriftene her vil kunne gå uten at saken blir forelagt for Stortinget på forhånd, vil i praksis måtte løses ved at sakene forelegges vedkomende stats-

råd, som må ta det parlamentariske ansvar for vurderingen av eventuelle tvilstilfelle.

Når det gjelder selskaper hvor staten er aksjonær sammen med andre, må spørsmålet om forhåndsdrøftelse i Stortinget i første rekke gjelde planer om kjøp eller salg av eierinteresser, eller stiftelse av datterselskaper, som er av en slik rekkevidde at det vil være naturlig å drøfte dem på selskapets generalforsamling. Spørsmålet om slike saker bør drøftes med Stortinget på forhånd må også avhenge av hvor stor statens eierinteresse i vedkommende selskap er, idet det vil være en betydelig forskjell i denne henseende mellom selskaper hvor staten bare har en knapp majoritet, og selskaper hvor staten alene eier en vesentlig større andel av aksjene. I selskaper hvor staten bare har en minoritetsinteresse som ikke er stor nok til å gi staten vesentlig innflytelse alene, vil kjøp eller salg av eierinteresser sjelden i nevneverdig grad berøre omfanget eller betydningen av statens samlede engasjement i næringsdrift, og de vil derfor som regel kunne avgjøres uten at Stortinget trekkes inn.

Komitéens medlemmer Bratelli, Edøy, Lionæs, Munkejord og Oftedal vil vise til at Stortinget ved en rekke anledninger har gitt klart uttrykk for at alminnelige aksjerettslige prinsipper skal gjelde for statens aksjeselskaper. Disse spørsmål har som kjent vært oppe en rekke ganger for Stortinget, og har til nå vært lagt til grunn ved Stortingets behandling av statens aksjeselskaper. Dokumentasjon for dette syn finnes i en rekke innstillinger, blant annet i innstilling fra Statsselskapskomitéen av 1948, innstilling fra Statsselskapskommisjonen av 1953 og Innst. S. nr. 169 for 1957. Videre kan vises til innstilling fra Statsselskapskomitéen av 1957 og Ot. prp. nr. 22 for 1964—65. Proposisjonen fikk tilslutning i Stortinget gjennom vedtakelse av lov 25. juni 1965 (nr. 3) om lov om visse statsbedrifter med korresponderende endringer i aksjelovgivningen. Ved behandlingen av den nye aksjelov er det ikke gitt uttrykk for noen endret oppfatning med hensyn til grunnlaget for statlig forretningsvirksomhet i aksjelskaps form.

Disse medlemmer vil vise til at styrets handleevne i statsaksjeselskaper (og andre aksjeselskaper) fastlegges i forhold til bedriftsforsamling og generalforsamling. Styret skal etter nåværende og tidligere aksjelov forvalte selskapets anliggender, jfr. aksjelovens § 8—7. Denne forvaltning omfatter først og fremst den egentlige forretningsledelse. Styrets alminnelige fullmakt til å opptre på egen hånd er begrenset av forretningsens art,

hvilket framgår av selskapets vedtekter. Innenfor dette området har styret — i mangel av motsatt bestemmelse innen det enkelte selskap — prinsipielt frie hender, bortsett fra at det selvsagt ikke må treffes uforvarslike disposisjoner.

Visse vedtak hører under selskapets bedriftsforsamling (eventuelt representantskapet). Vedtak som skal behandles i bedriftsforsamling gjelder blant annet saker om investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser eller rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken. Generalforsamlingen kan bestemme at visse saker skal forelegges generalforsamlingen før vedtak treffes med mindre vedtaket eksklusivt hører under bedriftsforsamlingen.

Disse medlemmer mener at det ikke er tvilsomt at det hører under styret i et statsaksjeselskap å treffe vedtak som innebærer opprettelse av hel- eller deleide datterselskap. Grensene for styrets handlefrihet følger av selskapets vedtekter (formålsbestemmelse). Saken kan være av den art at den hører under bedriftsforsamlingen. Generalforsamlingen kan ha truffet bestemmelse om at saker av bestemt størrelsesorden skal forelegges den på forhånd.

Disse medlemmer vil understreke at statsaksjeselskapenes deltakelse i andre foretak ikke skiller seg ut fra annen forretningsmessig virksomhet selskapene utfører. Vanligvis vil spørsmålet om opprettelse av eller deltakelse i et annet selskap forretningsmessig sett være ett av flere handlingsalternativer. Andre alternativer kan være samarbeidsavtaler, deltakelse i et interessentskap eller opprettelse av en ny divisjon innen vedkommende selskap. Hvis virksomheten skal drives sammen med andre, vil opprettelse av eller deltakelse i et annet selskap kunne vær aktuelt.

Selv om styret har forretningsmessig fullmakt til å treffe vedtak om opprettelse av del- eller deleide datterselskap, innebærer ikke dette at styret treffer vedtak på egenhånd i alle saker. Dersom en sak er av viktighet, vil saken etter fast praksis bli avgjort i samråd med departementet. Om deltakelse krever løyving av statsmidler, vil saken i alle tilfelle måtte tas opp med departementet som eventuelt må fremme forslag for Stortinget. Disse medlemmer mener at departementet og dermed Stortinget gjennom dette samarbeide vil kunne utøve den nødvendige kontroll. Dette gjelder uavhengig av om sakene gjelder opprettelse av hel- eller deleide datterselskap eller erverv av eierinteresser i andre foretak.

Disse medlemmer vil frarå at Stor-

tinget som en generell regel på forhånd skal få forelagt saker om opprettelse av hel- eller deleide datterselskaper eller erverv av aksjer i andre foretak. En slik regel ville bryte fullstendig med så vel aksjelovens regler som de prinsipper for forvaltning av statens aksjeselskaper som til nå har vært lagt til grunn av Stortinget. Konsekvensene av en eventuell omlegging av praksis vil være at også saker av mindre viktighet ville måtte forelegges generalforsamlingen (departementet) i hel- eller deleide foretak som igjen må fremme saken for Stortinget. I deleide foretak ville dessuten oppstå spørsmålet om en slik framgangsmåte overhodet kan gjennomføres. Disse medlemmer mener at en omlegging av de retningslinjer Stortinget hittil har fulgt for statens aksjeselskaper vil virke hemmende på disse selskapers mulighet for å nå den målsetting Stortinget har fastlagt for deres virksomhet ved at selskapene blir stilt i en konkurransemessig uholdbar situasjon.

### 5.2.3. Kontroll med forvaltningen av statens aksjeinteresser i

- a. Delvis eide selskaper,
- b. Datterselskaper.

a. Spørsmålet om kontroll av statens deleide aksjeselskaper ble ikke vurdert i forbindelse med loven av 25. juni 1965 om visse statsbedrifter. Utvalget peker på at Stortingets instruks av 20. januar 1967 bare gjelder selskaper hvor staten eier alle aksjer. Også hvor staten eier bare en del av aksjene, er det en oppgave for stastråden å forvalte statens interesser på en forsvarlig måte.

Etter Utvalgets mening er det grunn til å utvide den kontrollordning som er fastsatt ved Stortingets instruks av 20. januar 1967 til å omfatte i hvert fall en del av de tilfelle hvor staten bare har delinteresse. Utvalget peker på at flere av disse selskaper er store og nevner som eksempel Norsk Hydro og Ardal og Sunndal Verk.

Utvalget foreslår at kontrollen bør omfatte selskaper hvor staten har så mange aksjer at den har halvdel eller mer av stemmene på generalforsamlingen, og de selskaper hvor staten ellers har en dominerende innflytelse.

Utvalget sier videre at ved forvaltning av delinteresser — må det tas slike hensyn at de øvrige aksjeeiere ikke blir skadelidende.

Komiteéen er oppmerksom på at man her står overfor en vurdering hvor hensyn kan slå begge veier. De delvis statseide bedrifter har vel sin organisasjonsmessige hensiktsmessighet bl. a. i det forhold at ledelsen kan ta raske beslutninger under økonomisk ansvar.

På den annen side er motiveringen for statens deltakelse at det er i nasjonal interesse med en viss statlige medbestemmelse i enkelte nøkkelbedrifter. Foruten de bedrifter Utvalget nevner som eksempel — kan m. a. tilføyes — Sør-Varanger, Store Norske og Norol.

Komiteéen ser det slik at det vanskelig kan utøves en fundert kontroll med at statens interesser i slike selskaper forvaltes etter forutsetningene — uten at Riksrevisjonen får adgang til relevant informasjon.

Komiteéen tiltrer derfor Utvalgets forslag — og går ut fra at Riksrevisjonen finner fram til arbeidsrutiner som ikke virker som noen hemsko for det enkelte selskap.

b. Utvalget peker på at spesialkomiteéen i Innst. S. nr. 169 for 1957 reiser spørsmålet om det er i samsvar med Grunnlovens bestemmelse at et statsaksjeselskap eier datterselskap — bl. a. fordi statsrådets instruksjonsmyndighet blir indirekte.

Utvalget mener at det kan være forsvarlig å nytte datterselskapsformen bl. a. ved etablering i utlandet, men at det er grunn til å være oppmerksom på kontrollproblemene.

Utvalget foreslår at nødvendig instruks fastsettes — og fremmer forslag under punkt 7. D III.

Komiteéen viser til at det nå i aksjeloven er gitt klar hjemmel for nødvendig informasjon til Riksrevisjonen når det gjelder heleide aksje- og datterselskaper.

Når det gjelder datterselskaper som er delvis eide av statsaksjeselskaper — er reglene ufullstendige — jfr. Riksrevisjonens brev til Stortingets industrikomiteé av 9. mai 1974. Her peker Riksrevisjonen bl. a. på at det i St. meld. nr. 30 for 1973—74 ikke er inntatt bestemmelser som tilplikter statsråden å delta på datterselskapers generalforsamlinger — og at samme forhold gjør seg gjeldende for andre statsaksjeselskaper — eksempelvis A/S Lange-sund Verft og Robertson Radio-Elektro A/S.

Komiteéen vil også peke på de spesielle spørsmål som reiser seg når statseide selskaper deltar i datterselskaper som ikke er registrert i Norge — og følgelig ikke har rapportplikt til norske myndigheter.

Regjeringen sier i sin uttalelse under 2 b: «Spesielle problemer kan oppstå ved opprettelse av datterselskaper, og regjeringen vil arbeide videre med løsningen av disse problemer.»

Komiteéens medlemmer Gustavsen og Ås er enige i at Grunnloven ikke er til hinder for at statsaksjeselskap eier datterselskap, men anser slike ordninger for å være betenkelige fordi de bidrar til å svekke Stortingets og Regjeringens muligheter for å

føre kontroll. Det bør derfor overveies om en helt bør komme bort fra ordninger med datterselskaper.

Komitéen vil understreke Regjeringens intensjon om å arbeide videre med en løsning av kontrollproblemene i forbindelse med statlige interesser i utenlandsregistrerte selskaper.

Når det gjelder statlige delinteresser i innenlandske selskaper har Utvalget foreslått følgende formulering til instruks (s.51):

«I henhold til denne instruks skal Riksrevisjonen føre kontroll med statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder

1. Statsbedrifter organisert etter lov 25. juni 1965 nr. 3.
2. Statens interesser i aksjeselskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 pst. eller mer av stemmene, eller hvor staten ellers på grunn av aksjeeie har en dominerende innflytelse — — — —.»

Formuleringen som er brukt: «eller hvor staten ellers på grunn av aksjeeie» dekker ikke de ikke heleide datterselskaper. Her er nemlig staten ikke direkte eier, men eier via morselskapet. Heller ikke dekker det eventuelle andre selskapsinteresser der staten indirekte dominerer. Eksempler på dette siste er: A/S Vaksdal mølle (eies helt av staten), Vaksdal mølle eier igjen 51 pst. av A/S Piene & Sønns mølle, Rafinor (Mongstad) Kommanditselskap, eies av: A/S Norsk Hydro 33 pst., Statoil 33 pst. og Saga 33 pst.

For å få det klart at Riksrevisjonens kontroll også skal omfatte ikke heleide datterselskaper og andre selskapsinteresser, vil komitéen foreslå at punkt 1 og 2 skal lyde:

«§ 1.

I henhold til denne instruks skal Riksrevisjonen føre kontroll med statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder:

1. Statsbedrifter organisert etter lov 25. juni 1965 nr. 3.
2. Statens interesser i aksjeselskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 pst. eller mer av stemmene, eller hvor staten ellers på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser har en dominerende innflytelse.»

#### 5.2.4. Riksrevisjonens kontroll med enkelte andre organer opprettet ved egen lov.

Utvalget foreslår at Stortinget kan bruke Riksrevisjonen som kontrollorgan i forbindelse med årsregnskap og årsrapport — etter samme mønster som for statsaksjeselskaper

og statsbedrifter — også for statsbankene — Statens lånekasse og studentsamskipnadene. Utvalget peker på at statsbankene ikke er underlagt Bankinspeksjonen. Regjeringen har i sin uttalelse om disse bl. a. bemerket «at det ikke bør være adgang for regjeringen eller departementet til å overprøve de enkeltavgjørelser som treffes i statsbankene, . . .». Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse bør i denne forbindelse omfatte den myndighet statsråden skal ha til å gi generelle instruks og retningslinjer.

Komitéen er enig i at det fastslås i statsbanklovene at Stortinget bruker Riksrevisjonen som kontrollorgan i forbindelse med disse dokumenter. Dette gjelder også Statens lånekasse for utdanning.

Når det gjelder studentsamskipnadene peker Regjeringen i sin uttalelse på at det pågår utredninger om organisasjonsformen — og hvilken myndighet departementet kan og bør utøve.

Det utvalg som var gitt i oppdrag å utrede disse spørsmål har avgitt innstilling, NOU 1976: 33. Det heter her bl. a.:

«Utvalget går inn for at det etableres regler om kontroll av bruken av offentlige tilskott og avgiftsmidler oppkrevd med hjemmel i lov. Utvalget har ikke innvendinger mot de endringer Ingvaldsenskomitéen har foreslått i Stortingets bevilgningsreglement og Riksrevisjonens instruks. Utvalget er også enig i at det er nødvendig for å utøve denne kontroll at myndighetene har innsyn i den totale økonomiforvaltning for hver enkelt samskipnad.»

Komitéen vil gi sin tilslutning til Utvalgets forslag om å bruke Riksrevisjonen som kontrollorgan også for studentsamskipnadene — som foreslått under avsnitt 7 A IV.

Utvalget har også foreslått at Riksrevisjonen skal føre kontroll med virksomheten i Norges Brannkasse.

Regjeringen har i sin uttalelse, godkjent ved kongelig resolusjon av 14. mars 1975, meddelt at Norges Brannkasse ved lov nr. 50 av 8. juni 1973 er omdannet til et gjensidig forsikringsselskap som statsforvaltningen ikke har myndighet over. Forslage om lovendring i avsnitt 7 A I i Dokument nr. 7 faller da bort.

#### 5.5. Rapporter til Stortinget.

I dette punkt fremmer Utvalget forslag om at det skal innføres et helt nytt system for rapport fra forvaltningsorganer til departementene og fra departementene til Stortinget. Dels skal dette system utvikle og forbedre forvaltningens informasjonsvirksomhet

overfor Stortinget og dels dekke Stortingets og Riksrevisjonens behov for opplysninger for å gjøre kontrollmulighetene bedre.

Utvalget peker på at det meldingssystem man har i dag ikke er tilfredsstillende, bl.a. fordi det bare dekker visse deler av forvaltningens virksomhet.

Selve rapportsystemet skal danne grunnlag for Stortingets kontroll med forvaltningen. Men samtidig foreslås det at systemet skal bygges ut med rapporter fra de ytre etater som skal sette departementene bedre i stand til å utøve instruksjons- og kontrollmyndighet.

Systemet slik Utvalget redegjør for det tenkes bygd opp med en første del som er rapporter til departementene fra større sentrale offentlige organer, men også fra større regionale statsinstitusjoner. Også forretningsdrivende enheter forutsettes å skulle gå inn i rapportordningen. Utvalget mener også at studentsamskipnadene og forskningsrådene bør trekkes inn.

Andre del av systemet er departementenes rapport til Stortinget idet Utvalget foreslår at departementene skal være samlende og tilretteleggende mellomledd i systemet. Departementene skal utarbeide en rapport til Stortinget som både skal være en rapport om departementets egen virksomhet og et sammendrag av rapportene fra de forskjellige organer som sender sine rapporter til departementet. Utvalget har stilt opp en skisse for et rapportskjema i samarbeid med rådgivere fra Rasjonaliseringsdirektoratet og Regjeringens observatør i Utvalget.

Utvalget foreslår at departementets rapport skal settes fram for Stortinget samtidig med og som en del av budsjett dokumentet. Den foreslås da tatt inn som en innledning til fagdepartementets budsjett. Utvalget forutsetter videre at de rapporter som departementets rapport bygger på, bør følge med til Stortinget som vedlegg dersom dette er av betydning.

Utvalget forutsetter også at disse rapporter skal være offentlige etter at budsjettet er lagt fram og rapporter av noen betydning foreligger i en slik form at den som ønsker et eksemplar kan få dette uten opphold.

Utvalget peker på at dette opplegg vil innebære at det ikke lenger blir aktuelt å sende særlige meldinger til Stortinget for hver enkelt årsrapport som etter lov eller annen bestemmelse skal sendes Stortinget. Utvalget mener at det ikke vil være nødvendig å foreta lovendringer selv om det er lovfestet at det skal gis melding til Stortinget idet dette rapportsystem kan tjene som slik melding. Om loven i dag for en institu-

sjon er til hinder for at slik rapportplikt kan pålegges, så antar Utvalget at det er grunn til å tro at institusjonen ikke vil motsette seg en anmodning om å avlegge rapport. Om det skjer bør loven endres.

Utvalget peker på at endel av de meldinger som nå sendes Stortinget også i fremtiden bør sendes i form av særskilt melding. Som eksempel nevnes meldingen om virksomheten i Norsk Rikskringkasting og det samme kan gjelde andre meldinger som har liten eller ingen tilknytning til budsjettet og budsjettbehandlingen. Meldinger som gjelder utenrikspolitiske spørsmål kan ikke trekkes inn i dette rapportsystem og det samme gjelder meldinger som skal avgis etter Prislovens § 14.

En særordning får man også for statselskaper og visse forvaltningsbedrifter hvor Riksrevisjonen ikke har vanlig revisjon. Her har Utvalget foreslått gjennomført en systematisk kontroll fra Riksrevisjonen som innebærer at det skal sendes årsrapporter enkeltvis til Riksrevisjonen. Utvalget forutsetter imidlertid at forvaltningen av statens interesser i forretningsdrivende enheter skal behandles også i departementets årsrapport.

Komiteén har vurdert Utvalgets forslag om innføring av et rapportsystem slik det er skissert i innstillingen og selv om intensjonene for forslaget er de aller beste og i samsvar med ønsket om en bedre kontrollmulighet for Stortinget er komitéen i tvil om mulighetene for en effektiv gjennomføring av systemet. Det kan etter komitéens oppfatning være fare for at en så omfattende rapportordning vil bli meget vanskelig å håndtere for Stortinget og derfor ikke bety en forbedring av Stortingets kontrollmyndighet. Tanken om å koble gjennomgåelsen av rapportene sammen med budsjettbehandlingen, vil etter komitéens oppfatning ikke bli effektiv idet det må antas at fagkomitéene også i fremtiden i sterkere grad vil konsentrere seg om budsjettforslaget enn om rapporten om forrige års virksomhet. Kontrollordningen kan på denne måten bli illusorisk.

Komiteén vil understreke Utvalgets påpekning av at rapport- og meldingssystemet i dag virker tilfeldig fordi det dekker bare visse deler av forvaltningens virksomhet.

Komiteén vil foreslå at det arbeides videre med utarbeiding av et rapportsystem som dekker Stortingets behov for å kunne ha oversikt over forvaltningens virksomhet. Det vil være naturlig at skisse til en mere fullstendig rapportordning forelegges administrasjonsgrenene til uttalelse før det treffes endelig beslutning om rapportsystemet.

Fra Presidentskapet er 3. februar 1977 oversendt et forslag fra Carl I. Hagen sålydende:

«Det henstilles til Presidentskapet å vurdere om meldingen fra Riksrevisjonen om konstitusjonell kontroll av statselskaper bør komme til Stortinget i form av et dokument, slik at hele Nasjonalforsamlingen kan automatisk få gjort seg kjent med innholdet i Riksrevisjonens merknader.»

Dette er et forslag av rent praktisk art, som komitéen antar at Presidentskapet kan ta seg av.

## 6. STORTINGETS BEHANDLING AV SAKER VEDRØRENDE KONSTITUSJONELL KONTROLL

### 6.1. Om protokollkomitéen.

Utvalget peker på at de saker komitéen har til behandling som kontrollorgan er av stor betydning og bør innpasses i Stortingets arbeidsprogram på en god måte.

Utvalget viser til Dok. nr. 11 for 1968—69 som av Presidentskapet ble oversendt Utvalget til vurdering. Imidlertid foreslo Presidentskapet at protokollkomitéen skulle oppheves, noe Stortinget sluttet seg til 10. oktober 1972.

Protokollkomitéens saker behandles nå av Stortingets forskjellige fagkomitéer. Når det gjelder spørsmål i forhold til ansvarlighetsloven, må Stortinget i hvert enkelt tilfelle oppnevne en spesialkomité blant Odelstingets medlemmer.

Komitéen er i tvil om det var et heldig skritt å oppheve protokollkomitéen, uten å diskutere mer inngående behovet for ensartet behandling av bl. a. klagesakene, konstitusjonelle antegnelser, Regjeringsprotokollene, saker vedrørende ombudsmannsordningen osv.

Allerede Statsselskapskomisjonen gikk i sin tid inn for opprettholdelse av en egen stortingskomité til å behandle de konstitusjonelle antegnelser vedrørende statsbedriftene. I dette forslag lå bl. a. avstandtagen fra sammenblanding av bevilgende og kontrollende myndighet også innen selve Stortinget.

Komitéen har tidligere pekt på det stadig videre felt som dekkes av forskrifter i norsk forvaltning, uten noen form for systematisk kontroll fra Stortingets side. Dette alene tilsier at Stortinget tar sin kontrollfunksjon mere alvorlig.

Komitéen mener at hvis Stortinget skal ha noen mulighet til oversikt over alle forvaltningsspørsmål, må sakene behandles langt mere inngående og ensartet enn tilfellet er i dag, muligens ved at det opprettes en stortingskomité med slike saker som spesialfelt.

Komitéen vil be Presidentskapet foran-

ledige spørsmålet vurdert og eventuelt innpasset i Stortingets Reglement.

## 7. SLUTTBEREMKNINGER

Som det går fram under de enkelte kapitler gir ikke hverken Dok. nr. 7 eller komitéens innstilling endelig svar på alle enkeltspørsmål som er reist. Det er behov for ytterligere avklaring. Sakens natur medfører at nasjonalforsamlingens arbeidsrutiner til enhver tid må tilpasses de endringer samfunnsutviklingen fører med seg.

Komitéen mener at den offentlige forvaltning må organiseres etter klare mulige instruksjons- og ansvarslinjer, slik at de folkevalgte organer trekker opp retningslinjene og gis mulighet til å kunne ha oversikt over at forutsetningene etterkommes.

Dette ansees grunnleggende for at det representative demokrati skal fungere.

Komitéen fremhever Riksrevisjonen og Ombudsmannsordningen som viktige redskaper i denne prosess, både for de folkevalgtes kontrollerende funksjon, og for at de enkelte samfunnsborgere skal gis mulighet til å få vurdert sin egen situasjon i fellesskapets nettverk av målsettinger og regelverk.

Komitéen viser til Utvalgets utredning og komitéens innstilling og rår Stortinget til å fatte følgende

### vedtak:

#### A.

Nedenstående lovendringsforslag oversendes Odelstinget:

#### I.

1) I lov av 25. mars 1977 nr. 14 om Den Norske Industribank A/S skal § 13 lyde:

Bankens årsregnskap, styrets årsrapport, revisors beretning samt representantskapets uttalelse skal ved hvert års utgang sendes vedkommende departement. Regnskapet, årsrapporten, revisors beretning og uttalelsen skal forelegges Kongen og sendes Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med virksomheten etter instruks som fastsettes av Stortinget.

#### II.

Denne lov trer i kraft straks.

#### I.

2) I lov 1. mars 1946 nr. 3 om Den Norske Stats Husbank skal § 9 annet ledd lyde slik:

Hovedstyret sender minst hvert fjerdingår til departementet og rådet et utdrag av bankens regnskaper og hvert år en rapport om dens virksomhet. Årsregnskapet og rapporten,

ledsaget av rådets uttalelser blir å forelegge Kongen og tilstilles Stortinget. *Riksrevisjonen fører kontroll med virksomheten etter instruks som fastsettes av Stortinget.*

## II.

Denne lov trer i kraft straks.

### I.

3) I lov 23. april 1948 nr. 1 om student-samskipnader skal § 6 lyde:

*Studentsamskipnadene står under tilsyn av vedkommende departement. Årsregneskap og årsrapport skal leggjast fram for Kongen og sendast til Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med verksemda etter instruks som vert fastsett av Stortinget.*

Kongen gjev nærare føresegner til å fylla ut og gjennomføra denne lova.

## II.

Denne lov trer i kraft straks.

### I.

4) I lov 15. juli 1949 nr. 1 om Norges Kommunalbank skal § 9 lyde:

Styret sender vedkommende departement hvert kvartal et utdrag av bankens regnskaper og ved hvert års utgang rapport om bankens virksomhet. *Årsregnskapet, årsrapporten og rapport fra kontrollkomitéen legges fram for Kongen og tilstilles Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med virksomheten etter instruks som fastsettes av Stortinget.*

## II.

Denne lov trer i kraft straks.

### I.

5) I lov 5. februar 1965 nr. 2 om Statens Landbruksbank skal § 13 annet og tredje ledd lyde:

Banken skal hvert år sende vedkommende departement regnskap og rapport om virksomheten.

*Årsrapport og regnskap skal legges fram for Kongen og sendes Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med virksomheten etter instruks som fastsettes av Stortinget.*

## II.

Denne lov trer i kraft straks.

### I.

6) I lov 19. juni 1969 nr. 49 om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning skal § 8 femte ledd lyde:

Departementet syter for revisjon av rekneskapen og fører tilsyn med Lånekassa. *Årsrapport og rekneskap skal kvart år leggjast fram for Kongen og sendast Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med verksemda etter instruks som vert fastsett av Stortinget.*

7) I lov 28. april 1972 nr. 22 om Statens Fiskarbank skal § 13 fjerde ledd lyde:

*Årsrapport og rekneskap skal saman med fråsegn frå rådet leggjast fram for Kongen og sendast Stortinget. Riksrevisjonen fører kontroll med verksemda etter instruks som vert fastsett av Stortinget.*

## II.

Denne lov trer i kraft straks.

### B.

I bevilgningsreglementet, fastsatt ved Stortingets vedtak 19. november 1959, skal § 17 (ny) lyde:

Når det av statsmidler ytes tilskott eller bidrag til offentlig eller privat virksomhet som ellers ikke er undergitt departementets kontroll, skal det, hvis ikke annet bestemmes, overfor mottakeren tas forbehold om adgang for den forvaltningsgren som yter bidrag eller tilskott, og for Riksrevisjonen, til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

### C.

Instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter, aksjeselskaper og enkelte organer m. v. organisert ved særskilt lov.

## § 1.

I henhold til denne instruks skal Riksrevisjonen føre kontroll med statrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder

1. statsbedrifter organisert etter lov 25. juni 1965 nr. 3.
2. statens interesser i aksjeselskaper hvor staten eier så mange aksjer at de representerer 50 prosent eller mer av stemmene, eller hvor staten ellers på grunn av aksjeeie eller ved statlig kontroll av selskapsinteresser har en dominerende innflytelse.
3. A/S Den Norske Industribank, jfr. lov 25. mars 1977 nr. 14.
4. Den Norske Stats Husbank, jfr. lov 1. mars 1946 nr. 3.
5. Studentsamskipnadene, jfr. lov 23. april 1948 nr. 1.
6. Norges Kommunalbank, jfr. lov 15. juli 1949 nr. 1.
7. Statens Landbruksbank, jfr. lov 5. februar 1965 nr. 2.
8. Statens lånekasse for utdanning, jfr. lov 19. juni 1969 nr. 49.
9. Statens Fiskarbank, jfr. lov 28. april 1972 nr. 22.

## § 2.

Innen 14 dager etter at årsregnskapet er fastsatt og kjent i departementet skal ved-



kommende statsråd særskilt for hvert enkelt foretak oversende til Riksrevisjonen

1. foretakets årsoppgjør og eventuelt konsernoppjør
2. årsberetning eller årsrapport, samt de uttalelser o. l. som vedkommende lov krever avgitt fra revisor, representantskap eller lignende organ
3. utskrift av bedriftsforsamlingens og generalforsamlingens protokoll for så vidt gjelder foretak som er nevnt i § 1 pkt. 1 og 2
4. beretning fra vedkommende statsråd om departementets myndighetsutøvelse i det forløpne år i saker som gjelder foretaket.

### § 3.

Riksrevisjonen kan kreve at den løpende får tilsendt utskrift av styrets, rådets, representantskapets, bedriftsforsamlingens og generalforsamlingens protokoll, og at den blir underrettet på forhånd om møter i kontrollutvalg o. l.

### § 4.

Riksrevisjonen sender et eksemplar av de i § 2 nevnte dokumenter til Stortinget med Riksrevisjonens mulige bemerkninger om resultatet av kontrollen.

### § 5.

Denne instruks trer i kraft straks. Samtidig oppheves instruks fastsatt av Stortinget 20. januar 1967.

## D.

### I.

Stortinget henstiller til Regjeringen å sørge for at Kongens og departementenes instruksjons- og kontrollmyndighet blir fastlagt, om nødvendig ved lovendring.

Som en hovedregel skal legges til grunn at Kongen og eventuelt også departementene

skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet over andre offentlige organer. Blir det i et forslag til lov eller stortingsvedtak foreslått at instruksjons- og kontrollmyndigheten skal være begrenset i forhold til det som er hovedregelen, må dette begrunnes i særlige hensyn. Det anses særlig viktig at Regjeringen og departementene beholder kontrollmyndighet.

Statsbankene og ligningsforvaltningen forutsettes organisert i samsvar med den her nevnte hovedregel.

Regjeringen sørger for at det blir klargjort hvordan ansvaret for virksomheten i Statens bygge- og eiendomsdirektorat skal fordeles på Forbruker- og administrasjonsdepartementet og de enkelte departementer hvis bevilgning ligger til grunn for et byggearbeid.

### II.

Stortinget henstiller til Regjeringen å sørge for at det holdes åpen adgang til å føre kontroll med at den som får tilskott eller bidrag av statsmidler eller som er gitt adgang til å kreve avgifter, bruker midlene i samsvar med forutsetningene.

### III.

Hvor en statsbedrift o. l. går inn i et foretak sammen med private interessenter, må det overveies om de gjeldende lovregler m. v. gir departementet et forsvarlig grunnlag for kontroll med foretaket. Om dette ikke er tilfelle, må det sørges for at det i foretakets vedtekter eller i selskapsavtalen o. l. tas inn bestemmelser som sikrer et forsvarlig grunnlag for kontroll.

### IV.

Det henstilles til Regjeringen å sørge for innføring av et rapportsystem som dekker forvaltningens virksomhet og som gir Stortinget det nødvendige grunnlag for en effektiv kontroll med forvaltningen.

Oslo, i utenriks- og konstitusjonskomitéen, den 26. april 1977.

**Tor Oftedal,**  
formann.

**Per Borten,**  
ordfører.

**Otto Lyng,**  
sekretær.

Vedlegg 1.

23. oktober 1972 ble Dokument nr. 7 oversendt Regjeringen idet Presidentskapet uttalte:

Det utvalg som den 19. mai 1969 ble oppnevnt til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m. m., avgav sin innstilling til Stortingets presidentskap den 13. oktober d. å.

Innstillingen er trykt som Dok. nr. 7 for 1972—73 og følger vedlagt i 5 eksemplarer, idet Presidentskapet anmoder om slik uttalelse fra Regjeringen som saken måtte foranledige.

Ytterligere eksemplarer kan fås ved henvendelse til Stortingets ekspedisjonskontor for oversendelse til de departementer og underliggende institusjoner som Regjeringen måtte finne det nødvendig å innhente uttalelser fra.

Oslo, i Stortingets presidentskap,  
den 23. oktober 1972.

*Leif Granli*

—————  
Gunnar Hoff»

Den kongelige norske regjering.

*Angående Dokument nr. 7 for 1972—73.*

Den 23. oktober 1972 ble ovennevnte dokument av Stortingets Presidentskap oversendt Regjeringen til uttalelse. Via industrikomiteén i Stortinget har utenriks- og konstitusjonskomiteén fått oversendt en henvendelse fra Riksrevisjonen om spørsmål som reiser seg i forbindelse med næringsdrift hvor staten er engasjert, spesielt Statoil.

Man antar at det er korrekt at ovennevnte henvendelse oversendes Regjeringen i forbindelse med arbeidet med Dokument nr. 7.

Samtidig tillater en seg høfligst å spørre om når en kan regne med at Regjeringens uttalelse kan foreligge.

Oslo, i utenriks- og konstitusjonskomiteén,  
25. februar 1975.

*Per Borten,*  
saksordfører.

—————  
Bernt Stangholm,  
sekretær.

Uttalelse fra Regjeringen til  
Stortingets presidentskap.

Godkjent ved kgl. res.  
14. mars 1975.

«*Stortingets kontroll med forvaltningen m. v.*

Et utvalg oppnevnt av Stortinget avgav 13. oktober 1972 en utredning om Stortingets kontroll med forvaltningen m. v. Utredningen ble av Stortingets Presidentskap sendt Regjeringen til uttalelse.

Regjeringen gir med dette en foreløpig uttalelse. Den forutsetter å kunne komme tilbake til de enkelte saker etter at Stortinget har behandlet utredningen. Denne uttalelse konsentrerer seg derfor om følgende punkter som Regjeringen har funnet å være særlig viktige: 1) Rapporter til Stortinget, 2) Utvidelse av Riksrevisjonens oppgaver og 3) Instruksjons- og kontrollmyndighet i forvaltningen.

1. *Rapporter til Stortinget.*

Regjeringen slutter seg til utvalgets prinsipielle syn på behovet for et forbedret og mer systematisk rapportsystem, men antar at det bør arbeides videre med enkelthetene. Dette bør skje etter de retningslinjer som er trukket opp i St. meld. nr. 37 for 1973—74 Om den videre utvikling av statens budsjettssystem. I denne meldingen er det foreslått at en skal utprøve utvalgte deler av de rapportordninger som er foreslått av Programbudsjettutvalget og Utvalget til å utrede Stortingets kontroll med forvaltningen m. v.

I dette arbeid vil Regjeringen legge til grunn at rapporteringen skal integreres i planleggings- og budsjettarbeidet.

En må unngå at det bygges opp nye og arbeidskrevende rutiner som ikke inngår som et naturlig ledd i institusjonenes, departementenes og Regjeringens beslutningsprosess. Det må vurderes nærmere hvilke institusjoner som skal omfattes av rapportordningen og hvilke krav som skal stilles til rapportene. En forutsetter i tråd med utvalgets formann at det nåværende system med årlige meldinger til Stortinget om virksomheten i ulike forvaltningsorganer, begrenses etter hvert som et nytt rapportsystem utvikles.

Behovet for gjennomførings- og resultatrapportering vil delvis bli dekket ved bruk av såkalte programnotater i tilknytning til de årlige budsjettforslag. De skal følge med budsjettforslaget til fagdepartementet og Finansdepartementet. Et revidert sammendrag kan også tas inn i fagproposisjonene til Stortinget.

get. I St. meld. nr. 37 for 1973—74 er det foreslått at samtlige institusjoner som får sine utgifter dekket over statsbudsjettet, skal utarbeide slike programnotater. De skal bl. a. gi korte rapporter om resultatene av gjennomføringen av arbeidsprogrammene.

Regjeringen tar sikte på at flest mulig statsinstitusjoner utarbeider programnotater i forbindelse med forberedelsen av budsjettforslaget for 1976.

## 2. Utvidelse av Riksrevisjonens oppgaver.

### a. Økonomiske vurderinger.

I sammenheng med den utvidede rapportvirksomhet foreslår utvalget at Riksrevisjonen i større grad tar opp forhold som den mener er økonomisk uheldige, uten at direkte ansvar er aktuelt for noen. Riksrevisjonen bør få fram konstaterbar svikt i de forutsetninger som ligger til grunn for forvaltningens målsettinger. Den utvidede virksomhet forutsettes begrenset til forhold av prinsipiell betydning av større økonomisk rekkevidde. Riksrevisjonen skal ikke gripe inn i politiske målsettinger, og utformingen av antegnelser har ikke til hensikt primært å reise spørsmål om ansvar.

Så fremt Riksrevisjonens kontroll begrenses på denne måte, har Regjeringen intet å bemerke til at Riksrevisjonen gis en utvidet kritisk funksjon. Riksrevisjonens uttalelser bør i slik sammenheng gis som råd og veiledning til forvaltningen. Også i de saker som tas opp med Stortinget bør ordvalget overveies på bakgrunn av at det her ikke gjelder spørsmål om ansvar. Generelt vil Regjeringen pekte på betydningen av et tillitsfullt samarbeid mellom Riksrevisjonen og institusjonene.

### b. Revisjon av statsbanker, statsbedrifter og aksjeselskaper.

Etter § 1 i utkastet til instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter m.v., skal Riksrevisjonens kontroll også omfatte statsrådenes myndighetsutøvelse i saker som gjelder statsbankene samt Statens lånekasse for utdanning.

Som det fremgår av det som er nevnt under pkt. 3 nedenfor om instruksjons- og kontrollmyndighet i forvaltningen, antar Regjeringen at det ikke bør være adgang for Regjeringen eller departementet til å overprøve de enkeltavgjørelser som treffes i statsbankene.

Dette standpunkt innebærer at Regjeringens og statsrådens myndighet i forhold til statsbankene ikke blir så omfattende som for-

utsatt av utvalget. Instruksens § 1 gir imidlertid god mening selv om kompetansen begrenses slik Regjeringen her foreslår. Riksrevisjonens kontroll med statsrådets myndighetsutøvelse bør i denne forbindelse omfatte den myndighet statsråden skal ha til å gi generelle instruksjoner og retningslinjer.

Utvalget foreslår at statsbankene skal gi årsregnskap og årsrapport til Stortinget, og at det fastslås i statsbanklovene at Stortinget kan bruke Riksrevisjonen som kontrollorgan i forbindelse med disse dokumenter.

Regjeringen har ikke noe å bemerke til dette.

Etter utvalgets utkast til instruks skal Riksrevisjonen føre kontroll med statsrådets (departementets) myndighetsutøvelse i saker som gjelder statsbedrifter og statsaksjeselskaper m.v. Opplegget forutsetter at statsråden har myndighet til å instruere og kontrollere vedkommende bedrift og en viss plikt til å bruke denne myndighet. Hvor langt denne plikten går, er ikke berørt i utkastet til instruks. Enkelte steder i utredningen behandles dette spørsmål. På side 31 pekes på at ved opprettelse av statsaksjeselskaper og statsbedrifter «er det forutsatt at styret og den daglige ledelse skal ha betydelig handlefrihet når det gjelder forvaltningen av selskapet, og statsråden (departementet) bør i sin alminnelighet ikke gripe inn i disse disposisjoner». Dette betyr at instruksjons- og overprøvingsmyndigheten bare er forutsatt benyttet i saker av større prinsipiell betydning (side 18—19 i utredningen). Har Stortinget truffet vedtak som gjelder virksomheten, må det naturligvis sørges for at vedtakene blir gjennomført. Spesielle problemer kan oppstå ved opprettelse av datterselskaper, og Regjeringen vil arbeide videre med løsningen av disse problemer.

Instruksen og Riksrevisjonens kontrolloppgave må sees i lys av disse synspunkter.

### c. Bedriftsdemokrati og statsrådets myndighet.

Utkastet til instruks for Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter m.v. må sees i sammenheng med Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 om lov om aksjeselskaper. I proposisjonen behandles spørsmålet om bedriftsdemokrati i statsaksjeselskaper og i statsbedrifter organisert etter lov av 25. juni 1965 om visse statsbedrifter, se side 79—81 samt §§ 18—3 til 18—5 med merknader og de to trykte vedlegg til proposisjonen. De konstitusjonelle problemer er også berørt i NOU 1972: 38 side 17—19.

Problemene i denne forbindelse knytter seg til selskaper som har mer enn 200 ansatte og som derfor skal ha bedriftsforsamling. Be-

driftsforsamling skal etter Regjeringens forslag innføres også i statsbedrifter og heleide statsaksjeselskaper.

For private selskaper gjelder som ufravikelig regel at bedriftsforsamlingen velger styrets medlemmer og at generalforsamlingen ikke kan overprøve de viktige avgjørelser bedriftsforsamlingen treffer i henhold til aksjelovens § 66 A femte ledd (saker om større investeringer m.v.). I selskaper hvor disse regler innføres, begrenses den styringsmyndighet som kan utøves av eierinteressene på generalforsamlingen. Anvendt på statsselskapene ville reglene bety en begrensning av mulighetene for politisk styring. I proposisjonen om lov om aksjeselskaper foreslår derfor Regjeringen at i heleide statsaksjeselskaper skal styret, som tidligere, velges av generalforsamlingen. Bedriftsforsamlingens avgjørelser skal kunne overprøves av Kongen dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, se § 18—3. Ved dette forslag opprettholdes i hovedtrekkene de forutsetninger som utkastet til instruks for Riksrevisjonen bygger på.

For de selskaper der staten ikke eier alle aksjer, skal det etter Regjeringens lovforslag gjelde samme regler som for private selskaper, dvs. at styreutvalg skal høre under bedriftsforsamlingen og at bedriftsforsamlingens vedtak i viktige saker ikke skal kunne overprøves. Utvalgets forslag kan velge styremedlemmer og overprøve forvaltningsavgjørelser, se side 17—19. Endres denne forutsetning, kommer spørsmålet om kontroll fra Riksrevisjonens side i en noe annen stilling, jfr. brev fra Riksrevisjonen til Justisdepartementet, gjengitt på side 90—91 i aksjelovproposisjonen. I alle selskaper med bedriftsforsamling må f. eks. Riksrevisjonens oppgaver sees i lys av at statsrådets kompetanse er begrenset.

Selv om generalforsamlingens myndighet er begrenset i forhold til bedriftsforsamlingen som organ, kan det reises spørsmål om statsråden bør forsøke å utøve styring gjennom påvirkning av statens representanter i bedriftsforsamlingen. I aksjelovproposisjonen side 90 uttales om dette:

«Etter departementets oppfatning er det naturlig at når man først ønsker å gi et selskap rettslig uavhengighet, bør selskapet få uavhengighet i praksis. Dessuten forutsetter samarbeidet i styret og bedriftsforsamlingen at medlemmene er åpne for hverandres synspunkter og at deres meninger ikke er diktert utenfra. Dette hindrer ikke at staten gir uttrykk for sin mening som deleier i selskapet. Men det bør ikke forutsettes å skulle gjelde noen plikt for statsråden til å følge aktivt med i selskapets forhold og til å påvirke bedriftsforsamlingens medlemmer.»

I det nevnte brev som er gjengitt i aksjelovproposisjonen, reiser Riksrevisjonen spørsmålet om å utvide kontrollen med statsaksjeselskaper og statsbedrifter til også å gjelde forhold statsråden ikke vil være ansvarlig for. Ved vurderingen av spørsmålet om en slik utvidet kontroll bør iverksettes, må en ha for øye at selskapene har sine egne revisorer og sitt eget kontrollsystem. En utbygging av dette system synes mer nærliggende enn en utvidelse av Riksrevisjonens virksomhet.

#### d. Andre institusjoner.

I utkastet til instruks er Riksrevisjonen gitt kontrolloppgaver også i forbindelse med enkelte institusjoner opprettet ved særskilt lov. Oppregningen omfatter bl. a. Norges Brannkasse som imidlertid ved lov nr. 50 av 8. juni 1973 er omdannet til et gjensidig forsikringsselskap som statsforvaltningen ikke har myndighet over. Av denne grunn bortfaller også det forslag om lovendring som er inntatt i avsnitt 7 A I.

Det pågår utredninger om organisasjonsformen m. v. for studentsamskipnadene. Denne utredning bør klargjøre hvilken myndighet departementet kan og bør utøve. Det lovutkast som utvalget har lagt fram i avsnitt 7 A IV, bør det ikke tas stilling til før denne utredning er avsluttet. Dette lovutkast danner grunnlaget for § 1 nr. 6 i utkastet til instruks for Riksrevisjonen.

#### e. Riksrevisjonens krav om informasjon.

§ 3 i utkastet til instruks foreskriver at Riksrevisjonen løpende kan kreve å få kopi av styrets, rådets, representantskapets og generalforsamlingens protokoller. Det har tidligere stått strid om Riksrevisjonen har rett til å kreve dette, se utredningen side 33—34. Det som foreslås, er i samsvar med det som nå er praksis.

For statsbedrifter har utvalget ment at kontakten med vedkommende statsråd så langt det er av praktisk betydning bør komme skriftlig til uttrykk, og at departementene skal holde Riksrevisjonen orientert, se utredningen, side 32.

Regjeringen vil påpeke at det er et sterkt behov for uformell kontakt og uforbindende drøftelser av spørsmål som angår bedriftene. Utan slik uformell kontakt vil det i praksis ikke være mulig for statsrådene å holde seg slik orientert om selskapenes saker at statens eierinteresser kan ivaretas på forsvarlig måte. Under den uforbindende og uformelle kontakt kan det imidlertid bli grensetilfelle, hvor f. eks. en meningsytring fra en statsråd kan

tolkes som et direktiv til styret, og det vil da være naturlig å holde Riksrevisjonen orientert.

Vanlig informasjon som gis ved jevnlige møter med styret, direktører eller representanter for de ansatte, kommer i annen stilling. Her kan gis opplysninger om driftsforhold, markedssituasjon, personellforhold m. v. av aktuell interesse. Noe av hensikten er at uttalelsene kan gis åpent og uten å bli festet til dokumenter som sendes til andre. Uformelt kan det her tas opp tanker, synspunkter og oppfatninger som ikke ville komme til uttrykk hvis det ikke skjedde i full fortrolighet. Det synes uheldig om man vanskeliggjør statsrådenes og departementenes muligheter til å skaffe seg nødvendig informasjon på en uformell måte ved at det etableres en vidtgående underretningsplikt til Riksrevisjonen.

### 3. Instruksjons- og kontrollmyndighet i forvaltningen.

#### a. Instruksjons- og kontrollmyndighet i forbindelse med myndighetsutøvelse.

Utvalget foreslår at det som hovedregel skal legges til grunn at Regjeringen og departementene skal ha instruksjons- og kontrollmyndighet overfor andre offentlige organer.

Regjeringen er enig i en slik hovedregel, som forvaltningen også i dag bygger på. Spesielt gjelder dette for så vidt angår utferdigelse av generelle retningslinjer og avgivelse av lovfortolkninger, men Regjeringen vil likevel peke på behovet for særordninger for deler av administrasjonen, og for å kunne overføre myndighet til kommunene som disse kan utøve selvstendig.

Hvorvidt Regjeringen og departementene som hovedregel skal kunne instruere og overprøve forvaltningsorganenes skjønnsutøvelse i konkrete saker, kan være mer tvilsomt. En vil da lett kunne miste fordelene ved delegasjon av myndighet til underlagte ledd. Dette gjelder også i forhold til statsbankene og ligningsforvaltningen.

Regjeringen antar etter dette at instruksjonsmyndighet/overprøvingsmyndighet bør vurderes særskilt i forhold til hvert enkelt forvaltningsorgan.

Regjeringen er enig i at departementet også bør kunne gi generelle instruksjoner og retningslinjer for statsbankene, f. eks. om prioriterings spørsmål. Regjeringen vil overveie om de gjeldende lover gir tilstrekkelig grunnlag for dette.

Statsbankene bør imidlertid kunne arbeide selvstendig innenfor rammen av lover og stortingsvedtak og de utfyllende generelle instruksjoner som gis av Regjeringen. Apnes det adgang til overprøving i den enkelte sak, må en regne med et betydelig merarbeid for departementene, uten at saksbehandlingen blir mer betryggende ut fra hensynet til likebehandling av lånekunder og effektivitet i gjennomføringen av de politiske målsettinger. En overprøvingsadgang i disse tilfelle bør derfor ikke være den generelle regel. Skal det innføres overprøvingsmyndighet også for skjønnsutøvelsen i enkeltsaker, bør det gjøres ut fra en konkret vurdering av de offentlige og private hensyn som gjør seg gjeldende for vedkommende sakstype.

Spørsmål om kontroll- og instruksjonsmyndighet må også vurderes i forbindelse med den forestående nyorganisering av lokaladministrasjonen.

#### b. Kontroll med bruk av statsmidler (tilskott og avgifter).

Utvalget foreslår at det skal sørges for at det holdes åpen adgang til å føre kontroll med at den som får tilskott eller bidrag av statsmidler, eller som får adgang til å innkreve avgifter, bruker midlene i samsvar med forutsetningene.

Regjeringen er enig i dette og har som første skritt tatt opp arbeidet med å gi retningslinjer for tilbakebetaling og sikring av investeringstilskott til bygg og anlegg dersom tilskottet ikke benyttes etter forutsetningene.

Også på dette feltet kan imidlertid forholdene være så vidt forskjellige at avgjørelsene om nødvendig kontroll må tas konkret i det enkelte tilfelle, og det vil kunne forekomme tilfeller hvor det vil være lite ønskelig at det tas forbehold om kontroll. Utkastet til endring i Stortingets bevilgningsreglement synes derfor å være noe for kategorisk.»

Vedlegg 2.**Riksrevisjonens brev av 9. mai 1974 til Stortingets industrikomité.**

*Konstitusjonell kontroll i relasjon til organiseringen av Den Norske Stats Oljeselskap A/S (STATOIL)'s virksomheter.*

«I St. meld. nr. 30 for 1973—74 om virksomheten på den norske kontinentalsokkel m. v. heter det på side 37 blant annet:

«Stortinget har forutsatt at STATOIL skal kunne utvikle seg til et integrert oljeselskap. Slike selskaper er organisert som konserner, med en rekke selskaper underlagt et moderselskap. En lignende organisasjonsform kan bli aktuelt for STATOIL.

Konserndannelsen medfører imidlertid at den kontroll generalforsamlingen i moderselskapet får mulighet til å føre med selskapets virksomhet blir indirekte, særlig dersom betydelige deler av selskapets virksomhet er skilt ut i selvstendige enheter. Stortinget har tidligere fått seg forelagt de kontrollmessige problemer som konsernstrukturen vil kunne medføre.»

I Stortingsmeldingen er det videre på side 37 blant annet sitert følgende fra Innst. S. nr. 316 for 1971—72:

«Komitéen antar at slik kontroll kan siteres i form av vedtekter og/eller avtaler som inngås mellom statsselskapet og aktuelle selskaper.»

Det siterte avsnittet referer seg til Riksrevisjonens notat om den planlagte organisasjon for statlige kontinentalsokkelsaker og Riksrevisjonens stilling når det gjelder kontrollfunksjonene som ble oversendt Stortingets Industrikomité i brev av 2. juni 1972. Kopi av notatet følger vedlagt.

Utviklingen i retning av å organisere STATOIL's virksomheter som konsern er begynt ved opprettelsen av Norpipe A/S og Norpipe UK Ltd. Det kan ikke sees at kontroll som nevnt i Innst. S. nr. 316 er sikret i disse selskapers vedtekter eller aksjonæravtalen mellom STATOIL og Phillips-gruppen i forbindelse med opprettelsen av disse selskaper. I det regelverk som er foreslått for STATOIL i St. meld. nr. 30 for 1973—74, kan man ikke se at det er inntatt noe som forplikter STATOIL til å sikre slik kontroll.

I denne forbindelse vises også til Dokument nr. 7 for 1972—73 — Utredning fra utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen m. v.

Riksrevisjonens oppgave når det gjelder statsaksjeselskaper, er å forestå den konstitusjonelle kontroll ved blant annet å påse at statsråden forvalter statens interesser på lovlig og økonomisk forsvarlig måte, og at

han sørger for gjennomføringen av de vedtak som Stortinget har truffet. (Jfr. Stortingets instruks for Riksrevisjonen.)

Når det gjelder disponeringen av STATOIL's eventuelle framtidige overskudd, heter det i St. meld. nr. 30 for 1973—74 på side 38 blant annet:

«Det er departementets hensikt å legge spørsmålet om disponeringen av overskuddet fram for Stortinget. Men departementet har på det nåværende tidspunkt ikke funnet alle sider av spørsmålet godt nok utredet.»

Man vil imidlertid presisere at STATOIL's overskudd i vesentlig grad vil kunne bli avhengig av ulike beslutninger og disposisjoner i datterselskapene.

Siden Stortinget har forutsatt at STATOIL skal kunne utvikle seg til et integrert oljeselskap, er det rimelig å anta at vesentlige deler av STATOIL's inntekter kan komme som aksjeutbytte fra datterselskaper.

Som det framgår av vedlagte notats punkt IV og V utfører Riksrevisjonen den konstitusjonelle kontroll av morselskapet STATOIL blant annet ved å gjennomgå løpende utskrifter av styreprotokoller. Videre vil man delta som observatør på generalforsamlingen, og man får tilsendt regnskapene, styrets beretning og revisors beretning.

Ved å gjennomgå utskrifter av styreprotokollene har man mulighet til å kontrollere at STATOIL's disposisjoner foretas etter Stortingets forutsetninger. Videre kan man av regnskapene lese det økonomiske resultat av nevnte disposisjoner. Av regnskap og revisjonsberetning kan man også i en viss utstrekning kontrollere den kapitalakkumulering som måtte finne sted på grunn av kalkulatoriske avskrivninger, varelager vurderinger, fondsavsetninger m. v. Ved å være observatør på generalforsamlingen kan man kontrollere at beslutningen om utbytteutdeling m. v. er i samsvar med Stortingets forutsetninger om inntekter av STATOIL's virksomhet.

Når det gjelder datterselskaper som STATOIL eier i sin helhet eller sammen med andre, kan man av det regelverk som er foreslått for STATOIL i St. meld. nr. 30 for 1973—74 ikke se at det er inntatt noe som forplikter statsråden til å delta på slike selskapers generalforsamlinger. Etableringen av datterselskaper vil derfor ha innflytelse på statsrådens konstitusjonelle ansvar. Man kan heller ikke se at Riksrevisjonen har den nødven-

dige hjemmel for å motta utskrift av styreprotokoller, få tilsendt regnskap og revisjonsberetning eller delta som observatør på datterselskapenes generalforsamlinger. (Jfr. vedlagte notats punkt IV.) Sett fra Riksrevisjonens side synes det dermed vanskelig å kontrollere at statens interesser i datterselskapene blir forvaltet lovlige og økonomisk forsvarlig. Man kan heller ikke kontrollere at virksomheten i de selskaper som STATOIL har bestemmende innflytelse over, skjer etter Stortingets forutsetninger.

Hvis vesentlige deler av STATOIL's virksomheter skal utføres via slike datterselskaper, vil også utførelsen av den konstitusjonelle kontroll av morselskapet STATOIL bli vanskeligere enn for statsaksjeselskaper som ikke har datterselskaper.

Dersom Stortinget ønsker at Riksrevisjonen skal utføre sin oppgave som kontrollorgan med

hensyn til STATOIL og de datterselskaper som STATOIL eier i sin helhet eller har bestemmende innflytelse over, er det fra Riksrevisjonens side ønskelig at Stortinget tar prinsipielt standpunkt til hvilke kontrollfunksjoner Riksrevisjonen skal tillegges og i tilfelle gir den nødvendige hjemmel for denne kontroll.

Man vil også peke på at det i den senere tid har vist seg at spørsmålet om datterselskaper også er aktuelt for andre statsaksjeselskaper enn STATOIL. Som eksempler på slike datterselskaper kan nevnes A/S Langesund Verft som eies av A/S Horten Verft, og Robertson Radio-Elektro A/S som eies av A/S Kongsberg Våpenfabrikk. Det standpunkt som Stortinget inntar når det gjelder STATOIL og dets datterselskaper, vil derfor ha rekkevidde ut over den konkrete sak om STATOIL».

Vedlegg 3.**Riksrevisjonens brev av 24. mai 1974 til Justisdepartementet.**

«St. prp. om lov om aksjeselskaper. Bedrifts-demokrati i statsselskaper.

Det vises til departementets ekspedisjon av 30. april 1974, ref. 1209/74.

Riksrevisjonen vil uttale:

Det vil ha virkning for Riksrevisjonens kontroll med statsselskapene om det bestemmes gjennomført for disse selskaper aksjelovens bestemmelser om de ansattes rett til representasjon i styre og bedriftsforsamling som skal ha eksklusiv myndighet i visse saker.

Etter instruks vedtatt av Stortinget den 20. januar 1967 skal Riksrevisjonen føre konstitusjonell kontroll med de forretningsforetak som staten gjør i sin helhet og som er organisert enten etter lov om visse statsbedrifter m.m. av 25. juni 1965 nr. 3 eller etter lov om aksjeselskaper av 6. juli 1957 nr. 4. Den konstitusjonelle kontroll går i korthet ut på at Riksrevisjonen skal påse at statsråden forvalter statens eierinteresser på lovlig og økonomisk forsvarlig måte og at han sørger for gjennomføringen av de vedtak som Stortinget har truffet.

Spørsmålet om statsrådenes konstitusjonelle ansvar for en statsbedrifts disposisjoner og kontrollen med disse, har sammenheng med hans instruksjons- og kontrollmyndighet. Riksrevisjonen bygger sin kontroll på at det i statsselskapene — som i statsforvaltningen for øvrig — foreligger en ubrutt instruksjons- og ansvarslinje frem til vedkommende statsråd. Riksrevisjonen kan således bare utføre revisjon når departementets sjef har konstitusjonelt ansvar for de økonomiske disposisjoner og eventuelt må svare for disse i

Stortinget. Dette standpunkt er bl. a. kommet til uttrykk i antegnelse til statsregnskapet for 1971, om det konstitusjonelle ansvar for A/S Vinmonopolets råds disposisjoner og for stiftelsen Institutt for Atomenergis disposisjoner (jfr. Dok. nr. 1 for 1973—74 side 69 og 91 og Innst. S. nr. 191 og 134).

Ved en likestilling mellom statsselskapene og andre selskaper vil statsråden bl. a. ikke bli ansvarlig for bedriftsforsamlingens beslutninger om «større investerings- eller rasjonaliseringsvedtak». Det må derfor antas at slike beslutninger vil falle utenfor den konstitusjonelle kontroll som Riksrevisjonen skal utøve etter instruks av 20. januar 1967.

Professor Opsahl har i sin utredning reist spørsmålet om bedriftsforsamlingen ikke bare skal være uavhengig av Kongen, men også av Stortinget og mener at i praksis blir det nok vanskeligere å hevde Stortingets tilsyn og kontroll dersom ikke Regjeringen er ansvarlig for forvaltningen.

Det er Stortinget som bestemmer hvilke gjøremål som skal tillegges Riksrevisjonen. Dersom resultatet blir at aksjelovens bestemmelser om bedriftsdemokrati skal innføres i statsselskapene, vil det være hensiktsmessig at Stortinget ved behandlingen av Dok. nr. 7 for 1972—73 tar stilling til om Riksrevisjonen skal føre kontroll med de økonomiske disposisjoner som statsråden ikke er konstitusjonelt ansvarlig for. Det må i tilfelle avklares hvilke kontrollgrunnlag Riksrevisjonen skal bygge på. Instruks av 1967 må i så fall endres slik at Riksrevisjonen får den nødvendige hjemmel for denne kontroll. Gjenpart av dette brev blir sendt Stortingets utenriks- og konstitusjonskomité som for tiden har Dokument nr. 7 for 1972—73 til behandling.»



Vedlegg 4.**Utdrag av prof. dr. juris Carsten Smith's uttalelse om Grunnlovens § 19.****2. Grunnlovens § 19 bestemmer:**

«Kongen vaager over, at Statens Eiendomme og Regalier anvendes og bestyres paa den af Stortinget bestemte og for Almenvæsenet nyttigste Maade.»

Etter den alminnelige oppfatning følger det av denne bestemmelsen at forvaltningen av statseiendommer tilligger Kongen (regjeringen) og ikke kan fratas ham ved lov eller annet stortingsvedtak. Stortinget har rett til å treffe bindende bestemmelser om hvordan regjeringen skal utøve denne myndighet, men selve forvaltningen av statseiendommer er et såkalt prerogativ for regjeringen. Disse prinsipper gjelder selv om en del av statens eiendom er skilt ut som «selvstendig rettssubjekt», med mindre særlige grunner tilsier en annen løsning.

De konsekvenser av bestemmelsen som særlig er av interesse når det gjelder forandringer i forretningsbankenes organisasjon, er følgende:

Innenfor området av Grunnlovens § 19 må myndigheten til å oppnevne de styrende organer i vedkommende «Eiendomme» være hos regjeringen. Videre vil regjeringen ha myndighet til å instruere disse organer og omgjøre deres vedtak. Med denne myndighet følger også et ansvar for regjeringen.

Regjeringen legger avgjørende vekt på disse konsekvenser når den stiller seg negativt til en statlig overtakelse av aksjene i forretningsbankene (St. meld. nr. 99 for 1973—74 s. 32—34). Disse rettsfølger ville resultere i «en lite hensiktsmessig administrasjonsordning for statseide forretningsbanker», idet den enkelte bank ikke ville kunne gis «den selvstendige og uavhengige stilling som en anser ønskelig», og ordningen ville også kunne innebære «en ressurskrevende og uønsket sentralisering av myndighet». Det uttales at rekkevidden av Grunnlovens § 19 neppe er helt avklart. Men blant annet på grunn av den usikkerhet som knytter seg til spørsmålet, synes det mest hensiktsmessig å finne fram til andre fremgangsmåter enn statlig overtakelse av forretningsbankene, for å nå de mål regjeringen har satt seg med demokratiseringen.

Den norske Bankforening har i en uttalelse om denne meldingen til Stortingets finanskomité erklært seg enig i at alternativet statsovertakelse av aksjene bør avvises «og er også enig i den begrunnelse som gis». (Innst. S. nr. 110 for 1974—75 s. 57.) Men foreningen

hevder samtidig at konsekvensene av Grunnlovens § 19 vil kunne inntre også ved de andre fremgangsmåter for bankdemokratisering som stortingsmeldingen omtaler (se nærmere l.c. s. 57—60).

Stortingets finanskomités flertall (15 av 16 medlemmer) tar opp spørsmålet om det konstitusjonelle ansvaret i relasjon til Grunnlovens § 19. Dette flertall er enig i departementets vurdering av «at det neppe er heilt avklåra i kor stor grad Grunnlovens § 19 set grenser for i kva utstrekning ein kan organisera statsverksemd uavhengig av Kongens konstitusjonelle ansvar», og flertallet antar at avklaringen av dette spørsmål «er av interesse for det vidare arbeidet med demokratiseringa av forretningsbankane» (l.c. s. 28). For øvrig deler dette flertallet seg i tre fraksjoner.

Syv medlemmer, herav fung. formann, uttaler at en av hensiktene bak Grunnlovens § 19 må antas å være å sikre seg at alle institusjoner som arbeider med forskjellige former for offentlig støtte, også er underlagt betryggende folkevalgt kontroll. Om Grunnlovens § 19 sies for øvrig følgende (l.c. s. 29):

«I grunnlovens § 19 ligger det også et vern mot maktentralisering i selvstyrte enheter som gjennom mangel på klare kostnads- og lønnsomhetsrammer kan pådra staten utgifter uten selv å være underkastet folkevalgt kontroll. Etter disse medlemmers mening er en slik fortolkning av grunnloven i samsvar med vårt tids målsettinger for maktspredning og desentralisering. Såvel ut fra sin ordlyd som ut fra en rimelig fortolkning av dens intensjoner, antar disse medlemmer derfor at grunnlovens § 19 er til hinder for alle Regjeringens tre alternativer, og vil be det kommende utredningsutvalg om å vurdere denne side grundig.»

Seks andre medlemmer ser ikke hensynet til Grunnlovens § 19 som avgjørende for valg av alternativ for demokratiseringen av bankene. Om § 19 setter skranker for Stortingets rett til å lovfeste nye styringsformer for statsvirksomhet uten å gjøre gjeldende det konstitusjonelle ansvaret, er disse skrankene neppe så absolutte at de ekskluderer noen av de alternativene som er presentert av regjeringen. Om Grunnlovens § 19 sies for øvrig følgende (l.c. s. 29):

«Dess e medlemme ne er samd med Regjeringa i at dei usikre vurderingane av grunnlovens § 19 kan tilseie at ein i denne omgangen unngår ei demokratisering basert på direkte statleg overtaking av aksjane i for-

retningsbankane, serleg dersom demokratiseringsomsynet kan ivaretaast gjennom andre alternativ. D e s s e m e d l e m e n e kan ikkje sjå at innvedingar knytte til grunnlovens § 19 har serleg vekt overfor ei demokratisering basert på eit fleirtal av representantskapa i forretningsbankane vald av folkevalde organ, men er samde i at dette spørsmålet blir vidare utgreidd.»

To medlemmer sier seg uenig med regjeringen i at bankene ikke må komme i noe direkte avhengighetsforhold til de politiske styremaktene. Om Grunnlovens § 19 sies for øvrig følgende (l.c. s. 29):

«D e s s e m e d l e m e n e meiner og at det kan reisast tvil om den tolkinga av grunnlovens § 19 som Regjeringa legg fram i St. meld. nr. 99. Det synest ikkje å vere naudsynt å tolka § 19 slik at den legg noko band på Stortingets rett til å avgjere korleis statseigedom skal administrerast.»

3. Grunnlovens § 19 har vært gjenstand for en serie utredninger i etterkrigstiden. De viktigste er følgende:

I 1952 avga Statsselskapskomitéen av 1948 (Skau-komitéen) innstilling om de konstitusjonelle spørsmål som reiser seg i aksjeselskaper der staten er aksjeeier.

Innstillingen ble forelagt Stortinget ved St. meld. nr. 93 for 1952.

Saken ble først behandlet i protokollkomitéen, Innst. O. nr. 32 for 1953, og deretter i utenriks- og konstitusjonskomitéen, Innst. S. nr. 239 for 1953, hvor flertallet var av den oppfatning at saken reiste så mange vanskelige og kompliserte spørsmål at den burde grundig utredes av en særlig kommisjon.

Denne Statsselskapskommisjonen av 1953 (Fjeld-kommisjonen) avga innstilling i 1955.

Til behandling av de foreliggende innstillinger ble oppnevnt en spesialkomité i Stortinget, som avga sin innstilling i 1957, Innst. S. nr. 169 for 1957. Som vedlegg til spesialkomitéens innstilling fulgte uttalelser fra professor Frede Castberg (l.c. s. 288 flg.) og professor Johs. Andenæs (l.c. s. 292 flg.) om statsselskapenes konstitusjonelle stilling.

Ved behandlingen av spesialkomitéens innstilling vedtok Stortinget å henstille til regjeringen å oppnevne en komité for å utarbeide et forslag til særlov, eventuelt særlover, om statsbedrifter o.l. (St. tid. for 1957 s. 2199).

Denne Statsselskapskomitéen av 1957 (Eckhoff-komitéen) avga innstilling i 1960.

Lovutkast på grunnlag av denne innstilling ble fremlagt ved Ot. prp. nr. 22 for 1964—65 om lov om visse statsbedrifter m. m.

Senere er spørsmålene på ny blitt behandlet i forbindelse med utredninger om Stortingets kontroll med forvaltningen og om medbestemmelserett for de ansatte i statsselskaper.

Et utvalg oppnevnt av Stortinget (Ingvaldsen-utvalget) til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen avga innstilling 1972, NOU 1972: 38.

I 1973 ble det avgitt en innstilling (Haugeutvalget) om de spørsmål som gjelder gjennomføring av de generelle regler om medbestemmelserett for de ansatte i statsaksjeselskaper og statsbedrifter, NOU 1973: 11. I 1974 avga professor Johs. Andenæs og professor Torkel Opsahl uttalelser til Kommunaldepartementet om konstitusjonelle problemer ved gjennomføring av medbestemmelserett for de ansatte i statsselskaper. Uttalelsene er trykt som vedlegg til Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 om lov om aksjeselskaper, hvor Justisdepartementet nærmere drøfter om den «tradisjonelle tolkning» av Grunnlovens § 19 kan fravikes. Spørsmålet er videre drøftet i Innst. O. nr. 50 for 1975—76.

Det siste bidrag er så debatten om demokratisering av forretningsbankene.

4. Som denne oversikt viser, er spørsmålet om Grunnlovens § 19 og forretningsbankene en enkel side av et større problem om denne grunnlovsbestemmelser krav til næringsvirksomhet hvor det er statlige interesser.

Forståelsen av bestemmelsen har vært gjenstand for endringer siden 1814. Den mest inngående analyse er gitt av Opsahl l.c. s. 299 flg. Det er ikke i denne sammenheng foranledning til å gjennomgå denne utvikling nærmere. Men et par punkter er viktig å fremheve.

Det var i statsrettslitteraturen formet den lære at Grunnlovens § 19 hjemlet et prerogativ, men med et forbehold for «egne rettssubjekter». Dette forbehold skriver seg fra Aschehoug, som uttalte at § 19 bare angår den egentlige statsformue (Statsforfatning, 2. utg., bind II s. 378). «Til denne kan man ikke henregne Midler, tilhørende en Stiftelse eller et offentlig Fond, der danner et fra Statscassen forskjelligt Retssubject.» Dette unntak gikk senere igjen i litteraturen.

Statsselskapskomitéen i sin innstilling av 1952 og Statsselskapskommisjonen i sin innstilling av 1955 la til grunn både prerogativlæren (hovedregelen) og rettssubjektslæren (unntaksregelen).

Stortingets spesialkomité tok imidlertid avstand fra rettssubjektslæren. I uttalelsen fra Andenæs til spesialkomitéen ble forbeholdet om at Grunnlovens § 19 ikke gjaldt for selvstendige rettssubjekter, skarpt kritisert. Han uttalte her bl. a. (Innst. S. nr. 169 for 1957 s. 295):

«Om en statsbedrift kan karakteriseres som eget rettssubjekt, beror på hvor selvstendig dens stilling rettslig sett er i forhold til statens eiendom og statens forvaltning for øvrig.

Nå er det konstitusjonelle spørsmål nettopp hvor langt grunnloven tillater at man går i retning av å unndra statsbedrifter fra de vanlige regler som gjelder om Kongens og Stortingets myndighet og kontroll. Å begrunne en slik adgang med at en statsbedrift er eget rettssubjekt, er derfor mer eller mindre å forutsette det som skulle bevises.»

Spesialkomitéen uttalte enstemmig at den ikke fant å burde legge vekt på spørsmålet om de forskjellige former for selskaper hvor staten deltar, er «selvstendige rettssubjekter» eller ikke. «Etter komitéens mening spiller dette ikke noen avgjørende rolle for en vurdering om disse selskaper er i overensstemmelse med Grunnloven. Komiteen vil understreke at det avgjørende for grunnlovsmessigheten ikke er den formelle betraktning om et statselskap er et «selvstendig rettssubjekt», men hvorvidt Grunnlovens bestemmelser er gått for nær.» (Innst. S. nr. 169 for 1957 s. 274.)

En særuttalelse ble avgitt av fem av komitéens ti medlemmer, hvor de fant det «nødvendig nærmere å presisere uriktigheten» i det konstitusjonelle grunnsyn som Statsselskapskomitéen og Statsselskapskommisjonen hadde bygget på (l.c. s. 276 flg.). I denne særuttalelsen tiltrådte disse medlemmer «i det vesentlige» det statsrettslige syn som var kommet til uttrykk i utredningen av Andenæs.

På denne bakgrunn kom komitéen enstemmig til den oppfatning at det vanskelig kunne forenes med Grunnloven at de militære bedrifter gjennom lov av 10. oktober 1947 var organisert som selvstendige selskaper som ikke var underlagt Kongen og Stortinget.

Spesialkomitéens innstilling ble enstemmig bifalt av Stortinget.

Den kritiske analysen som var foretatt av Andenæs, hadde følgelig vunnet alminnelig tilslutning.

Stortingetsbehandlingen i 1957 fastslo følgelig prerogativlæren (hovedregelen) og forkastet rettssubjektlæren (unntaksregelen). Gjennom denne avgjørelsen hadde prinsippet i Grunnlovens § 19 fått sin mest vidtrekkende anerkjennelse i vår statspraksis.

I stortingsdebatten uttalte representanten Wikborg bl. a. (St. tid. for 1957 s. 2197):

«Problemer av den art vi her stiller med, trenger sin gode og lange avklaringstid, og jeg ser det ikke slik at noe av det som tidligere er gjort, har vært forgjeves. Det har altså vært vært ledd i utviklingen, som man nå kan si at sluttsteinen er satt på, for så vidt det konstitusjonelle angår.»

Men det var her som ellers farlig å anta at «sluttsteinen» var satt på. Det er kommet nye ledd i utviklingen.»

Kort tid etter stortingsvedtaket stilte Hauge spørsmålsteget ved den grunnsetning at staten ikke skulle kunne skille ut statseidom til selvstendig forvaltning (Nordisk Administrativt Tidsskrift 1958 s. 1 flg., særlig s. 11—14). Og i Ot. prp. nr. 22 for 1964—65 om lov om visse statsbedrifter ga Justisdepartementet (s. 44—46) uttrykk for at gode grunner talte for at staten kunne opprette egne rettssubjekt hvis aktiva ikke er statseidom i forhold til Grunnlovens § 19. Justisdepartementet trakk imidlertid ingen konsekvenser av dette syn, idet departementet var enig i at den organisasjonsform som var valgt for enkelte statsbedrifter, bød på alvorlige prinsipielle betenkeligheter. De løsninger som ble foreslått, bygget derfor på de synspunkter som etter Spesialkomitéens oppfatning var en konsekvens av Grunnlovens § 19.

Det var følgelig herved gjort kritiske innsigelser overfor Stortingets forkastelse av unntaksregelen fra Grunnlovens § 19. Men avgjørelsen fra 1957 må likevel sies å være bekräftet fra Stortingets side i 1965 ved vedtakelsen av lov om visse statsbedrifter m. m., som bygger på saksbehandlingen fra 1957. Det har på denne bakgrunn vært talt om «1957—1965-linjen» for forståelsen av Grunnlovens § 19.

Med Opsahls utredning i 1974 kom kritikken fra en annen kant. Nå skjedde det for første gang et frontalangrep på selve prerogativlæren. Her behandles den historie som knytter seg til Grunnlovens § 19, mer inngående enn tidligere har skjedd. Han finner at denne historie gir liten støtte for senere tids tolkninger av bestemmelsen som en grunnlovsbeskyttet myndighet for Kongen som loven ikke kan berøve ham. (Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 s. 301.) Før den kritiske granskning i Stortinget i 1957 var etter hans oppfatning grunnlaget for prerogativlæren (hovedregelen) neppe bedre enn grunnlaget for forbeholdslæren (unntaksregelen). Tvert om: For egne rettssubjekter forelå iallfall en ganske omfattende praksis som godtok uavhengighet av Kongen — selv om rekkevidden av denne praksis også kunne diskuteres. «For hovedsynspunktet, prerogativlæren, forelå det imidlertid praktisk talt intet belegg.» Denne lære syntes å ha etablert seg «gjennom en slags vanetenkning» med «høyst tvilsomme utgangspunkter». (L.c. s. 303.)

Prerogativlæren står etter hans oppfatning svakt ikke bare historisk sett, men også reelt sett. Han uttaler herom bl. a. (l.c. s. 305):

«Som vert om regjeringens myndighet i forhold til Stortinget, har prerogativlæren idag ingen reell berettigelse. Som sikring av dens plikter og ansvar kan den muligens ha det. Det reelle hensyn til Stortingets kontroll kom-

med her inn. Men her glir man over i en politisk vurdering: Prerogativlæren er ikke rettslig nødvendig for at regjeringen skal ha plikter og være ansvarlig overfor Stortinget. Og skulle Stortinget ønske å fritta den for en plikt og et ansvar, vil den hevdvunne grunnlovstolkning kunne stille seg hindrende i veien.»

Særlig står prerogativlæren etter hans mening reelt sett svakt uten det forbehold som rettssubjekt læren representerte. Læren om at Grunnlovens § 19 ikke gjaldt overfor «egne rettssubjekter» hadde ganske visst sine logiske svakheter. «Men den dekket et behov: Den gjorde det mulig å leve med prerogativsynspunktet.» For lovgiveren — som altså ikke kunne berøve Kongen myndigheten direkte — kunne gjøre det ved å skille ut et eget rettssubjekt. Når man i 1957 kastet overbord den gammeldagse konstruksjon rettssubjekt læren, betydde det å «gi avkall på den sikkerhetsventil som tilsynelatende hadde gjort det mulig å unngå konflikt med grunnlovstolkningen tidligere». (L.c. s. 306.)

Mens Andenæs i 1957 tok et oppgjør med rettssubjekt læren (unntaksregelen), har Opsahl i 1974 gjort det tilsvarende med den grunnleggende prerogativlæren (hovedprinsippet.) Den revurdering som finner sted fra Opsahls side, virker sterk i dokumentasjon og sterk i resonnement.

Den har senere fått betydelig støtte fra Justisdepartementet i Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 s. 84 flg. ved vurderingen av spørsmålet om overføring av myndighet til bedriftsforsamlingen i statselskaper. Departementet mener at det sentrale i Grunnlovens § 19 ligger i Stortingets myndighet. «Kongen står i et underordningsforhold, og den praktiske betydning av denne forvaltningsmyndighet avhenger av hva Stortinget bestemmer. Det er lite naturlig at en slik begrenset myndighet ikke helt kan settes til side og legges til andre organer enn Kongen.» Departementet mener videre at det er grunn til å revurdere hva som ligger i bestemmelsens begreper «statseiendom» og «vaager over». Når det gjelder «statseiendom», synes særlige grunner til unntak å gjelde bl. a. for etablering av statlig industrivirksomhet. Og når det gjelder ordene «vaager over», peker de nærmest i retning av en kontrollkompetanse for Kongen, «og det kan ikke forutsettes at denne kontrollkompetanse med logisk nødvendighet må være kombinert med instruksjons- eller overprøvningsmyndighet».

Situasjonen er følgelig den at det er reist grunnleggende tvil omkring hele prerogativlæren ved Grunnlovens § 19.

5. Spørsmålet om rekkevidden av Grunnlovens § 19 er under Bankdemokratiseringsutvalgets arbeid kommet opp for Stortinget

på ny. Det skjedde ved vedtakelsen av aksjeloven av 4. juni 1976.

Når det gjelder bedriftsforsamlingens myndighet i statsaksjeselskaper (selskap der staten eier alle aksjer), hadde Justisdepartementet foreslått, i § 18—3 første ledd, at styret velges av generalforsamlingen (dvs. regjeringen) selv om selskapet har bedriftsforsamling. Regjeringens oppnevningsrett var derved tatt vare på. Men når det gjelder vedtakskompetansen, hadde departementet foreslått følgende regel i § 18—3 annet ledd for forholdet mellom regjeringen og bedriftsforsamlingen:

«I selskap der staten eier alle aksjer kan Kongen overprøve bedriftsforsamlingens vedtak etter § 8—20 fjerde ledd dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det.»

Bestemmelsen i § 8—20 fjerde ledd legger en viss myndighet til bedriftsforsamlingen til å treffe avgjørelser i selskapssaker. Dette er en myndighet til å treffe avgjørelse, etter forslag fra styret, i saker som gjelder «investeringer av betydelig omfang i forhold til selskapets ressurser» eller «rasjonalisering eller omlegging av driften som vil medføre større endring eller omdisponering av arbeidsstyrken».

Tilsvarende bestemmelser var foreslått tatt inn i lov om visse statsbedrifter m. m. av 1965.

Justiskomiteéns flertall (fem medlemmer) mente at bisetningen «dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det» måtte gå ut av hensyn til Grunnlovens § 19. Det ble i den sammenheng uttalt (Innst. O. nr. 50 for 1975—76 s. 24):

«Flertallet regner med at det bare blir i viktigere saker Kongen kommer til å benytte sin overprøvningsrett, men Grunnlovens § 19 forhindrer etter flertallets oppfatning at det ved lovbestemmelse innføres begrensning i denne rett. Derfor må Kongens overprøvningsrett være generell.»

En tilsvarende endring ble gjort i forslaget til § 28 annet ledd i lov om visse statsbedrifter m. m. av 1965.

Et mindretall i Justiskomiteén (fire medlemmer) påpekte at det var en alminnelig antatt forutsetning at overprøvningsmyndigheten bare ville bli brukt i prinsipielt viktige saker. Om forholdet mellom lovtekst og Grunnlovens § 19 ble det uttalt (l.c. s. 25):

«Etter disse medlemmers oppfatning er det naturlig at dette kommer til uttrykk i loven. Ved det uttrykk som er benyttet i proposisjonen får Kongen en skjønsmessig myndighet til å avgjøre når saken er av slik karakter at overprøving er berettiget. Det skjønnsomt utøves i denne forbindelse vil bare kunne bli gjenstand for politisk overprøving. Disse medlemmer kan ikke se at

Grunnlovens § 19 kan være til hinder for den foreslåtte løsning.»

Et annet mindretall (ett medlem) foreslo at første ledd skulle gå ut, slik at bedriftsfor-samlingen i statsaksjeselskaper skulle velge styret liksom i andre aksjeselskaper, og at den omstridte, regjeringsbegrensende bisetning samtidig ble stående.

Ved behandlingen i Odelstinget og Lagtinget ble Justisdepartementets formulering (frem satt av det store mindretall) vedtatt med knapt flertall.

Denne lovbehandling kan sies å representere en avvikelse fra 1957—1965-linjen. Noe vesentlig brudd med denne oppfatning er det imidlertid ikke. Regjeringens styringsrett er i behold overalt hvor «vesentlige samfunnsinteresser tilsier det». Det er muligens ikke engang nødvendig å se dette lovvedtaket som en fravikelse fra 1957—1965-linjen. Loven vil kunne harmoniseres med dette standpunkt hvis man betrakter den omhandlede bisetning i k k e som en begrensning av h v i l k e v e d t a k regjeringen kan overprøve, men som en generell instruks om h v o r d a n denne overprøvelse skal skje. Jfr. Grunnlovens formulering «Statens Eiendomme . . . bestyres paa den af Stortinget bestemte . . . Maade.»

6. Det synes å være tvilsomt hvilken konklusjon man i dag skal trekke når det gjelder rekkevidden av Grunnlovens § 19 mer alment.

Stortingets avgjørelse fra 1957 står fremdeles med sin vidtrekkende anerkjennelse av prerogativlæren. Denne avgjørelse må som nevnt sies å være bekreftet fra Stortingets side i 1965. Og disse avgjørelser er ikke klart fra-veket ved senere vedtak.

En konstitusjonell sedvanerett kan vel imidlertid ikke anses å foreligge, jfr. Justisdepartementet i Ot. prp. nr. 19 for 1974—75 s. 84. Tolkningen fra 1957 er derfor ikke bindende, iallfall ikke for Stortinget.

Undersøkelser og uttalelser i de siste år har som påpekt reist tvil om riktigheten av prerogativlæren. Stortingets behandling av aksje-loven viser — selv om den ikke utgjør noen vesentlig fravikelse fra den vanlige lære — at det nå er betydelig uenighet innen Stortinget om hvilken binding § 19 legger på lovgivningen.

Det er følgelig tegn som tyder på en endret holdning til bestemmelsen. Men dermed er det ikke sagt at Stortinget vil fravike sitt tidligere standpunkt.

Andenæs uttaler (l.c. s. 281):

«Det forekommer meg . . . at det skulle sterke grunner til å forlate en grunnlovstolk-

ing som statsmyndighetene har lagt til grunn gjennom så lang tid, senest i forbindelse med de inngående drøftelser om statsselskaperens konstitusjonelle stilling i 1950- og 1960-årene.»

Opsahl uttaler (l.c. s. 306):

«Hensynet til konsekvens i grunnlovstolkningen kan . . . tale om å holde på «1957—1965-linjen». Dette kan sies selv om den ikke i seg selv er så lang og fast at betegnelsen konstitusjonell sedvanerett virker helt på sin plass. . . . Uansett de gode grunner som taler mot prerogativtolkingen, virker det kanskje alt i alt mest nærliggende å si at bordet fanger. Men argumentene fordeler seg slik at konklusjonen kan komme til å bero på andre faktorer, helt ut til den enkeltes temperament. Det bør derfor nå igjen være Stortinget som tar stilling til dette.»

Justisdepartementet uttaler (l.c. s. 86):

«Konklusjonen av dette må bli at den tolking Stortinget bygde på i 1957, ikke står sterkt. Det at Stortinget valgte denne tolking og at den er lagt til grunn i seinere praksis, kan ikke være avgjørende for at tolkingen må opprettholdes.»

Det kan ikke være grunn til i denne sammenheng å forsøke å trekke noen rettslig konklusjon på dette generelle spørsmål. Det ville bare være å føye til nok en usikker røst. Poenget her er å fastslå at det ikke lenger kan anses sikkert at Grunnlovens § 19 i det hele tatt setter noen skranker for Stortingets lovgivningsmyndighet, og at Stortinget vil kunne fravike sine tidligere avgjørelser i spørsmålet hvis det så måtte ønske.

7. Det er få bestemmelser i vår Grunnlov som har vært så grundig utredet som § 19. Det kan derfor ikke være grunn til å foreta nye prinsipielle utredninger om bestemmelsen i forbindelse med denne sak. Men det vil være av interesse å undersøke nærmere hvilken stilling offentlige kredittinstitusjoner har inn-tatt, og inntar, i forhold til prinsippet om at Kongen forvalter statens eiendommer. I flere sammenhenger har man antatt at statsbankene står i en viss særskilling. Dette har medført at nettopp denne sektor ikke har vært undersøket fullt ut i de utredninger som hittil har skjedd. Andenæs foretar den mest utførlige gjennomgåelse for statsbankene i Innst. S. nr. 169 for 1957 s. 296—297. Men det er ytterligere materiale av interesse å trekke fram for statsbankene. Det er også grunn til å trekke inn Norges Bank i denne sammenheng. Resultatene for disse offentlige kredittinstitusjoner vil så danne bakgrunn for bedømmelsen av forretningsbankene.

