

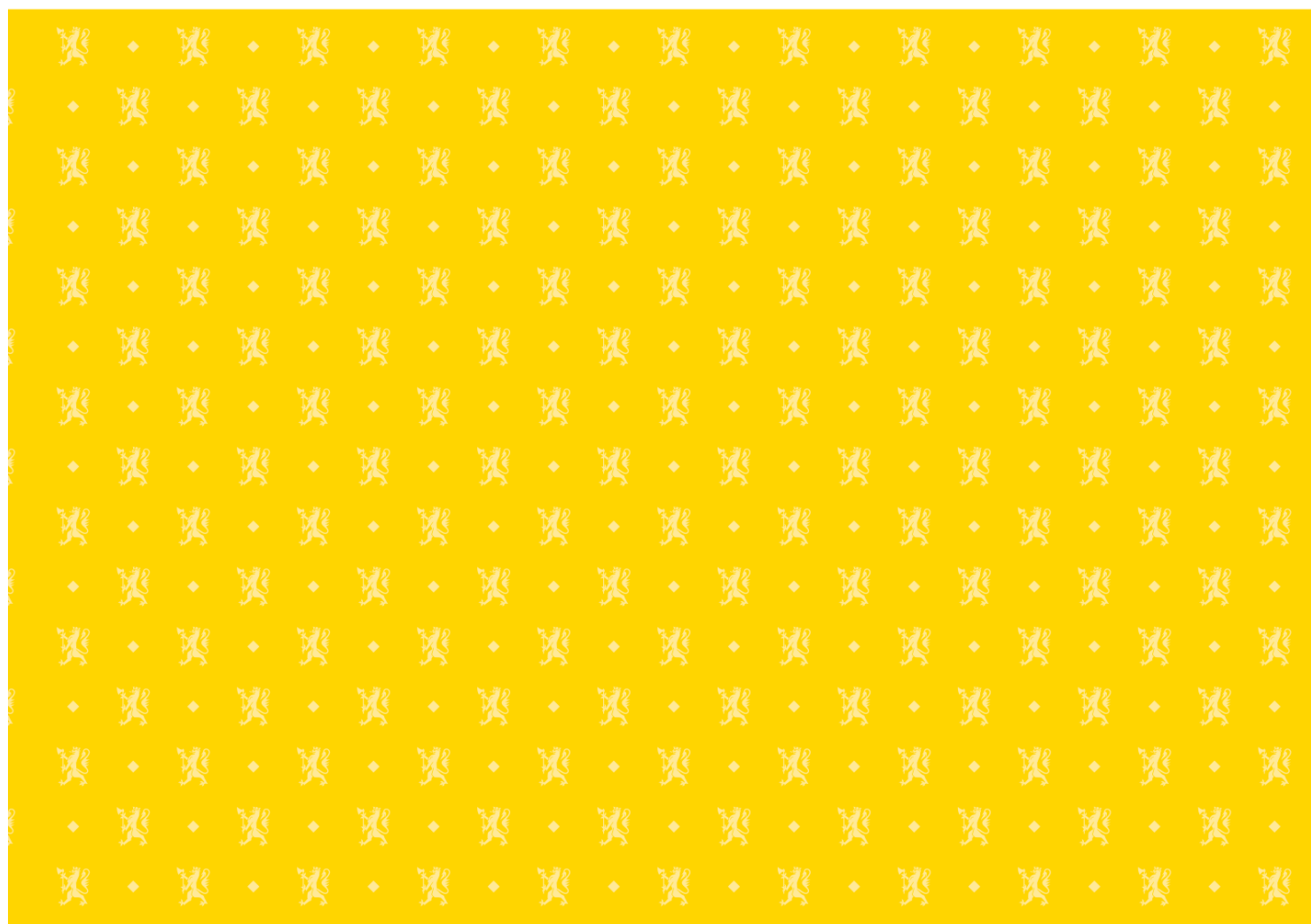


STATSMINISTERENS KONTOR

Retningslinjer

Regjeringens forhold til Stortinget

Enkelte spørsmål i forholdet mellom regjeringen og Stortinget



Forord.....	9
1 Stortingets behandling av forslag fra regjeringen	11
1.1 Stortinget og regjeringens oppgaver.....	11
1.2 Lovforslag	11
1.3 Grunnlovsforslag.....	13
1.4 Generelt om stortingsvedtak	14
1.5 Bevilgningsvedtak	14
1.6 Skatte-, avgifts- og tollvedtak	16
1.7 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler	16
1.8 Stortingsmeldinger	16
1.9 Særlig om representantforslag.....	17
2 Oppfølgingen av Stortingets vedtak.....	18
2.1 Generelt om oppfølging av Stortingets vedtak.....	18
2.2 Lovvedtak.....	18
2.3 Grunnlovsvedtak.....	18
2.4 Bevilgningsvedtak	18
2.5 Skatte-, avgifts- og tollvedtak	18
2.6 Vedtak om inngåelse av folkerettslige avtaler	19
2.7 Anmodningsvedtak.....	19
2.7.1 Hva er et anmodningsvedtak?.....	19
2.7.2 Rettslig og politisk status	19
2.7.3 Rammer for regjeringens plikt til å følge opp anmodningsvedtak.....	20
2.7.4 Tolkning av anmodningsvedtak.....	21
2.7.5 Varigheten av anmodningsvedtak	21

2.7.6	Ansaret for oppfølging av anmodningsvedtak.....	21
2.7.7	Hvordan følge opp anmodningsvedtak?	22
2.7.8	Samlet tilbakemelding til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen	22
2.7.9	Årlig melding til Stortinget om oppfølging av anmodningsvedtak.....	23
2.8	Vedtak om oversendelse til utredning og uttalelse.....	23
2.9	Vedtak som ikke trenger oppfølging	24
2.9.1	Vedtak om oversendelse uten realitetsvotering.....	24
2.9.2	Vedlegges protokollen	24
2.9.3	Ikke bifalt.....	24
2.10	Betydningen av komitemerknader og uttalelser under stortingsdebatter	24
3	Statsrådenes deltagelse i Stortingets debatter	26
3.1	Hva debatteres i Stortinget?.....	26
3.2	Statsråders rett til å møte i Stortinget.....	26
3.3	Når statsråder forventes å møte i Stortinget.....	26
3.4	Håndtering av statsråders fravær.....	28
4	Muntlige redegjørelser fra statsråder til Stortinget.....	29
4.1	Hva er en muntlig redegjørelse?.....	29
4.2	Når kan muntlige redegjørelser benyttes?	29
4.3	Forberedelse av muntlige redegjørelser	29
4.4	Gjennomføring av muntlige redegjørelser	29
5	Interpellasjoner og spørsmål.....	31
5.1	Generelle krav til svar på interpellasjoner og spørsmål	31
5.2	Generelt om spørretime.....	31
5.3	Muntlig spørretime	31
5.3.1	Hvem svarer for regjeringen?.....	31
5.3.2	Gjennomføring av spørretimen	31
5.4	Ordinær spørretime.....	32

5.4.1	Frist for inngivelse av spørsmål.....	32
5.4.2	Hvem svarer for regjeringen	32
5.4.3	Håndtering av statsrådets fravær	32
5.4.4	Gjennomføring av spørretimen	33
5.5	Interpellasjoner	33
5.5.1	Generelt.....	33
5.5.2	Frister	33
5.5.3	Hvem svarer for regjeringen?.....	34
5.5.4	Gjennomføring av interpellasjoner.....	34
5.6	Spørsmål til skriftlig besvarelse	34
5.6.1	Generelt.....	34
5.6.2	Oversendelse av spørsmål fra Stortinget.....	34
5.6.3	Frister	35
5.6.4	Hvem som svarer for regjeringen.....	35
5.6.5	Utforming av svar.....	35
5.7	Spørsmål ved møtets avslutning	36
6	Høringer.....	37
6.1	Rettslige utgangspunkt.....	37
6.2	Stortinget i plenums rett til å innhente forklaringer	37
6.3	Generelt om høringer i stortingskomiteene	37
6.4	Ordinære høringer	38
6.5	Kontrollhøringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen	38
6.5.1	Generelt om kontroll- og konstitusjonskomiteen.....	38
6.5.2	Forundersøkelser	39
6.5.3	Komiteens undersøkelser og kontrollhøringer.....	39
6.6	Kontrollhøringer i andre stortingskomiteer	40
6.7	Særlig om ansatte i forvaltningen.....	40

6.7.1	Når departementsansatte kan møte i høringer eller andre møter med stortingskomiteer	40
6.7.2	Når ansatte i underliggende organer kan møte i høringer eller andre møter med stortingskomiteer	41
6.7.3	Rammene for hva ansatte i forvaltningen kan forklare seg om	42
6.8	Særlig om ansatte i selskaper der staten er eier	42
7	Stortingets rett til dokumentinnsyn hos forvaltningen	43
7.1	Rettslige utgangspunkt	43
7.2	Stortinget i plenums rett til dokumentinnsyn	43
7.3	Generelt om stortingskomiteers innsyn i dokumenter hos forvaltningen	44
7.4	Stortingskomiteers innsyn i organinterne dokumenter	45
7.4.1	Rettslige utgangspunkt	45
7.4.2	Regjeringsnotater og andre regjeringsdokumenter	45
7.4.3	Andre organinterne dokumenter	46
7.4.4	Særlig om faktiske opplysninger	46
7.5	Stortingskomiteers innsyn i dokumenter utvekslet mellom departementer	46
7.5.1	Rettslige utgangspunkt	46
7.5.2	Særlig om dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling	47
7.6	Stortingskomiteers innsyn i dokumenter fra underliggende organer	47
7.6.1	Rettslige utgangspunkt	47
7.6.2	Innspill til statsbudsjettet	47
7.6.3	Dokumenter fra forsvarssjefen	47
7.6.4	Dokumenter fra Regjeringsadvokaten	48
7.7	Særlig om stortingskomiteers innsyn i taushetsbelagt informasjon	48
7.7.1	Rettslige utgangspunkt	48
7.7.2	Taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven	48
7.7.3	Informasjon gradert etter sikkerhetsloven	49

7.7.4	Graderte dokumenter etter beskyttelsesinstruksen	50
7.7.5	Innsideinformasjon	50
7.7.6	Visse typer opplysninger unntatt offentlighet	51
7.7.7	Fremgangsmåte.....	51
7.7.8	Hvem på Stortinget kan få taushetsbelagt informasjon?	52
7.8	Enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoners rett til dokumentinnsyn	53
7.9	Stortingets eksterne kontrollorganers rett til dokumentinnsyn	53
7.9.1	Stortingets eksterne kontrollorganer	53
7.9.2	Riksrevisjonen.....	53
7.9.3	Sivilombudet.....	54
8	Lovteknisk bistand fra departementene	55
9	Hvilke regler gjelder når regjeringen kommuniserer med Stortinget?	56
9.1	Generelt om opplysningsplikten.....	56
9.2	Opplysningspliktens rettslige grunnlag.....	56
9.3	Nærmere om plikten til å gi nødvendige opplysninger	57
9.4	Nærmere om forbudet mot å gi uriktig eller villedende opplysninger	58
9.5	Opplysningsplikten er ikke en orienteringsplikt.....	59
9.6	Særlig om taushetsbelagte opplysninger.....	59
9.7	Hvem er ansvarlig for å oppfylle opplysningsplikten?	60
9.8	Hvem gjelder opplysningsplikten overfor?	60
9.9	Konsekvenser av brudd på opplysningsplikten.....	61
10	Hvordan skal nødvendige opplysninger gis Stortinget?	62
10.1	Hovedregelen – gjennom proposisjon eller melding	62
10.2	Opplysninger gitt muntlig.....	62
10.3	Supplerende informasjon.....	62
10.4	Svar på brev fra stortingskomiteene	63

11	Hva gjør man om det er gitt uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget?	64
11.1	Feil skal rettes	64
11.2	Feil i proposisjoner og meldinger	64
11.3	Feil som tas opp av Stortinget	65
11.4	Feil i svar på muntlige og skriftlige spørsmål	65
11.5	Feil i svar til en stortingskomite	66
12	Hvem kan kommunisere på vegne av Stortinget?	67
12.1	Innledning	67
12.2	Presidentskapet	67
12.3	Stortingskomiteene	67
12.4	Enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoner	68
12.5	Stortingets utredningsseksjon	68
12.6	Forholdet til offentleglova	68
13	Hvem kommuniserer med Stortinget?	70
13.1	Innledning	70
13.2	Statsråden	70
13.3	Departementsansatte	70
13.4	Ansatte i underliggende organer	70
13.5	Særlig om komitereiser	71
13.6	Særlig om enkeltrepresentanters reiser	71
14	Hvem undertegner brev til Stortinget?	73
14.1	Brev sendes elektronisk	73
14.2	Brev til en stortingskomite	73
14.3	Brev fra flere statsråder	73
14.4	Brev til finanskomiteen om statsbudsjettet	73
14.5	Brev med informasjon om planlagte proposisjoner og meldinger	73

14.6	Brev til enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoner	74
15	Hvilke regler gjelder for utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjon?	75
15.1	Hva menes med kontroll?	75
15.2	Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar	75
15.3	Rammene for kontrollen	76
Vedlegg: Liste over nyttige publikasjoner		78

Regjeringens forhold til Stortinget

Forord

Et velfungerende samarbeid mellom Stortinget og regjeringen er avgjørende for at Stortinget og regjeringen kan utøve sine konstitusjonelle roller. Disse retningslinjene behandler noen av spørsmålene som oppstår i forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Temaene er valgt ut på grunnlag av de spørsmålene som Statsministerens kontor oftest mottar fra departementsfellesskapet.

- I kapittel 1-2 gis en kort omtale av Stortingets behandling av forslag fra regjeringen og regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak.
- I kapittel 3-8 omtales ulike andre måter regjeringen kommuniserer med Stortinget på.
- I kapittel 9-15 omtales noen overordnede spørsmål som regelmessig oppstår i forholdet mellom Stortinget og regjeringen.

Formålet med retningslinjene er å gi praktisk bistand til ansatte i departementene og underliggende etater. Retningslinjene tar ikke sikte på å gi en uttømmende fremstilling, verken av praktiske spørsmål som oppstår i forholdet mellom Stortinget og regjeringen eller av statsrettslige spørsmål. I vedlegget er det tatt inn henvisninger til alminnelig statsrettslig litteratur som kan konsulteres.

Retningslinjene oppdateres jevnlig. Lesere oppfordres like fullt til å kontrollere innholdet opp mot de nyeste rettskildene. Den sist oppdaterte versjonen er tilgjengelig på www.regjeringen.no. Det trykkes enkelte fysiske eksemplarer, men ikke etter hver oppdatering. Fysiske eksemplarer kan derfor være utdaterte.

Statsministerens kontor utgir også publikasjonene nevnt under. Disse gir også viktig informasjon og veiledning til ansatte i departementene og underliggende etater.

- [Om Kongen i statsråd](#)
- [Om r-konferanser](#)

Anne Nafstad Lyftingsmo

regjeringsråd

Ajourført pr desember 2022

1 Stortingets behandling av forslag fra regjeringen

1.1 Stortinget og regjeringens oppgaver

Etter Grunnloven og norsk statsskikk har Stortinget en todelt rolle overfor regjeringen. Det ligger til Stortinget å:

- trekke opp de generelle rammene for den utøvende makts virksomhet gjennom lovgivning, bevilgninger og andre vedtak
- kontrollere at den utøvende makt holder seg innenfor rammene Stortinget har fastsatt

Regjeringen har på sin side en tredelt rolle overfor Stortinget. Overfor Stortinget skal regjeringen i hovedsak:

- foreslå lover og andre stortingsvedtak
- følge opp lov- og stortingsvedtak som Stortinget treffer
- være gjenstand for Stortingets kontroll

Reglene om regjeringens forslagsrett og Stortingets behandling av regjeringens forslag følger av Grunnloven og konstitusjonell praksis. I punkt 1.2 til 1.8 gis en kort oversikt over de viktigste typene forslag regjeringen fremmer for Stortinget, og Stortingets behandling av disse. Formålet er ikke å gi en utfyllende beskrivelse. Den som ønsker å sette seg nærmere inn i reglene for Stortingets saksbehandling, henvises til [Stortingets forretningsorden](#).

Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak omtales i punkt 2. Stortingets kontrollfunksjon omtales nærmere i punkt 15.

1.2 Lovforslag

Det følger av [Grunnloven § 76 første ledd](#) at retten til å foreslå lover ligger hos stortingsrepresentantene eller regjeringen ved en statsråd.

Lovforslag fremsatt av stortingsrepresentanter kalles representantforslag L eller representantforslag LS, se punkt 1.9.

I praksis blir de fleste lovforslag forberedt av regjeringen. Forslaget fremmes av Kongen i statsråd for Stortinget gjennom en proposisjon med forslag til lovvedtak. Disse dokumentene har betegnelsen Prop. L (proposisjon med forslag til lovvedtak) eller Prop. LS (proposisjon med forslag til lovvedtak og stortingsvedtak). Veilederen [Lovteknikk og lovforberedelse](#), utarbeidet av Justis- og beredskapsdepartementet, inneholder råd om hvordan en lovproposisjon kan bygges opp. Retningslinjene [Om Kongen i statsråd](#) omtaler behandlingen av proposisjoner i statsråd.

Proposisjonen overbringes Stortinget ved at en statsråd som ellers er til stede i Stortinget den dagen, leser opp proposisjonens fulle tittel. Dette skjer innledningsvis eller mot slutten av et

stortingsmøte, og statsråden overleverer proposisjonen fysisk til stortingspresidenten. Se Stortingets forretningsorden § 38 om prosedyren ved overbringelse av proposisjoner.

Selv om et dokument ikke formelt er overbrakt eller referert for Stortinget, må regjeringens opplysningsplikt være oppfylt så snart en proposisjon har passert statsråd og er kommet fram til Stortinget. Se nærmere om opplysningsplikten i kapittel 9.

Før en proposisjon formelt er overbrakt til Stortinget, kan den trekkes ved kongelig resolusjon, se Innst. S. nr. 168 (1998-99). Etter at proposisjonen er overbrakt, må den trekkes ved en egen melding (trekkmelding). Tittelen på en slik melding skal være «Tilbaketrekking av ...» etterfulgt av full tittel på proposisjonen som trekkes. Dersom en proposisjon skal justeres eller suppleres, gjøres det ved en tilleggsmelding eller tilleggsproposisjon. Tittelen innledes med å angi at det er et tillegg til en tidligere proposisjon. Se mer om tilleggsmeldinger og tilleggsproposisjoner i punkt 10.3 og 11.2.

Stortinget avbryter sine forhandlinger for sommeren i juni. Skal en være sikker på at Stortinget rekker å behandle en proposisjon før Stortinget avbryter forhandlingene, må proposisjonen som hovedregel fremmes innen 31. mars, se Stortingets forretningsorden § 47 tredje ledd. Fristen er ikke til hinder for at saker legges frem senere, men en risikerer i så fall at saken bli liggende til neste sesjon. En statsråd kan søke Stortingets presidentskap om unntak fra fristen, se Stortingets forretningsorden § 47 tredje ledd femte punktum. Dersom Stortinget innvilger søknaden, kan det påregnes at saken behandles før Stortinget avbryter sine forhandlinger i juni. Saker Stortinget ikke ferdigbehandler før det avbryter forhandlingene i juni, tas til behandling i neste sesjon uten at de fremsettes på nytt.

Dersom en sak ikke er ferdigbehandlet når Stortinget avbryter forhandlingene i juni i et valgår, kan presidentskapet, etter at uttalelse er innhentet fra regjeringen, foreslå hvilke proposisjoner som bør tas til behandling i det nye Stortinget, se Stortingets forretningsorden § 48. Statsministerens kontor innhenter forslag fra alle departementene til hvilke proposisjoner som bør behandles. Regjeringens uttalelse meddeles Stortingets presidentskap i brev med en vedlagt liste. I praksis vil Stortinget følge regjeringens råd om hvilke saker som skal tas under behandling. Det er derfor ikke nødvendig at regjeringen fremmer egne trekkmeldinger etter et valg, så lenge saken ikke føres opp på listen over saker som den ønsker tatt under behandling. Men føres en sak først på listen, og regjeringen senere vil trekke den, må dette gjøres ved en trekkmelding.

Regjeringen kan fremme proposisjoner også etter at Stortinget har avbrutt forhandlingene for sommeren. De nummereres da i inneværende stortingssesjon og blir formelt overbrakt/referert i et møte før Stortinget avslutter sine forhandlinger i september. I valgår overbringes/refereres proposisjoner som er fremmet etter at Stortinget har avbrutt forhandlingene, i møte etter at det nye Stortinget er åpnet. De nummereres likevel fortløpende i den gamle sesjonsrekken utover sommeren.

Presidentskapet avgjør hvordan en proposisjon skal behandles videre. Se [Stortingets forretningsorden § 39](#) for de alternative måtene et lovforslag kan bli behandlet på i Stortinget. Normalt blir proposisjonen vedtatt oversendt til en av Stortingets fagkomiteer for behandling. Fagkomiteen velger en saksordfører som på komiteens vegne skal forberede saken. Under behandlingen av saken kan fagkomiteen innhente supplerende opplysninger fra departementet, se punkt 10.4, eller holde høringer, se punkt 6.4. Komiteen gir tilråding til Stortinget i form av en komiteinnstilling. Innstillingen betegnes Innst. L. Dersom det er fremmet en Prop. LS, avgir komiteen en separat Innst. L og en separat Innst. S, ettersom hovedregelen er at en innstilling til Stortinget ikke kan inneholde både utkast til lovvedtak og utkast til stortingsvedtak.

Innstillingen fra komiteen behandles av Stortinget i plenum. Hovedregelen er at en innstilling først kan tas opp til behandling 48 timer etter at den ble gjort tilgjengelig for representantene, og at lovsaken skal behandles av Stortinget i to omganger med minst 72 timers mellomrom.

Ved første gangs behandling blir innstillingen fra komiteen drøftet, forslag tatt opp og det votes over forslagene. Bare ved flertall går lovsaken videre til annen gangs behandling i Stortinget. Vedtakene som fattes publiseres i ett eller flere lovvedtak.

Ved annen gangs behandling votes det normalt ikke eksplisitt over lovforslaget. Presidenten uttaler under votingen at siden det ikke foreligger noen lovanmerkning, anses forslaget vedtatt. Representantene kan under debatten fremsette forslag til endringer i lovvedtaket fra førstegangs behandling (såkalte lovanmerkninger). Hvis ingen lovanmerkninger får flertall, er lovforslaget vedtatt og behandlingen av lovsaken avsluttet. Hvis minst én lovanmerkning får flertall, behandles saken en tredje gang. Ved tredje gangs behandling kan Stortinget enten velge å vedta loven med lovanmerkningen eller å henlegge lovsaken. Vedtak fra annen og tredje gangs behandling fremkommer av referatet fra stortingsmøtet.

Det følger av [Grunnloven § 78](#) at Stortingets lovvedtak må sanksjoneres av Kongen i statsråd for å bli formell lov, se punkt 2.2.

1.3 Grunnlovsforslag

[Grunnloven § 121](#) og [§ 73 annet punktum](#) oppstiller regler for endringer av Grunnloven. Forslag om endringer i Grunnloven må legges frem i løpet av de tre første stortingene i en valgperiode. Siste frist er siste stortingsmøte i tredje stortingssesjon, normalt 30. september. I likhet med ordinære lovforslag ligger forslagsretten hos den enkelte stortingsrepresentant eller hos regjeringen ved en statsråd.

Det er tradisjon for at grunnlovsforslag ofte fremmes av én eller flere stortingsrepresentanter. Stortingsrepresentanters forslag om grunnlovsendringer fremsettes skriftlig og publiseres av Stortinget i en egen dokumentserie (Dokument 12). Selv om grunnlovsendringer tradisjonelt ofte

foreslås av representantene selv, er regjeringen ikke forhindret fra selv å fremme slike forslag. Det fremmes i så fall i en proposisjon med forslag til stortingsvedtak (Prop. S).

Grunnlovsforslagene behandles i løpet av de tre første stortingene i neste valgperiode.

Grunnlovsforslagene sendes kontroll- og konstitusjonskomiteen for saksforberedelse. Komiteen avgir innstilling til Stortinget i plenum. To tredjedeler av Stortingets medlemmer må delta ved behandlingen av grunnlovsforslag, og endringer i Grunnloven krever minst to tredjedels flertall for å bli vedtatt.

I motsetning til vanlige lovvedtak skal grunnlovsendringer ikke sanksjoneres av Kongen i statsråd, se punkt 2.3.

1.4 Generelt om stortingsvedtak

Etter Grunnloven tilligger det Stortinget å fatte vedtak i en rekke andre saker enn lovsaker, for eksempel budsjettvedtak. Forslag til vedtak fremmes av Kongen i statsråd gjennom en proposisjon til Stortinget om stortingsvedtak. Disse proposisjonene betegnes Prop. S.

Proposisjoner med forslag til stortingsvedtak overbringes Stortinget og fordeles til en stortingskomite på samme måte som lovproposisjoner, se punkt 1.2.

Komiteen forbereder saken på samme måte som lovforslag og avgir tilrådning til Stortinget gjennom en komiteinnstilling. Innstillingen betegnes Innst. S. Innstillingen behandles i Stortinget i plenum. I motsetning til lovvedtak voterer Stortinget over stortingsvedtak kun én gang.

De viktigste formene for stortingsvedtak ved siden av lovvedtak er bevilgningsvedtak, skatte-, avgifts- og tollvedtak samt vedtak om samtykke til nye folkerettslige avtaler.

1.5 Bevilgningsvedtak

Stortinget er gjennom [Grunnloven § 75 bokstav d](#) tillagt myndighet til å bevilge de midlene som må til for å dekke statens utgifter.

Forslag til statsbudsjett legges frem av regjeringen (Prop. 1 S). [Bevilgningsreglementet](#) inneholder regler for hva statsbudsjettet skal omfatte og hvordan det skal utformes. Finansdepartementets veileder [Statlig budsjettarbeid](#) inneholder en beskrivelse av budsjettprosessen og en kommentarutgave til bevilgningsreglementet.

Det er gitt regler om Stortingets behandling av statsbudsjettet i [Stortingets forretningsorden § 43](#). Proposisjoner og meldinger som inngår i statsbudsjettet skal legges fram innen seks dager etter Stortingets åpning. Stortinget trer sammen første hverdag i oktober, og Stortingets åpning finner sted dagen etter dersom det er en hverdag. I valgår vil Stortingets åpning skje ca. en uke senere, og fremleggelsen av statsbudsjettet utsettes da tilsvarende. Etter fremleggelsen kan regjeringen foreslå endringer i statsbudsjettet gjennom proposisjoner kalt «tilleggsnummer». Tilleggsnummer

må fremmes senest 10. november. Tilleggsnummer fremmes i praksis alltid ved regjeringsskifter etter valg.

Stortingets behandling av statsbudsjettet begynner med at presidentskapet avgir innstilling om hvilke stortingskomiteer som skal forberede behandlingen av ulike deler av budsjettet (Innst. 1 S). I valgår skjer dette i Innst. 18 S.

Behandlingen fortsetter i finanskomiteen, som senest 20. november avgir innstilling om nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet (Innst. 2 S). I innstillingen foreslår finanskomiteen bevilgningsrammene for de ulike delene av budsjettet. Innstillingen behandles av Stortinget i plenum innen én uke. Stortinget fatter vedtak om størrelsen på de ulike rammene og bestemmer det totale nivået for budsjettets utgifter og inntekter. Stortingets rammevedtak er bindende for den påfølgende budsjettbehandlingen. Rekker ikke Finanskomiteen å avgi innstilling innen fristen, kan Stortinget vedta å fravike forretningsordenen i medhold av [Stortingets forretningsorden § 79](#) og sette ny frist.

Saksforberedelsen fortsetter deretter i de ulike fagkomiteene som avgir innstilling om hvordan de overordnede bevilgningsrammene skal fordeles på ulike budsjettkapitler og –poster. I praksis starter dette arbeidet så snart regjeringens budsjettforslag er lagt frem for Stortinget. Komiteene sender spørsmål til departementene om budsjettet innenfor sine områder og inviterer til åpne høringer, se punkt 10.4 og 6.4. Alle høringene er normalt avsluttet innen midten av november. Fagkomiteene fremlegger sine budsjettinnstillinger først etter at Innst. 2 S er behandlet i Stortinget. Det er gitt frister for ferdigstillingen av innstillingene, og dato for Stortingets behandling av disse, i terminlisten fra presidentskapet.

Det voteses fortløpende over fagkomiteenes budsjettinnstillinger i Stortinget til hele statsbudsjettet er vedtatt.

I løpet av budsjettåret kan det oppstå behov for endringer i vedtatt budsjett. Regjeringen avgjør om flere endringer skal samles i en «samleproposisjon» eller om det skal fremmes enkeltproposisjoner om endringene. Det har imidlertid utviklet seg en praksis for at regjeringen prøver å samle de fleste forslagene om budsjettendringer til to hovedrunder i året – en om våren og en om høsten.

De mest omfattende endringene skjer normalt i proposisjonen som legges frem samtidig med revidert nasjonalbudsjett (Meld. St. 2). Denne proposisjonen legges frem senest 15. mai. Saken forberedes i finanskomiteen, som avgir innstilling senest andre fredag i juni.

Den andre hovedrunden med endringer kommer i november i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet. Det legges da frem omgrupperingsproposisjoner fra det enkelte fagdepartement og en samleproposisjon fra Finansdepartementet.

1.6 Skatte-, avgifts- og tollvedtak

Stortinget er gjennom [Grunnloven § 75 bokstav a](#) tillagt myndighet til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder. Skatte-, avgifts- og tollvedtak kan ikke gjelde ut over 31. desember påfølgende år. Hvis vedtakene fortsatt skal gjelde, må de fornyes av Stortinget hvert år.

Forslag til årlige skatte-, avgifts- og tollvedtak legges frem for Stortinget sammen med forslag til statsbudsjett (Prop. 1 LS). Forslaget behandles av finanskomiteen som fremmer innstilling til Stortinget (Innst. 3 S). Skatte-, avgifts- og tollvedtak skal ikke sanksjoneres, se punkt 2.5.

1.7 Saker om inngåelse av folkerettslige avtaler

I utgangspunktet har Kongen myndighet til å inngå bindende folkerettslige avtaler (traktater) på vegne av Norge, jf. [Grunnloven § 26 første ledd](#). Gjelder traktaten en sak av stor viktighet, eller hvis iverksettelsen av traktaten etter Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett er avhengig av ny lov eller stortingsbeslutning, blir traktaten likevel først bindende når Stortinget har samtykket til dette, jf. [Grunnloven § 26 annet ledd](#). Dette gjøres ved at regjeringen fremmer en samtykkeproposisjon for Stortinget som behandles etter de alminnelige reglene for stortingsvedtak, se punkt 1.4.

Dersom traktaten innebærer mer enn lite inngripende myndighetsavståelse må samtykke eventuelt gis etter [Grunnloven § 115](#). Bestemmelsen gjelder kun for avståelse av myndighet til en organisasjon Norge er tilsluttet eller slutter seg til. Prosessen med inngåelse av folkerettslige avtaler, hvilke avtaler som kan inngås etter Grunnloven § 26 annet ledd og utformingen av samtykkeproposisjoner er nærmere omtalt i Utenriksdepartementets veileder [Folkerettslige avtaler punkt 4](#).

1.8 Stortingsmeldinger

Når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten forslag til vedtak, skjer dette i form av en melding til Stortinget. Stortingsmeldinger har betegnelsen Meld. St. Regjeringen har i utgangspunktet ingen generell konstitusjonell plikt til å legge frem meldinger for Stortinget, men velger ofte å gjøre dette etter en politisk vurdering. Meldingene kan for eksempel være en orientering til Stortinget om arbeid som er gjort på et spesielt felt eller inneholde en drøftelse av fremtidig politikk på et bestemt område. Melding til Stortinget benyttes også når regjeringen vil trekke tilbake en proposisjon eller melding, se punkt 1.2 over. I visse tilfeller følger en plikt til å fremlegge stortingsmeldinger også av lov eller stortingsvedtak.

I motsetning til proposisjoner overbringes stortingsmeldinger ikke Stortinget av en statsråd. Presidenten refererer i stedet navnet på meldingen og presidentskapets forslag til behandling, og meldingen føres opp på Stortingets dagsorden under punktet «referat». Skal en være sikker på at Stortinget rekker å behandle en melding før Stortinget avbryter forhandlingene, må meldingen fremmes senest 31. mars, se punkt 1.2 over.

Stortingsmeldinger behandles av Stortinget etter mange av de samme regler som for stortingsvedtak, se punkt 1.4. Meldinger blir normalt vedtatt oversendt til en stortingskomite, som gir tilrådning til Stortinget gjennom en Innst. S. Innstillingen behandles av Stortinget i plenum. Stortingsmeldinger behandles kun i én omgang. Stortinget kan vedta at selve meldingen «vedlegges protokollen», se punkt 2.9. I tillegg kan det treffes andre vedtak innenfor sakens rammer, for eksempel anmodningsvedtak. Merknadene i innstillingen og debatten i Stortinget kan videre gi politiske signaler til regjeringen, se punkt 2.10 om tolkningen av disse.

1.9 Særlig om representantforslag

Stortingsrepresentanter kan fremsette forslag til både lovvedtak og stortingsvedtak (såkalte «Dokument 8-forslag»). Representantforslag settes opp skriftlig, og overbringes Stortinget ved at forslaget leses opp i et stortingsmøte. Reglene for behandlingsmåten av representantforslag er gitt i [Stortingets forretningsorden §§ 38 og 39](#).

Normalt oversender Stortinget representantforslag til en stortingskomite for videre oppfølging. Det er gitt regler om komiteenes behandling av representantforslag i [Stortingets forretningsorden § 30](#). Dersom komiteen etter en innledende vurdering mener at forslaget bør imøtekommes helt eller delvis, og saken egner seg for avgjørelse i Stortinget uten nærmere utredning, skal forslaget oversendes ansvarlig statsråd for uttalelse. Statsrådets svar vedlegges komiteens innstilling.

Ved mottak av komiteens brev må statsråden vurdere om vedkommende er rett mottaker, eller om saken hører under et annet departement. Berører saken flere statsråders ansvarsområder, må svaret koordineres med de andre statsrådene. Dersom sakens betydning tilsier det, legges saken frem for regjeringen før svar avgis, se [Om r-konferanser punkt 2](#). Det gjelder ingen absolutte frister for svaret, men henvendelsen bør søkes besvart så raskt som mulig under hensyn til både sakens kompleksitet og behovet for en forsvarlig saksbehandling. Om utforming av svaret vises det til punkt 14.2.

Innebærer representantforslag forslag til lovendringer (representantforslag L), kan både representanten(e) som fremsetter forslaget og stortingskomiteen som avgir innstilling be om lovteknisk bistand fra departementet, se punkt 8.

2 Oppfølgingen av Stortingets vedtak

2.1 Generelt om oppfølging av Stortingets vedtak

De fleste vedtakene Stortinget treffer forutsetter en eller annen form for oppfølging fra regjeringens side. Så snart vedtakene er truffet, oversendes de derfor fra Stortingets presidentskap til Statsministerens kontor. Statsministerens kontor videresender vedtakene til ansvarlig departement for oppfølging, herunder for eventuell koordinering med andre departementer.

Oppfølgingen i ansvarlig departement avhenger av hvilke type vedtak det er tale om. Flere av vedtaksformene følger direkte av Grunnloven, og den nærmere oppfølgingen av disse reiser ikke særlige spørsmål. I punkt 2.2 til 2.6 er disse vedtakene derfor kun gitt en kortere omtale, selv om dette er de prinsipielt og praktisk viktigste vedtakene.

Ved siden av de vedtaksformene som er hjemlet i Grunnloven, treffer Stortinget også hvert år en rekke såkalte «anmodningsvedtak». Dette er en vedtaksform som bygger på ulovfestet praksis, og som reiser en rekke prinsipielle og praktiske spørsmål. Oppfølgingen av disse er derfor nærmere behandlet i punkt 2.7. Andre typer vedtak er behandlet i punkt 2.8 til 2.10.

2.2 Lovvedtak

For at Stortingets lovvedtak skal bli lov, må ansvarlig departement sørge for at det sanksjoneres av Kongen etter [Grunnloven §§ 77-78](#). Med mindre ikraftsettingstidspunkt er fastsatt i lovvedtaket, må departementet også sørge for ikrafttredelse av lovvedtaket. Reglene for og prosessen knyttet til sanksjon og ikraftsetting av lovvedtak er nærmere beskrevet i [Om Kongen i Statsråd punkt 13.3](#).

2.3 Grunnlovsvedtak

Stortingets grunnlovsvedtak trer i kraft straks med mindre noe annet følger av vedtaket, og trenger ikke sanksjon. Vedtakene kunngjøres av Justis- og beredskapsdepartementet.

2.4 Bevilgningsvedtak

For oppfølging av bevilgningsvedtak henvises det til veilederen [Statlig budsjettarbeid punkt 2.4](#). Stortingets bevilgningsvedtak gir forvaltningen fullmakt til og pålegg om å bruke bevilgningene til de forutsatte formålene. Det enkelte fagdepartement har ansvaret for å fordele midler til sine underliggende organer.

2.5 Skatte-, avgifts- og tollvedtak

Skatte-, avgifts- og tollvedtak trenger ikke sanksjon, men kunngjøres av Finansdepartementet i Norsk Lovtidend, jf. [lov om Norsk Lovtidend § 1 første ledd bokstav d](#)).

2.6 Vedtak om inngåelse av folkerettslige avtaler

Inngåelse av folkerettslige avtaler er i visse tilfelle betinget av Stortingets samtykke, se punkt 1.7. Etter stortingsbehandlingen ratifiserer Kongen avtalen, og følger den opp på egnet måte. Se om ratifikasjon i [Om Kongen i Statsråd punkt 13.6](#) og [Folkerettslige avtaler](#).

2.7 Anmodningsvedtak

2.7.1 Hva er et anmodningsvedtak?

Et anmodningsvedtak er et vedtak fattet av Stortinget i plenum som ber regjeringen foreta nærmere angitte handlinger eller treffe bestemte vedtak. Denne vedtakstypen er ikke hjemlet i Grunnloven, og har utviklet seg gradvis gjennom Stortingets praksis. Siden 1990-tallet har det skjedd en sterk vekst i antall anmodningsvedtak.

Anmodningsvedtak kan være resultatet av forslag fremmet i innstillingen fra en stortingskomite – som kan bygge på en sak fra regjeringen eller et representantforslag – eller «løse» forslag fremmet i forbindelse med stortingsbehandlingen av en komiteinnstilling eller en muntlig redegjørelse. Anmodningsvedtak innledes vanligvis med «*Stortinget ber regjeringen ...*».

For en nærmere drøftelse av bruk og oppfølging av anmodningsvedtak vises det til [Dok. nr. 14 \(2002–2003\)](#) og [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 31–32](#), [Dok. nr. 21\(2020–2021\)](#) kap. 4 og [Innst. 143 S \(2021–2022\)](#) s. 24– 28, og til teori, blant annet [Holmøyvik, Tidsskrift for rettsvitenskap 05/2018](#).

2.7.2 Rettslig og politisk status

Anmodningsvedtak er *politisk* forpliktende for regjeringen, i den forstand at de uttrykker stortingsflertallets vilje og forventninger, som nedfelt i et formelt vedtak. Det er derfor viktig at anmodningsvedtak løpende følges opp av regjering og forvaltning på en korrekt måte. Dersom de ikke etterleves, vil det kunne være grunnlag for politisk kritikk fra Stortinget, og i ytterste fall forslag om mistillit. I siste hånd er det en politisk vurdering for regjeringen hvor langt og på hvilken måte den vil følge opp et anmodningsvedtak.

Anmodningsvedtak er ikke *rettslig* bindende for regjeringen, se [Dok. 21 \(2020–2021\)](#) s. 35 og [Innst. 143 S \(2021–2022\)](#) s. 24.

Anmodningsvedtak regulerer kun forholdet mellom regjeringen og Stortinget. Stortinget har ikke instruksjonsmyndighet overfor forvaltningen og kan derfor ikke gjennom anmodningsvedtak instruere forvaltningen direkte, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 92](#). Stortinget kan heller ikke gjennom anmodningsvedtak gi private parter rettskrav, og tredjepersoner kan ikke påberope seg slike vedtak som grunnlag for rettigheter eller plikter, jf. bl. a. Borgarting lagmannsretts dom og kjennelse 9. oktober 2019 ([LB-2019-31679](#)).

2.7.3 Rammer for regjeringens plikt til å følge opp anmodningsvedtak

Ettersom et anmodningsvedtak er uttrykk for en politisk forventning, er det formelt sett ikke noen skranker for hva det kan inneholde. Regjeringens adgang og mulighet til å etterleve slike vedtak vil imidlertid være avhengig av at vedtaket ligger innenfor de øvrige rammer Stortinget har trukket opp. Det betyr at det ikke er mulig for regjeringen å følge opp anmodningsvedtak som:

- Strider mot Grunnloven eller konstitusjonell sedvanerett. Dette omfatter blant annet anmodningsvedtak som griper inn i domstolenes dømmende myndighet eller regjeringens rett til å foreslå lover. Etter Grunnloven er videre bestemte former for myndighet lagt til Kongen (regjeringen), de såkalte prerogativene, se for eksempel [Grunnloven § 12](#). Det går en grense for hvor langt Stortinget kan gå i å instruere regjeringen på prerogativenes område. Den nærmere grensen må avgjøres ut fra en tolkning av det enkelte prerogativ.
- Medfører utgifter det ikke er budsjettmessig dekning for. I så fall må Stortinget først gi de nødvendige bevilgninger gjennom vedtak etter [Grunnloven § 75 d](#).
- Strider mot loven. Ønsker Stortinget en lovendring, må endringene vedtas i lovs form. Stortinget kan eventuelt anmode regjeringen om å fremme et lovendringsforslag. Regjeringen kan av samme grunn ikke følge opp vedtak der den anmodes om å bryte saksbehandlingsregler fastsatt i lov.

Fatter Stortinget et slikt anmodningsvedtak, kan regjeringen svare Stortinget at regjeringen ikke har anledning til å oppfylle vedtaket. Regjeringen kan også fremme et alternativt forslag som regjeringen kan oppfylle.

Det finnes eksempler på at Stortinget ved anmodningsvedtak har instruert regjeringen om at en lov skal tolkes eller anvendes på en annen måte enn det regjeringen har lagt til grunn. Slike anmodninger er prinsipielt problematiske, og bør som hovedregel besvares med henvisning til at Stortinget i så fall bør treffe vedtak om å endre loven.

Det finnes videre eksempler på at det er fremmet anmodningsvedtak som pålegger regjeringen et bestemt resultat ved utøvelsen av forvaltningsmyndighet, eller som legger føringer for utøvelsen av forvaltningsmyndighet i konkrete enkeltsaker. Slike vedtak utfordrer maktfordelingen etablert etter [Grunnloven § 3](#) der den utøvende makt ligger til Kongen (regjeringen), og kan svekke Stortingets kontrollmuligheter ved å skape uklarhet om ansvarsforholdene. Denne typen anmodningsvedtak kan videre være problematiske holdt opp mot saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak eller forskrifter i forvaltningsloven og ulovfestet forvaltningsrett, herunder kravet til utredning, begrunnelse og kontradiksjon, samt hensynet til likebehandling. Slike anmodningsvedtak bør som hovedregel besvares med henvisning til forvaltningsvedtaket som er fattet, eventuelt at saken ligger til behandling hos forvaltningen, og at eventuelle uenigheter om forvaltningsvedtakets gyldighet kan avklares gjennom domstolsbehandling. Ønsker regjeringen å følge Stortingets anmodning og

fatte et nytt forvaltningsvedtak, forutsetter det at det er rettslig adgang til å omgjøre vedtaket og de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven følges.

2.7.4 Tolking av anmodningsvedtak

Det kan tidvis være tvil om hva Stortinget anmoder regjeringen om å gjøre. Anmodningsvedtaket må da tolkes. Ved tolkningen tas det utgangspunkt i vedtakets ordlyd. Ofte er anmodningsvedtak noe generelt formulert, og det er antatt at regjeringen da har en viss frihet til selv å vurdere hvordan vedtaket best kan følges opp. Det må også sees hen til eventuelle merknader i innstillingen og uttalelser i stortingsdebatten, se punkt 2.10.

Hvis det er uklart hvordan et vedtak skal tolkes, bør departementet i forbindelse med tilbakemeldingen til Stortinget redegjøre for hvordan vedtaket har blitt tolket.

2.7.5 Varigheten av anmodningsvedtak

Det må legges til grunn at et anmodningsvedtak gjelder for en tidsubestemt periode hvis ikke annet fremgår av vedtaket selv. Regjeringen må derfor forholde seg til vedtaket selv om den politiske situasjonen endrer seg slik at det ikke lenger er et stortingsflertall bak vedtaket, for eksempel som følge av et stortingsvalg. Anmodningsvedtaket skal derfor også etter et stortingsvalg inkluderes i de årlige tilbakemeldingene fra regjeringen på oppfølgingen av anmodningsvedtak, se punkt 2.7.8-2.7.9.

Den politiske forpliktelsen som ligger i vedtaket avhenger imidlertid av at det står et flertall på Stortinget bak vedtaket. Dersom det må legges til grunn at det ikke lenger er flertall for forslaget, er det ikke lenger politisk bindende. Regjeringen kan da i den samlede tilbakemeldingen i budsjettproposisjonen informere om at regjeringen ikke planlegger ytterligere oppfølging med mindre Stortinget beslutter noe annet.

2.7.6 Ansvar for oppfølging av anmodningsvedtak

Stortingets anmodningsvedtak sendes fortløpende fra Statsministerens kontor til det departementet som skal være ansvarlig for oppfølgingen. Ansvarlig departement skal følge opp anmodningsvedtaket så raskt som mulig.

Dersom et vedtak berører flere departementer, skal ansvarlig departement sikre en god koordinering med øvrige berørte departementer. Før overføring av koordineringen av oppfølgingen til et annet departement, skal Statsministerens kontor orienteres. Etter overføringen bekrefter departementet som overtar ansvaret det i brev til Statsministerens kontor.

Setter Stortinget en frist for når regjeringen skal komme tilbake til Stortinget med oppfølging av et anmodningsvedtak, bør ansvarlig statsråd informere Stortinget dersom vurderingen er at fristen ikke gir rom for en forsvarlig saksbehandling. Dette gjøres gjennom omtale av saken i en del av en

proposisjon eller melding, normalt i tilbakemeldingen til Stortinget om arbeidet med oppfølgingen av anmodningsvedtakene som inntas i budsjettet, se punkt 2.7.8.

2.7.7 Hvordan følge opp anmodningsvedtak?

Hvilken oppfølging som er nødvendig, avhenger av vedtakets innhold og karakter, og hvordan det naturlig skal tolkes, se punkt 2.7.4. I vurderingen må det tas hensyn til at konsekvensene av anmodningsvedtak i mange tilfeller ikke var utredet på vedtakstidspunktet. Innenfor rammene av Stortingets intensjoner kan derfor regjeringen ofte stille seg noe friere i hvordan vedtaket følges opp.

Dersom anmodningsvedtak trenger oppfølging gjennom en proposisjon eller melding, velger regjeringen i utgangspunktet selv hvilken proposisjon eller melding oppfølgingen skjer i, herunder i den samlede tilbakemeldingen på anmodningsvedtak i budsjettet (se punkt 2.7.8). Bruker Stortinget i vedtaket formen «*komme tilbake som egen sak*», må vedtaket normalt tolkes dithen at Stortinget ønsker at oppfølgingen skjer i en egen proposisjon eller melding, eventuelt som en egen del av en samleproposisjon.

Uavhengig av om tilbakemeldingen til Stortinget gis i en egen proposisjon/melding eller i en samleproposisjon/melding, skal det tydelig fremgå av omtalen at det er tale om svar på et anmodningsvedtak. Vedtaksnummer, vedtaksdato og teksten i anmodningsvedtaket må gjengis, og det bør angis i hvilken sammenheng anmodningsvedtaket er kommet opp, med henvisning til hvilke stortingsdokumenter som ligger til grunn for vedtaket.

Dersom Stortinget ønsker at bestemte spørsmål skal utredes og deretter legges fram for Stortinget, skal det raskt vurderes hvordan utredningsarbeidet bør organiseres. Hvor omfattende utredningen skal være, må vurderes konkret. Dersom problemstillingen allerede er godt belyst, trengs det ikke nødvendigvis noen omfattende ny utredning før regjeringen gir sin tilbakemelding til Stortinget.

Dersom Stortinget har anmodet om at regjeringen skal legge frem et lovforslag eller bevilgningsforslag, og regjeringen ikke kan tilrå forslaget, kan den i et stortingsdokument velge å gi en anvisning på hvordan forslaget eventuelt kan gjennomføres eller følges opp uten at regjeringen selv legger frem en proposisjon med forslag til vedtak.

Er det regjeringens syn at det ikke er mulig å oppfylle et anmodningsvedtak eller det antas å ikke lenger være politisk flertall for vedtaket, kan regjeringen be om at anmodningsvedtaket omgjøres ved å fremlegge en proposisjon til Stortinget med forslag til vedtak om at anmodningsvedtaket oppheves. Dette gjøres normalt i den årlige budsjettproposisjonen, se punkt 2.7.8.

2.7.8 Samlet tilbakemelding til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen

Stortinget får en samlet fremstilling av regjeringens arbeid med anmodningsvedtak ved to anledninger – i budsjettproposisjonen og gjennom en egen stortingsmelding (se punkt 2.7.9).

I forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet er det enkelte departement ansvarlig for å utarbeide en oversikt over oppfølgingen av anmodningsvedtakene departementet har fått tildelt ansvar for. Oversikten skal omfatte alle vedtak fattet i forutgående stortingssesjon, vedtak der departementet senest i forrige budsjett la til grunn at rapporteringen ikke var ferdig, og vedtak som kontroll- og konstitusjonskomiteen ved behandlingen av den forutgående årlige meldingen om anmodningsvedtak la til grunn at ikke var kvittert ut. Omtalen inntas i departementets fagproposisjon til statsbudsjettet. Nærmere retningslinjer gis i Finansdepartementets årlige [hovedbudsjettsskriv](#).

Før svar gis, må det ansvarlige departementet vurdere om saken må legges frem for regjeringen, se [Om r-konferanser punkt 2.11](#).

2.7.9 Årlig melding til Stortinget om oppfølging av anmodningsvedtak

Regjeringen fremmer årlig en stortingsmelding om regjeringens oppfølging av anmodningsvedtak. Meldingen behandles av kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. [Stortingets forretningsorden § 14 nr. 8 bokstav b](#). Meldingen fremmes av Statsministerens kontor i forbindelse med budsjettproposisjonen, se punkt 2.7.8. Meldingen oppsummerer departementenes tilbakemelding i budsjettproposisjonene. Formålet er å gi en samlet oversikt over regjeringens oppfølging av vedtakene. Rapporteringen gjennom meldingen utgjør ikke i seg selv tilstrekkelig oppfølging av et anmodningsvedtak – dette skal skje gjennom et annet stortingsdokument, se punkt 2.7.7.

Nærmere retningslinjer for utformingen av meldingen og frister for innspill fra departementene gis årlig i eget brev fra Statsministerens kontor. I lys av innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen må det enkelte departement vurdere om det er behov for ytterligere oppfølging av vedtakene. Får statsråden kritikk, kan det være grunn for statsråden til å møte under debatten om stortingsmeldingen, se nærmere om dette i punkt 3.3.

2.8 Vedtak om oversendelse til utredning og uttalelse

Stortinget kan velge å oversende et representantforslag til regjeringen for utredning og uttalelse, såkalte «utredningsvedtak». Komiteen kan tilrå denne vedtaksformen dersom den ikke vil avvise forslaget, men samtidig mener at det er behov for en grundigere utredning før Stortinget tar standpunkt til saken. Adgangen til å fatte utredningsvedtak har ikke vært benyttet siden stortingssesjonen 1999-2000.

Stortingets presidentskap oversender utredningsvedtak til Statsministerens kontor, som deretter oversender det til ansvarlig fagdepartement. Fagdepartementet tar stilling til realiteten i forslaget gjennom en melding eller proposisjon.

Retningslinjene for behandling av anmodningsvedtak i punkt 2.7 gjelder så langt de passer. Utredningsvedtak omfattes av den årlige meldingen om oppfølgingen av anmodningsvedtak.

2.9 Vedtak som ikke trenger oppfølging

2.9.1 Vedtak om oversendelse uten realitetsvotering

Stortinget kan beslutte å oversende forslag til regjeringen «uten realitetsvotering». Stortinget har da ikke tatt standpunkt til realiteten i saken. Forslaget er dermed ikke endelig avvist, men det har heller ikke fått Stortingets støtte. I motsetning til saker som avgjøres med en realitetsavgjørelse, kan saken derfor tas opp på nytt i samme stortingssesjon.

Regjeringen gir ikke tilbakemelding til Stortinget om slike vedtak. Det enkelte departement sender heller ikke uoppfordret svar til Stortinget om hvordan det stiller seg til forslagene. Det følger av [Stortingets forretningsorden § 39 femte ledd](#) at en stortingsrepresentant kan henvende seg til departementet og be om status for forslaget. Slike henvendelser besvares kort og svaret sendes direkte til vedkommende stortingsrepresentant. Berører forslaget andre departementer, utformes svaret i samråd med dem. Slike svar har ikke betydning for opplysningsplikten, se punkt 12.4.

2.9.2 Vedlegges protokollen

Stortinget vedtar ikke meldinger til Stortinget eller redegjørelser, men kan beslutte at disse «vedlegges protokollen». Dette er ikke bindende vedtak for regjeringen. Komitemerknader og innlegg i stortingsdebatten kan imidlertid gi politiske signaler for regjeringens oppfølging av saken, se punkt 2.10. Stortinget fatter også tidvis anmodningsvedtak som ledd i behandlingen av meldinger eller redegjørelser.

2.9.3 Ikke bifalt

Hvis et forslag blir tatt opp til realitetsvurdering, men ikke oppnår nødvendig flertall, treffer Stortinget vedtak om at forslaget ikke er bifalt. Forslaget er da endelig forkastet, og forslaget kan ikke fremsettes på nytt i samme stortingssesjon, jf. [Stortingets forretningsorden § 38 femte ledd](#). Er det påtrengende nødvendig, eller hvis regjeringen har fremmet en proposisjon eller melding innenfor samme saksområde, kan Stortinget likevel vedta at forslaget tas opp til ny behandling, men det må da komitebehandles på nytt.

2.10 Betydningen av komitemerknader og uttalelser under stortingsdebatter

Det er bare Stortingets formelle vedtak som er bindende for regjeringen. Henstillinger, forutsetninger og meningsyttringer i komiteinnstillinger som *ikke følges opp med vedtak*, er ikke bindende. Både flertalls- og mindretallsmerknader i innstillingen kan derimot gi politiske signaler til regjeringen. Dette gjelder for eksempel når en komite har behandlet en melding til Stortinget, og Stortinget deretter vedtar å vedlegge saken protokollen. I slike tilfeller vil det ikke være stemt over noen forslag, og betydningen av slike uttalelser må leses i lys av at det ikke er gitt at uttalelsene er dekkende for Stortingets vilje.

Når Stortinget *har fattet vedtak* i en sak, er komiteens merknader i innstillingen til Stortinget et tolkningsmoment når departementene skal fastlegge innholdet i vedtaket. Ved vurderingen kan det være grunn til å se hen til følgende:

- Om det er grunn til å anta at et flertall i Stortinget stiller seg bak komitemerknaden. Hvis det ikke er enighet innad i komiteen, må det vurderes om det er komiteflertallet eller -mindretallet som gir uttrykk for stortingsflertallets syn. Dette vil i stor grad avhenge av om sammensetningen av komiteen gjenspeiler sammensetningen i Stortinget.
- Om merknadene knytter seg til de konkrete vedtakene eller om de fremstår som mer generelle uttalelser knyttet til den politiske situasjonen e.l.
- Om merknadenes meningsinnhold er klart. Det er normalt ikke grunn til å anta at komiteen har ønsket å gi klare føringer for tolkningen av vedtaket, med mindre dette kommer klart til uttrykk, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 22](#).
- Har en innstilling vært forelagt flere komiteer til uttalelse, og synspunktene fra komiteene spriker, legges det normalt størst vekt på begrunnelsen i innstillingen fra den komiteen som har hovedansvaret for forberedelsen av saken.

Debatten i Stortinget kan også gi bidrag til tolkningen av vedtak. Normalt vil uttalelser fra saksordføreren ha særlig betydning. Er saksordføreren i mindretall, vil uttalelsene fra en skyggeordfører kunne gi best uttrykk for flertallets syn. Skyggeordføreren er representanten som er ansvarlig for å følge opp saken på vegne av sitt parti.

3 Statsrådenes deltagelse i Stortingets debatter

3.1 Hva debatteres i Stortinget?

I Stortinget debatteres innstillinger fra stortingskomiteene basert på saker de har hatt til behandling, interpellasjoner og muntlige redegjørelser. I tillegg debatteres trontalen, meldingen om rikets tilstand og regjeringserklæringen. Nesten alle vedtak i Stortinget blir foranlediget av en debatt. Debattene er, i motsetning til møter i stortingskomiteene, som hovedregel åpne. Gjennom deltagelse i Stortingets debatter kan stortingsrepresentantene redegjøre for sine standpunkter, stille spørsmål til regjeringens forslag, og regjeringen ved møtende statsråder gis mulighet til å redegjøre nærmere for sitt syn.

3.2 Statsråders rett til å møte i Stortinget

Det følger av [Grunnloven § 74 annet ledd](#) at statsministeren og statsrådene har rett til å møte i Stortinget. Når statsråder deltar i Stortingets debatter, har de samme rettigheter og plikter etter Stortingets forretningsorden som stortingsrepresentanter, men de har ikke stemmerett, jf. [Stortingets forretningsorden § 57](#). Hvis Stortinget benytter innkallingsretten etter [Grunnloven § 75 h](#), har statsråden også en møteplikt, se punkt 6.2.

3.3 Når statsråder forventes å møte i Stortinget

Det er fast praksis for at minst én statsråd må være til stede i salen når Stortinget behandler komiteinnstillinger som gjelder regjeringens proposisjoner eller meldinger. Dette er normalt ansvarlig statsråd. Ansvarlig statsråd forventes også å stille når Stortinget behandler andre saker som angår vedkommendes ansvarsområde, for eksempel ved behandling av innstillinger til representantforslag.

I *lovsaker* deltar som regel ansvarlig statsråd ved førstegangs behandling. Ved annengangs behandling er det gjennomgående ikke debatt eller voteringer, og ansvarlig statsråd forventes kun å delta dersom det er fremsatt en lovanmerkning, se punkt 1.2. Dersom den ansvarlige statsråden ikke er til stede, er det vanlig at statsråden som hadde den forutgående saken i Stortinget blir sittende gjennom behandlingen av lovforslaget.

Det forutsettes at regjeringens medlemmer deltar i *de større alminnelige debattene* i Stortinget, enten ved å holde innlegg eller ved å være til stede i salen. Dette gjelder i første rekke trontaledebatten, debatten om regjeringserklæringen, finansdebatten og debatten om revidert nasjonalbudsjett. Spørsmål om statsråders deltagelse i slike debatter avklares mellom regjeringspartiets/regjeringspartienes gruppesekretariat(er) på Stortinget og politisk stab ved Statsministerens kontor.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler en rekke type saker som ikke har direkte tilknytning til en proposisjon eller melding fra regjeringen (se nærmere om komiteen i punkt 6.5.1). Det oppstår

derfor særlige spørsmål om når statsrådene forventes å delta under Stortingets behandling av innstillinger fra komiteen. Dersom det er fremsatt kritikk i innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen, forventes det at ansvarlig statsråd møter. Dette gjelder særlig dersom kritikken kommer fra partier som representerer et flertall på Stortinget.

I saker som gjelder behandlingen av årsrapporter eller særskilte meldinger fra Stortingets eksterne kontrollorgan, er det viktig at departementene allerede når rapporten tilgjengeliggjøres vurderer om det er behov for å iverksette tiltak, og om nødvendig løfte saken for regjeringen, se [Om r-konferanser](#).

I henhold til praksis avgir *kontroll- og konstitusjonskomiteen* innstillinger om:

- Gjennomgangen av statsrådets protokoller (se [Om Kongen i statsråd punkt 4](#)). Rettes det i innstillingen kritikk mot en statsråd, forventes det at vedkommende møter i stortingsdebatten. Kommer det ikke kritikk, blir det normalt heller ikke debatt. Regjeringens tilstedeværelse kan da dekkes ved at en statsråd, som allerede er i Stortinget i anledning behandlingen av en annen sak, sitter i salen under behandlingen.
- Regjeringens årlige melding til Stortinget om anmodnings- og utredningsvedtak. Regjeringens samlede deltagelse i debatten koordineres av Statsministerens kontor. Generelt møter de statsrådene som har flest saker som omtales i innstillingen, eventuelt de statsråder det er reist kritikk mot. Kommer det ikke kritikk i innstillingen, blir det normalt heller ikke debatt på Stortinget. Regjeringens tilstedeværelse kan da dekkes ved at en statsråden, som allerede er i Stortinget i anledning behandlingen av en annen sak, sitter i salen under behandlingen.
- Grunnlovsforslag. Justis- og beredskapsministeren, som ansvarlig for koordineringen av regjeringens arbeid med Grunnloven, bør møte til debatten. I den utstrekning grunnlovsforslagene ligger an til å bli vedtatt og i betydelig grad berører andre statsråders fagområder, kan det være naturlig at også de møter.
- Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for foregående regnskapsår (Dokument 1). Det forventes at finansministeren er til stede ved debatten. Videre bør de ansvarlige statsråder som mottar kritikk i innstillingen vurdere om kritikken er av en slik karakter den tilsier tilstedeværelse. Er kritikken sterk, bør statsråden møte. Statsministerens kontor koordinerer statsrådenes tilstedeværelse.
- Riksrevisjonens forvaltningsrevisjoner (Dokumentserie 3). Det forventes at den ansvarlige statsråden er til stede under debatten. Berører saken flere statsråders ansvarsområder, må det vurderes hvem kritikken retter seg mot, og på den bakgrunn tas det stilling til om flere statsråder bør stille under debatten.
- Sivilombudets årsmelding (Dokument 4). Justis- og beredskapsministeren bør være til stede under debatten.

- Særskilte meldinger fra Sivilombudet til Stortinget (Dokumentserie 4). Dersom enkeltstatsråder får kritikk i innstillingen fra komiteen, bør de være til stede under debatten.
- Årsmeldinger og eventuelle særskilte meldinger fra Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (Dokumentserie 7). Justis- og beredskapsministeren og/eller forsvarsministeren bør være tilstede under debatten.

Utenriks- og forsvarskomiteen avgir innstilling i saker som angår Ombudsmannsnemnda for Forsvaret. Ombudet avgir årlige meldinger til Stortinget (Dokument 5). Forsvarsministeren bør være til stede under debatten.

Justiskomiteen avgir innstilling i saker som angår Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter. Nasjonal institusjon for menneskerettigheter avgir årsmelding til Stortinget (Dokument 6). Justis- og beredskapsministeren bør være til stede under debatten.

3.4 Håndtering av statsråders fravær

Ansvarlig møteplanlegger i Stortingets administrasjon kontakter statsrådsforværelset i det aktuelle departementet om planlagt tidspunkt for behandling av saken i Stortinget.

Hvis ansvarlig statsråd unntaksvis ikke har anledning til å møte selv, må vedkommende sørge for at en annen statsråd møter i Stortinget under behandling av saken. Dette kan for eksempel være statsråden som har den foregående eller etterfølgende saken i Stortinget. Statsråden orienterer i forkant vedkommende komiteleder i brevs form, se punkt 14.2. Stortingssekretariatet sendes kopi av brevet.

4 Muntlige redegjørelser fra statsråder til Stortinget

4.1 Hva er en muntlig redegjørelse?

Muntlige redegjørelser er taler holdt av statsråder til Stortinget i plenum. Redegjørelser er den eneste måten regjeringen på eget initiativ kan informere eller innhente Stortingets reaksjon, foruten gjennom proposisjon eller melding. Regjeringen har ingen konstitusjonell plikt til å gi Stortinget muntlige redegjørelser, men når regjeringen først velger å gi en redegjørelse, kan denne bidra til å oppfylle regjeringens opplysningsplikt. Forbudet mot å gi uriktige eller villedende opplysninger gjelder ved slike redegjørelser, se punkt 9.4.

4.2 Når kan muntlige redegjørelser benyttes?

Muntlige redegjørelser kan benyttes når regjeringen har behov for å orientere Stortinget om dagsaktuelle saker. Det er først og fremst aktuelt når en statsråd raskt må gi Stortinget viktig informasjon. Det planlegges derfor i utgangspunktet ikke for årlige redegjørelser innenfor ulike politikkområder. Det finnes imidlertid noen unntak. Det er i dag praksis for at det holdes én årlig utenrikspolitisk redegjørelse og to årlige redegjørelser om EØS-samarbeidet. Gjennom [anmodningsvedtak nr. 602 \(2015-2016\)](#) har Stortinget bedt regjeringen holde en årlig likestillingspolitisk redegjørelse. I perioder har det også vært holdt en årlig utviklingspolitisk redegjørelse. Denne har også vært inkludert i den utenrikspolitiske redegjørelsen.

Muntlige redegjørelser skal normalt ikke brukes til å varsle ny politikk. Det gjøres gjennom en melding eller proposisjon til Stortinget.

Stortinget kan ikke pålegge en statsråd å gi en redegjørelse med mindre Stortinget benytter innkallingsretten etter [Grunnloven § 75 h](#) (se punkt 6.2).

4.3 Forberedelse av muntlige redegjørelser

Stortingets presidentskap må samtykke til at det gis en muntlig redegjørelse. Anmodningen fremsettes av statsråden gjennom et brev stilet til Stortingets presidentskap. Brevet sendes til Stortingets postmottak (postmottak@stortinget.no), se punkt 14.1.

Før statsråden innhenter samtykke, skal spørsmålet legges fram for regjeringen. For faste redegjørelser er dette ikke nødvendig. Etter at statsråden har innhentet presidentskapets samtykke, skal selve redegjørelsen klareres i et r-notat, se [Om r-konferanser punkt 2.8](#).

4.4 Gjennomføring av muntlige redegjørelser

Gjennomføringen av muntlige redegjørelser er regulert i [Stortingets forretningsorden § 45](#).

Lengden av redegjørelsen må tilpasses temaet, men vanlig lengde er 20 til 30 minutter. Redegjørelsen må ikke overstige én time.

Manuset sendes elektronisk til Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no) samme morgen som redegjørelsen skal holdes. Øverst i manuskriptet inntas det forbehold om at framføringen kan avvike fra manus – det er kun det statsråden fremfører muntlig som har betydning for oppfyllelsen av opplysningsplikten. Ekspedisjonskontoret utleverer ikke eksemplarer av redegjørelsen før vedkommende statsråd er på talerstolen for å holde redegjørelsen.

Muntlige redegjørelser følges normalt av debatt. På bakgrunn av debatten kan redegjørelsen enten besluttet vedlagt protokollen (saken er da avsluttet), føres opp til behandling i et senere møte eller oversendes til en stortingskomite. Besluttet redegjørelsen oversendt til en komite, vil komiteen behandle saken og avgi innstilling. Debatteres redegjørelsen i et senere møte, kan det fremsettes forslag om anmodningsvedtak.

5 Interpellasjoner og spørsmål

5.1 Generelle krav til svar på interpellasjoner og spørsmål

Stortingsrepresentanter stiller flere typer spørsmål til statsråder for å få informasjon om regjeringens holdning til politiske problemstillinger og som ledd i utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjon. Spørsmål gir ikke grunnlag for vedtak, men kan bidra til å sette viktige saker på dagsorden.

Forbudet mot å gi uriktige eller villedende opplysninger gjelder når statsråden avgir svar til Stortinget. Svaret gis således under konstitusjonelt, så vel som parlamentarisk, ansvar. Rekkevidden av opplysningsplikten omtales nærmere i punkt 9.4. Retting av feil omtales i punkt 11.4.

Ved svar på spørsmål og interpellasjoner er det grunn til å utvise tilbakeholdenhet med å kommentere saker som berører enkeltpersoner. Navn på enkeltpersoner bør brukes med varsomhet.

5.2 Generelt om spørretime

Stortingets spørretime er et møte der stortingsrepresentantene kan stille spørsmål til statsrådene. Stortinget har normalt spørretime hver onsdag kl. 10.00. På [Stortingets hjemmeside](#) legges det ut en løpende oversikt over hvilke datoer det skal være spørretime.

Det avholdes normalt først muntlig spørretime («spontanspørretime»), deretter ordinær spørretime. I den muntlige spørretimen svarer statsråder som er til stede på spørsmål som stortingsrepresentantene stiller muntlig der og da uten at det på forhånd er gitt varsel om hvilke spørsmål som vil bli stilt. I den ordinære spørretimen svarer statsråder på spørsmål som representantene har sendt inn i forkant.

Statsråder er ikke rettslig forpliktet til å besvare spørsmål i spørretimen, og de kan følgelig nekte å svare på spørsmål som blir stilt.

5.3 Muntlig spørretime

5.3.1 Hvem svarer for regjeringen?

Senest mandag kl. 11.00 meddeler statsministeren ved et administrativt brev fra Statsministerens kontor til stortingspresidenten hvilke statsråder som deltar i den muntlige spørretimen samme uke, og presidenten gjør representantene kjent med dette. Normalt deltar tre statsråder. Møter statsministeren, deltar ikke andre statsråder.

5.3.2 Gjennomføring av spørretimen

Gjennomføring av muntlig spørretime reguleres av [Stortingets forretningsorden § 72](#).

5.4 Ordinær spørretime

5.4.1 Frist for inngivelse av spørsmål

Stortingsrepresentantene har frist til kl. 14.00 siste torsdag før den aktuelle spørretimen med å inngi spørsmål. Faller en torsdag på en høytidsdag, er innleveringsfristen kl. 14.00 siste foregående hverdag. Presidenten oversender en liste med godkjente spørsmål per e-post til departementene med kopi til Statsministerens kontor samme dag ca. kl. 15.30. Departementet bekrefter per e-post til Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no) at spørsmålene er mottatt.

Spørsmål som ikke er besvart innen valgperiodens slutt, bortfaller.

5.4.2 Hvem svarer for regjeringen

Spørsmål besvares av den statsråden som har det konstitusjonelle ansvaret for saken det stilles spørsmål om. Dersom spørsmålet er rettet til feil statsråd, avklarer de berørte departementene hvem som er rette adressat for spørsmålet. Ved uenighet avgjøres spørsmålet av statsministeren. Embetsverket til statsråden som skal besvare spørsmålet meddeler dette muntlig til stortingssekretariatet. Sekretariatet orienterer stortingsrepresentanten som har stilt spørsmålet. Dersom stortingsrepresentanten ikke ønsker et svar fra den utpekte statsråden, kan vedkommende trekke spørsmålet.

Det stilles i praksis sjelden spørsmål til statsministeren. Stilles det spørsmål til statsministeren, avgjør statsministeren om han/hun vil svare, eller om spørsmålet overlates til en statsråd. Overføres spørsmålet til en statsråd, informeres den aktuelle statsråden om dette. Vedkommendes embetsverk informerer på vanlig måte stortingssekretariatet.

5.4.3 Håndtering av statsrådens fravær

Statsrådene forventes normalt å være forberedt på å møte i Stortinget når det er ordinær spørretime. Ved fravær kan statsråden eller noen på statsrådens vegne ta direkte kontakt med stortingsrepresentanten som har stilt spørsmålet med forespørsel om å utsette behandlingen av spørsmålet til neste spørretime. Alternativt kan det orienteres om at en annen statsråd vil svare på hans eller hennes vegne. Spørderen kan da velge å trekke spørsmålet eller fremsette det som et spørsmål til skriftlig besvarelse.

Når en statsråd besvarer et spørsmål *på vegne av* en annen statsråd, er det statsråden som spørsmålet er stilet til som er ansvarlig for svaret som gis. Det er ingen faste regler om hvilke statsråder som kan lese opp svar på andres vegne. Det kan være naturlig å velge en annen statsråd som selv skal møte i den aktuelle spørretimen. I praksis håndteres dette mellom statsrådenes forværelser. Embetsverket til den statsråden som spørsmålet er stilet til meddeler muntlig til stortingssekretariatet hvem som skal besvare spørsmålet på vedkommendes vegne.

Embetsverket kan muntlig anmode stortingssekretariatet om å endre rekkefølgen på spørsmålene. En slik anmodning må fremmes så raskt som mulig.

5.4.4 Gjennomføring av spørretimen

Gjennomføring av ordinær spørretime reguleres av [Stortingets forretningsorden § 73](#).

Minst tre eksemplarer av svaret, ett til stortingsrepresentanten som har stilt spørsmålet og to til referenten, tas med til Stortinget.

Dersom spørsmålet gjelder flere departementers ansvarsområde, skal utkast til svar forelegges de berørte statsrådene. Gjelder spørsmålet uavklarte spørsmål, eller spørsmål av særlig betydning for regjeringens politikk, skal utkast forelegges Statsministerens kontor.

5.5 Interpellasjoner

5.5.1 Generelt

En interpellasjon er et skriftlig spørsmål fra en stortingsrepresentant til en statsråd. Interpellasjonen besvares muntlig av statsråden i et stortingsmøte. En interpellasjon er et mer omfattende spørsmål enn et spørretimespørsmål. Det holdes som oftest en debatt i Stortinget om interpellasjonen.

Regjeringen er ikke rettslig forpliktet til å besvare interpellasjoner. Om regjeringen ikke vil besvare interpellasjonen, formidles det av en av regjeringens medlemmer fra Stortingets talerstol. Debatten om interpellasjonen anses da som avsluttet.

5.5.2 Frister

En interpellasjon skal besvares i Stortinget så snart som mulig og senest én måned etter at den ble stilt, med mindre Presidentskapet samtykker i at den blir besvart senere. Den tiden Stortinget ikke er samlet om sommeren, regnes ikke med i fristen. Trengs lenger frist, må statsråden i brev form be om en forlengelse. Begjæringer om utsatt frist stiles til Presidentskapet og sendes Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no), se punkt 14.1.

Tidspunkt for når interpellasjonen besvares avklares mellom embetsverket og stortingssekretariatet enten via e-post eller muntlig. Tidspunktet bekreftes deretter i brev fra departementet til Stortingets administrasjon. Ved fravær kan en annen statsråd svare på vegne av statsråden interpellasjonen er stilet til. Punkt 5.4.3 gjelder tilsvarende.

Interpellasjoner som ikke er besvart innen valgperiodens slutt bortfaller.

5.5.3 Hvem svarer for regjeringen?

Stortinget oversender interpellasjoner til det antatt ansvarlige fagdepartementet med kopi til Statsministerens kontor. Departementet bekrefter per e-post til Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no) at interpellasjonen er mottatt.

Mottakerdepartementet skal snarest vurdere om spørsmålet er adressert til rett statsråd. Dersom en annen statsråd skal besvare henvendelsen, avklares dette med det berørte departementet. Ved uenighet avgjøres spørsmålet av statsministeren. Er en annen statsråd rette mottaker for interpellasjonen, informerer embetsverket om dette snarest mulig i brev eller e-post til Stortingets ekspedisjonskontor. Meddelelsen undertegnes etter det vanlige fullmaktsforholdet i departementet, se [Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling § 12](#). Interpellanten kan ikke kreve at en bestemt statsråd besvarer interpellasjonen, men kan velge å trekke interpellasjonen.

5.5.4 Gjennomføring av interpellasjoner

Det er gitt regler om gjennomføringen av interpellasjoner i [Stortingets forretningsorden § 68](#).

Dersom spørsmålet gjelder flere departementers arbeidsområde, skal utkast til svar forelegges de berørte statsrådene. Gjelder spørsmålet uavklarte spørsmål, eller spørsmål av særlig betydning for regjeringens politikk, bør utkast forelegges Statsministerens kontor.

Statsrådene oppfordres til å ta med kopi av manuset til referenten i stortingssalen.

5.6 Spørsmål til skriftlig besvarelse

5.6.1 Generelt

Spørsmål til skriftlig besvarelse er skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter til statsråder. Det er gitt regler om fremgangsmåten for fremsettelse av skriftlige spørsmål i [Stortingets forretningsorden § 70](#).

Regjeringen er ikke rettslig forpliktet til å besvare spørsmål til skriftlig besvarelse.

5.6.2 Oversendelse av spørsmål fra Stortinget

Spørsmål til skriftlig besvarelse sendes per e-post fra Stortingets presidentskap til departementenes postmottak med kopi til Statsministerens kontor. Normalt oversendes spørsmålene i to daglige oversendelser, første mellom kl. 09.30 og 10.00 og andre mellom kl. 13.00 og 13.30. Departementene bekrefter per e-post til Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no) at oversendelsen er mottatt.

5.6.3 Frister

Spørsmål til skriftlig besvarelse skal besvares skriftlig innen seks arbeidsdager (lørdagen medregnet). Et spørsmål oversendt på en mandag skal derfor besvares innen neste mandag. Kommer oversendelsen frem til departementet etter kl. 15.00, regnes fristen fra neste dag.

Dersom statsråden ikke kan besvare spørsmålet innen fristen, orienterer statsråden Stortinget per brev, se punkt 14.1. Underretningen skal inneholde opplysninger om hvorfor spørsmålet ikke blir besvart innen fristen, og eventuelt når det blir besvart.

Beslutter statsråden å ikke besvare spørsmålet, orienteres Stortinget per brev.

Spørsmål som ikke er besvart innen valgperiodens slutt, bortfaller.

5.6.4 Hvem som svarer for regjeringen

Mottakerdepartementet skal snarest vurdere om spørsmålet er adressert til rett statsråd. Dersom en annen statsråd skal besvare henvendelsen, avklares dette med det berørte departementet. Ved uenighet avgjøres spørsmålet av statsministeren.

Rettes et spørsmål til statsministeren, kan statsministeren velge å svare på dette selv eller be en annen statsråd svare. Svaret innledes da med «Det vises til spørsmål fra representant [navn] til statsministeren som hun/han har bedt meg svare på.»

Er en annen statsråd rette mottaker for det skriftlige spørsmålet, informerer vedkommendes embetsverk dette snarest mulig Stortingets ekspedisjonskontor via e-post (ekspkont.postmottak@stortinget.no). Meddelelsen undertegnes etter det vanlige fullmaktsforholdet i departementet, se [Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling § 12](#).

Storingsrepresentanten kan ikke kreve at en bestemt statsråd besvarer spørsmålet, men kan velge å trekke det.

5.6.5 Utforming av svar

Svaret skal i sin alminnelighet ikke være lenger enn to A4-sider. Svaret undertegnes av statsråden.

Dersom spørsmålet gjelder flere departementers arbeidsområde, skal utkast til svar forelegges de berørte statsrådene. Gjelder spørsmålet uavklarte spørsmål, eller spørsmål av særlig betydning for regjeringens politikk, skal utkast forelegges Statsministerens kontor.

Svarbrevet stiles til stortingspresidenten, og sendes per e-post til Stortingets ekspedisjonskontor, (ekspkont.postmottak@stortinget.no). Svaret avgis enten ved at svarbrevet vedlegges i e-posten i to eksemplarer (ett i pdf-format og ett i word-format), eller ved at svarteksten inntas i e-posten og en pdf-versjon av svarbrevet vedlegges.

Ekspedisjonskontoret sender svaret videre til spørderen. Svaret publiseres på Stortingets nettsider og i Stortingets dokumentserie 15.

5.7 Spørsmål ved møtets avslutning

Ved møtets avslutning kan det, med presidentens samtykke, stilles spørsmål til presidentskapet eller statsråder om saker som det av spesielle grunner er ønskelig å ta opp straks og ikke hensiktsmessig kan tas opp på annen måte, se [Stortingets forretningsorden § 54 annet ledd](#). Dette er særlig aktuelt ved utløp av høst- eller vårsesjonen. Spørsmål må inngis i tilstrekkelig tid til at statsråden spørsmålet er stilet til rekke å bli innkalt.

Ved svar på spørsmål ved møtets avslutning gjelder opplysningsplikten på samme måte som besvarelse av andre spørsmål, se punkt 5.1. En statsråd kan på vanlige måte nekte å besvare spørsmålet.

6 Høringer

6.1 Rettslige utgangspunkt

Som ledd i sin kontroll med den utøvende makt kan Stortinget be personer, herunder statsråder og embetsverket, om å møte i Stortinget. Rekkevidden av den innkaltes plikt til å møte varierer avhengig av *hvem* – Stortinget i plenum eller en stortingskomite – som innkaller. Det er derfor viktig å være bevisst hvilke regelsett innkallingen skal vurderes etter.

6.2 Stortinget i plenums rett til å innhente forklaringer

Etter [Grunnloven § 75 bokstav h](#) kan Stortinget innkalle personer, herunder statsråder og embetsverk, til å møte i Stortinget i «*statssaker*». Unntak gjelder kun for Kongen og hans familie. Den innkalte plikter å møte og vedkommende har forklaringsplikt. Forsettlig uriktig forklaring kan straffes, jf. [lov om møteplikt for stortinget §§ 1 og 2](#).

Innkallingsretten etter Grunnloven § 75 bokstav h ligger til Stortinget i plenum og kan ikke delegeres, for eksempel til en stortingskomite, se [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 9](#). Stortinget har ikke benyttet innkallingsretten siden 1933. Stortingets mulighet til å tvangsinnkalle bidrar imidlertid til at de som innkalles til høringer i stortingskomiteene gjennomgående møter frivillig, se punkt 6.3.

6.3 Generelt om høringer i stortingskomiteene

Stortingskomiteene kan avholde høringer der den mottar muntlige forklaringer fra eksterne. Når det kan besluttes høring og gjennomføringen av disse, er nærmere regulert i [Stortingets forretningsorden § 27](#). Det er to hovedtyper:

- Ordinære høringer, dvs. høringer som gjennomføres som ledd i stortingskomiteenes informasjonsinnhenting i saker komiteene har til behandling. Ordinære høringer kan defineres som alle høringer som ikke er kontrollhøringer. Se punkt 6.4.
- Kontrollhøringer, dvs. alle saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen og andre høringer som søker å klargjøre eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. Kontrollhøringer kan holdes i alle Stortingets komiteer, men er særlig aktuelt i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Se punkt 6.5 og 6.6.

Stortingskomiteen velger selv hvem den vil anmode om å møte i høring. Personer som inviteres kan enten være personer som komiteen selv tar initiativ til å møte, eller det kan være personer som selv har anmodet om å få legge frem opplysninger for komiteen.

Det er verken møte- eller forklaringsplikt for stortingskomiteer. Den inviterte har med andre ord ikke plikt til å møte og har ikke plikt til å besvare komiteens spørsmål.

Statsråder og departementsansatte kan typisk være blant de persongrupper en stortingskomite vil invitere til en høring. Statsråder som møter i høringer er underlagt sannhetsplikten i Grunnloven §

82 annet punktum, se punkt 9.4. Ansatte i forvaltningen og underliggende organer omtales nærmere i punkt 6.7. Ansatte i statseide selskap omtales i punkt 6.8.

I motsetning til alminnelige møter i stortingskomiteene, er hovedregelen at høringer er åpne. Komiteen kan likevel med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for lukkede dører.

Høringer er kun et forum for spørsmål og svar. Den inviterte holder en redegjørelse etterfulgt av spørsmål fra komiteen. Det skal som utgangspunkt ikke finne sted noen diskusjon mellom komited medlemmene eller mellom komited medlemmene og den inviterte.

6.4 Ordinære høringer

Gjennom opplysningsplikten har regjeringen plikt til å fremlegge alle nødvendige opplysninger i saker den selv fremlegger for Stortinget, se punkt 9.3. Det er likevel ikke uvanlig at stortingskomiteene avholder høring under behandlingen av saken for å innhente ytterligere informasjon. Vanlig praksis er at det ikke sendes invitasjon til aktuelle høringsinstanser, men at interesserte gis anledning til å melde sin interesse for deltakelse på høringen. Stortinget mottar i tillegg til dette også skriftlige høringsinnspill.

Et mindretall på en tredjedel av medlemmene komiteen kan kreve at komiteen avholder høring. Et tilsvarende mindretall kan bestemme hvem som skal inviteres på høringen. En beslutning om å avholde høring som kun støttes av et mindretall i komiteen kan ved beslutning av minst en annen tredjedel av komiteen kreves forelagt presidentskapet for avgjørelse, jf. [Stortingets forretningsorden § 27 første ledd](#). Adgangen til å bringe saken inn for presidentskapet gjelder ikke for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan bare holdes høringer i saker den enkelte komite har fått oversendt til behandling fra Stortinget i plenum og der det er valgt saksordfører.

Komiteen fastsetter selv de nærmere prosedyrene for høringen innenfor rammene av [Stortingets forretningsorden § 27](#).

6.5 Kontrollhøringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen

6.5.1 Generelt om kontroll- og konstitusjonskomiteen

Myndigheten til å utøve kontroll med forvaltningen, og i den forbindelse til å ta opp og avslutte saker, ligger etter Grunnloven til det samlede Stortinget. I praksis skjer mye av saksforberedelsen i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ansvar for å føre løpende kontroll med regjeringen. De fleste sakene komiteen behandler er kontrollsaker. Som kontrollsak regnes alle saker som komiteen behandler som ikke gjelder grunnlovsendringer, bevilgninger eller valglovgivningen. Rammene for Stortingets kontrollvirksomhet omtales for øvrig i punkt 15.3.

Komiteens kontroll består av en blanding av faste kontrolloppgaver som følger av Stortingets forretningsorden [§ 14 nr. 8](#) og undersøkelser iverksatt av komiteen på eget initiativ. Sakene kan oversendes fra Stortinget i plenum, i tillegg kan kontroll- og konstitusjonskomiteen, som den eneste fagkomiteen på Stortinget, ta opp saker på eget initiativ. Det følger av [Stortingets forretningsorden § 15](#) at en tredjedel av komiteens medlemmer kan beslutte å:

- anmode en statsråd om å fremskaffe opplysninger om forhold som omfattes av Stortingets kontroll med forvaltningen
- åpne kontrollsak (og dermed avgi innstilling til Stortinget)
- foreta ytterligere undersøkelser i forvaltningen som anses «nødvendig» etter at det er åpnet sak

Nedenfor omtales de ulike stadiene i behandlingen av en kontrollsak i kontroll- og konstitusjonskomiteen.

6.5.2 Forundersøkelser

Før kontroll- og konstitusjonskomiteen eventuelt åpner sak på eget initiativ, skal vedkommende statsråd underrettes og anmodes om å fremskaffe de ønskede opplysninger, jf. [Innst. S nr. 145 \(1991-1992\) s. 4](#). Dette skjer i praksis ved at komiteen retter én eller flere skriftlige henvendelser til statsråden med spørsmål. Erfaringsvis kan brevvekslingen enkelte ganger være ganske omfattende før komiteen beslutter om kontrollsak skal opprettes.

Brev fra komiteen skal normalt besvares innen én uke etter mottak. Dersom det er behov for mer tid for å utarbeide et endelig svar, bør det sendes et foreløpig svar med opplysninger om når henvendelsen vil bli endelig besvart. Brev til komiteen undertegnes av statsråden, se punkt 14.2.

På bakgrunn av svarene fra statsråden beslutter komiteen enten å avslutte saken eller å åpne kontrollsak. Det siste innebærer at komiteen formelt tar saken opp til behandling og avgir innstilling til Stortinget. I så fall vil det normalt bli avholdt kontrollhøring.

6.5.3 Komiteens undersøkelser og kontrollhøringer

Dersom komiteen beslutter å åpne kontrollsak, kan komiteen foreta informasjonsinnhenting på eget initiativ. Komiteen kan blant annet:

- sende brev til statsråden og be om opplysninger
- be statsråden utlevere dokumenter
- avholde kontrollhøring

Komiteen er ikke gitt myndighet til å kreve opplysninger eller dokumenter eller pålegge noen å stille i høring, og informasjonsinnhenting er basert på frivillighet hos den som mottar henvendelsen, jf. [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 57](#).

Det er ingen særregler for utlevering av dokumenter til kontroll- og konstitusjonskomiteen, jf. [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\)](#) s. 18. Praksisen for utlevering av dokumenter til stortingskomiteer beskrevet i punkt 7.3-7.7 gjelder derfor tilsvarende.

Kontrollhøringer kan avholdes for åpne eller for lukkede dører. Åpne kontrollhøringer gjennomføres etter Stortingets eget [reglement for åpne kontrollhøringer](#). Ved kontrollhøringer for lukkede dører gjelder reglementet så langt det passer, jf. [Stortingets forretningsorden § 27 niende ledd, siste punktum](#).

Det er gitt en fyldig omtale av den norske ordningen med kontrollhøringer i [Undersøgelseskommisjoner og parlamentariske undersøgelsesformer \(2018\) kapittel 6.4](#).

6.6 Kontrollhøringer i andre stortingskomiteer

Også de øvrige stortingskomiteene kan utøve kontroll med regjeringen og avholde kontrollhøringer i den anledning. Kontrollen kan imidlertid kun skje i forbindelse med en sak komiteen har til behandling. I praksis benyttes denne muligheten sjelden.

En beslutning om å avholde høring, herunder hvem som skal anmodes om å møte, krever støtte fra en tredjedel av komiteens medlemmer. På samme måte som for ordinære høringer kan imidlertid en tredjedel kreve at beslutningen forelegges presidentskapet for avgjørelse, jf. [Stortingets forretningsorden § 27 første ledd](#). [Stortingets reglement for åpne kontrollhøringer](#) gjelder i den grad høringen har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp, jf. [Dok. nr. 19 \(2000-2001\) s. 20](#).

Andre komiteer kan også ta opp spørsmålet om konstitusjonelt ansvar, men utkast til innstilling skal da forelegges kontroll- og konstitusjonskomiteen til uttalelse.

6.7 Særlig om ansatte i forvaltningen

6.7.1 Når departementsansatte kan møte i høringer eller andre møter med stortingskomiteer

Det er ikke uvanlige at statsråder inviteres til høringer, og det er da heller ikke uvanlig at departementsansatte, etter statsrådets ønske, er tilstede som bisittere. Statsråden bestemmer selv hvilke ansatte han eller hun vil ta med som bisittere, og det er statsråden som svarer komiteen, med mindre statsråden overlater til embetsverket å svare.

Et annet spørsmål er om ansatte i forvaltningen selv kan inviteres til høring. Det er ikke praksis for at departementsansatte inviteres til å møte i ordinære høringer. I [Stortingets reglement for åpne kontrollhøringer § 5](#) er det likevel en åpning for at komiteen kan invitere ansatte i forvaltningen direkte. Terskelen for å invitere departementsansatte er i praksis høy, og det skjer bare unntaksvis.

I den grad departementsansatte inviteres til å møte i høringer eller i andre møter med stortingskomiteer, kan de kun møte dersom statsråden har gitt sitt uttrykkelig samtykke til dette, jf. Justisdepartementets lovavdelings tolkningsuttalelse 95/8307. Statsråden kan pålegge departementsansatte å forklare seg for komiteen dersom de er invitert. Vedkommende kan da, etter omstendighetene, ha rett til å møte med advokat eller annen fullmektig. Statsråden kan også stille vilkår for at departementsansatte skal kunne forklare seg, for eksempel at andre navngitte personer også inviteres, eller at den ansatte ikke skal svare på spørsmål som angår rent interne overlegninger mellom statsråden og embetsverket. Det som her er sagt om departementsansatte gjelder tilsvarende for statssekretærer, se for eksempel [åpen høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen 6. februar 2015](#). Se nærmere om departementsansattes rettslige stilling overfor Stortinget i punkt 13.3.

Det er gitt særlige regler om hvordan departementsansatte skal høres i [reglement for åpne kontrollhøringer § 5](#) første ledd. Invitasjon av departementsansatte til åpne kontrollhøringer skal gå gjennom statsråden, som selv har rett til å delta. I spørsmålsrunden retter komiteen spørsmålene til statsråden, som vurderer om han eller hun selv vil besvare spørsmålet eller be den departementsansatte svare. Komiteen kan imidlertid, etter særlig beslutning, velge å stille spørsmål direkte til den ansatte. Den ansatte har ikke plikt til å besvare slike direkte spørsmål, men generelt er det grunn til å være imøtekommende, jf. [Dok. nr. 19 \(2000-2001\) s. 24](#).

6.7.2 Når ansatte i underliggende organer kan møte i høringer eller andre møter med stortingskomiteer

Ansatte i underliggende organer står rettslig sett i samme stilling som departementsansatte. Det er likevel praksis for at statsråden ikke motsetter seg at ansatte i underliggende organer møter og avgir forklaring i høringer eller deltar i andre møter med stortingskomiteer, dersom den ansatte selv ønsker det. Den rettslige statusen til ansatte i underliggende organer er nærmere omtalt i punkt 13.4.

Stortingets presidentskap har i brev 20. november 1998 gitt uttrykk for at invitasjoner av ansatte i underliggende organ til høring eller møter med komiteene i alminnelighet bør skje gjennom ansvarlig departement. I høringer som gjennomføres etter reglementet for åpne kontrollhøringer, kan komiteen imidlertid direkte anmode ansatte i underliggende organer om å møte til høring, jf. [reglement for åpne kontrollhøringer § 5 annet ledd](#). Den ansvarlige statsråd skal i slike tilfeller varsles. Statsråden har i alle tilfeller rett til å være tilstede. Statsråden kan stille vilkår, herunder at vedkommende statsråd selv får forklare seg. I åpne kontrollhøringer har statsråden rett til å supplere den ansattes forklaring, jf. [reglement for åpne kontrollhøringer § 5 annet ledd](#).

Formelt sett gjelder disse utgangspunktene også for underliggende organer med en særlig uavhengig stilling, se punkt 13.4. Det er fast praksis for at statsråden alltid samtykker til at slike organer møter stortingskomiteer. Stortingskomiteen skal imidlertid varsle statsråden i forkant om

høringer eller andre møter med Stortinget som forventes å berøre departementet, og statsråden har rett til å være tilstede.

6.7.3 Rammene for hva ansatte i forvaltningen kan forklare seg om

Ansatte i forvaltningen kan ikke gå lenger i å gi opplysninger til komiteen under høringer eller andre møter med stortingskomiteer enn det statsråden har gitt samtykke til. Den enkelte ansatte må selv ta stilling til rekkevidden av hva vedkommende, innenfor rammene av statsrådets samtykke og lojalitetsplikten, kan forklare seg om. I [reglement for åpne kontrollhøringer § 5 tredje ledd](#) er det særskilt uttalt at det skal tas «*hensyn til de lojalitetsforpliktelser som eksisterer innad i forvaltningen, og mellom embetsverk og statsråd*».

I enkelte tilfeller stiller stortingskomiteene spørsmål om interne forhold i departementet. Rammene for hvilke interne forhold den inviterte kan forklare seg om er de samme som rammene for stortingskomiteenes innsyn i departements- eller regjeringsinterne dokumenter, se punkt 7.4. Den ansatte kan ikke, uten etter et eksplisitt samtykke fra statsråden, forklare seg om hvilke råd eller vurderinger som er gitt til politisk ledelse.

Forklaringsplikten knytter seg til faktiske forhold, og den ansatte har en lojalitetsplikt. Den ansatte bør derfor ikke forklare seg om sine personlige vurderinger eller oppfatninger, herunder om politisk ledelse eller regjeringens politikk.

Komiteen kan bare motta opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt for lukkede dører. Stortingsrepresentantene har taushetsplikt for alle saker som behandles for lukkede dører, jf. [Stortingets forretningsorden § 75 første ledd](#). Å gi taushetsbelagte opplysninger i en åpen høring er straffbart, jf. [straffeloven § 209](#).

Hvorvidt det er adgang til å gi en stortingskomite taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører, beror på en vurdering av om det er hjemmel for unntak fra taushetsplikten, se punkt 7.7. Dersom det ikke er hjemmel for unntak fra taushetsplikt, kan ikke taushetsbelagte opplysninger gis stortingskomiteen selv om forklaringen gis for lukkede dører. Den enkelte statsråd og ansatt i forvaltningen som avgir forklaring må selv vurdere rekkevidden av taushetsplikten.

Dersom den ansatte får et spørsmål fra komiteen som vedkommende er usikker på om han/hun kan besvare uten å gå utenfor rammene av hva vedkommende kan forklare seg om, bør vedkommende be om utsettelse for å kunne foreta en forsvarlig vurdering, eventuelt søke råd.

6.8 Særlig om ansatte i selskaper der staten er eier

Ansatte i virksomheter som er egne rettssubjekt (aksjeselskap, statsforetak og særlovselskap), som er helt eller delvis eid av det offentlige, er bare bundet av lojalitetsplikten overfor sin egen arbeidsgiver. Ansatte i slike selskaper trenger derfor ikke innhente statsrådets samtykke for å møte i høringer og kan inviteres direkte. Det er likevel naturlig at stortingskomiteen sender en kopi av

anmodningen til ansvarlig statsråd. Dette gjelder særlig når høringen gjelder kontroll med departementets utøvelse av eierfunksjonen eller selskapets utøvelse av offentligrettslige oppgaver.

7 Stortingets rett til dokumentinnsyn hos forvaltningen

7.1 Rettslige utgangspunkt

Som ledd i sin kontroll med den utøvende makt kan Stortinget be om innsyn i forvaltningens dokumenter. Innsynsretten reguleres av ulike regelsett avhengig av *hvem* som ber om innsyn. Det er derfor viktig å være bevisst hvilke regelsett innsynskravet skal vurderes etter.

I kraft av [Grunnloven § 75 f](#) kan Stortinget i plenum kreve fremlagt dokumenter som ellers kan unntas etter offentleglova, se punkt 7.2. I tillegg har det utviklet seg en egen praksis for frivillig utlevering av dokumenter til Stortingets komiteer som rekker videre enn innsynsretten etter offentleglova, se punkt 7.3-7.7. For partigrupper, komitefraksjoner og enkeltrepresentanter gjelder det ingen særlige regler/praksis, og disse har ikke rett på innsyn ut over det som følger av offentleglova. Stortingsrepresentantenes særlige informasjonsbehov skal imidlertid vektlegges i merinnsynvurderingen, se punkt 7.8. Utlevering av dokumenter til Stortingets eksterne kontrollorgan omtales i punkt 7.9.

I det følgende beskrives kun særreglene som gjelder for Stortinget og stortingskomiteer. Reglene i offentleglova beskrives ikke nærmere. Det vises i stedet til Justis- og beredskapsdepartementets [Rettleiar til offentleglova](#).

Felles for alle regelsettene/praksisen som omtales er at innsynsretten kun omfatter dokumenter som allerede eksisterer. Innsynsretten medfører ingen plikt for regjeringen til å produsere nye dokumenter.

7.2 Stortinget i plenums rett til dokumentinnsyn

Etter [Grunnloven § 75 f](#) kan Stortinget i plenum kreve innsyn i «*alle offentlige innberetninger og papirer*». Denne retten har nesten aldri vært benyttet, og det finnes ingen eksempler fra nyere tid der Stortinget har krevd dokumenter utlevert i medhold av Grunnloven § 75 f. Det er imidlertid eksempler på at det har vært fremmet representantforslag om å få utlevert dokumenter fra forvaltningen som ikke har fått flertall, se til illustrasjon [plenumsdebatten om Dokument 8:52 S. \(2019-2020\)](#) hvor representantene ba om innsyn i interne dokumenter hos Arbeids- og sosialdepartementet i anledning den såkalt «NAV-saken». Det er gitt nærmere regler om hvordan vedtak etter Grunnloven § 75 f behandles i [Stortingets forretningsorden § 50](#).

Innsynsretten etter Grunnloven § 75 f gjelder for «offentlige» papirer og innberetninger, altså dokumenter som knytter seg til offentlige spørsmål. Ved behandlingen av Frøilandutvalgets rapport la et flertall i kontroll- og konstitusjonskomiteen til grunn at innsynsretten også gjelder forvaltningens interne dokumenter, derunder regjeringsnotater og andre regjeringsdokumenter, se

[Innst. S. nr. 210 \(2002-2003\) s. 12.](#) Synet fikk støtte i debatten i Stortinget og er i nyere tid blitt lagt til grunn i og ved behandlingen av Harbergutvalgets rapport, se [Dokument 21 – 2020-2021](#) s. 21 flg., [Innst 143 S \(2021-2022\)](#), og [debatten i Stortinget 18. mars 2022](#). Synspunktet anses som gjeldende rett i dag. Ved behandlingen av Harbergutvalgets rapport understreket kontroll- og konstitusjonskomiteen at det bare i helt ekstraordinære tilfeller skal kreves innsyn i dokumenter som viser regjeringens interne drøftelser (Innst. 143 S (2021-2022) s. 23):

Komiteen meiner Stortinget bør vere varsame med å be om innsyn i dokument som inneheld drøftingar som er ein del av regjeringsskollegiet sine interne førebuingar. Komiteen vil presisere at kompetansen til å be om innsyn i slike dokument berre bør nyttast ved heilt ekstraordinære høve, der det allereie er avdekt sterkt kritikkverdige eller ulovlege tilhøve, og der innsyn i regjeringa sine drøftingar er den einaste måten å klarleggje dei reelle ansvarstilhøva på. Komiteen vil i samband med dette vise til at regjeringsnotat, og førebuingane til desse, er det avgjerande grunnlaget for vedtaka regjeringa gjer i regjeringsskonferansane. Det er difor viktig at regjeringa gjennom desse dokumenta kan ha ein fortruleg dialog som er bevart for ettertida.

Overlevering av interne dokumenter til Stortinget endrer ikke dokumentets status etter offentleglova, se punkt 7.3.

Dokumenter av privat eller partipolitisk karakter faller utenfor Grunnloven § 75 f, selv om dokumentene fysisk skulle befinne seg i forvaltningen.

Stortingets innsynsrett omfatter dokumenter som inneholder opplysninger underlagt taushetsplikt, jf. [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 36](#). Dette følger av at Grunnloven § 75 f etter trinnhøydeprinsippet går foran taushetspliktsregler i alminnelig lov. Overlevering til Stortinget medfører ikke at taushetsplikten oppheves, se punkt 7.3.

Når det gjelder spørsmålet om kompetansen etter Grunnloven § 75 f kan delegeres, eksempelvis til en stortingskomite, la Harbergutvalget til grunn at det er anledning til delegasjon, se [Dokument 21 \(2020-2021\)](#) s. 26. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte at dersom det skal kreves innsyn i regjeringsnotater og tilhørende dokumenter bør det gjøres av Stortinget i plenum, se [Innst. 143 S \(2021-2022\)](#). I [debatten i Stortinget 18. mars 2022](#) ble det understreket av dem som uttalte seg om temaet at kompetansen etter Grunnloven § 75 f tilligger Stortinget i plenum.

7.3 Generelt om stortingskomiteers innsyn i dokumenter hos forvaltningen

Stortingskomiteer, herunder kontroll- og konstitusjonskomiteen, har ikke rettskrav på innsyn ut over det som følger av offentleglova. Begrunnet i komiteenes særskilte stilling og informasjonsbehov har det i saker som regjeringen fremmer (punkt 9.3) og kontrollsaker imidlertid utviklet seg en egen praksis for utlevering av dokumenter til stortingskomiteer som på noen

punkter går lenger enn offentleglova, se punkt 7.6. Praksisen gjelder kun i saker komiteen har fått tildelt til behandling av Stortinget i plenum.

Praksisen har utviklet seg over mange år og under skiftende regjeringer, og avvik fra praksisen vil kunne endre forholdet mellom Stortinget og regjeringen. Dersom en stortingskomite ber om dokumenter som etter sin art ikke tidligere har vært utlevert til Stortinget, og utlevering er aktuelt, bør saken først drøftes i regjeringen.

Det er statsråden som har det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget, og henvendelser om utlevering av dokumenter skal derfor rettes til departementet. Dersom stortingskomiteen ønsker å få utlevert dokumenter fra underliggende organer, skal den derfor først henvende seg til statsråden og be om at dokumentene utleveres, jf. [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 58](#).

Overlevering av dokumenter til en stortingskomite endrer ikke dokumentets status etter offentleglova så fremt overleveringen bygger på komiteens særskilte stilling og informasjonsbehov. Dokumenter som kan unntas offentlighet i medhold av [offentleglova §§ 14 og 15](#) mister derfor ikke sin interne karakter ved at dokumentene overleveres til stortingskomiteen. Tilsvarende vil taushetsbelagte opplysninger fortsatt være taushetsbelagte selv om de er gitt til en stortingskomite – spredningen til stortingsrepresentantene innebærer ikke at opplysningene er «alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder» etter [forvaltningsloven § 13 a nr. 3](#).

7.4 Stortingskomiteers innsyn i organinterne dokumenter

7.4.1 Rettslige utgangspunkt

En rekke av forvaltningens dokumenter er utformet for organets interne saksforberedelse. Disse organinterne dokumentene kan ofte unntas offentlighet etter [offentleglova § 14](#).

Regjeringen som kollegium anses som ett organ etter offentleglova § 14, og dokumenter utvekslet mellom regjeringens medlemmer eller dens medhjelpere kan derfor unntas offentlighet i medhold av bestemmelsen. Med medhjelpere siktes det til personer som utfører oppgaver på vegne av regjeringen, samt departementsansatte når de bistår statsråder i egenskap av å være regjeringsmedlem.

En ny regjering anses som et nytt organ. Det kan derfor ikke gis innsyn i regjeringsnotater e.l. fra tidligere regjeringer uten forutgående samtykke fra den som er bemyndiget til å gi samtykke etter depoterklæringen til Riksarkivet. Det kan heller ikke gis innsyn i andre interne notater med påtegninger fra tidligere politisk ledelse uten etter samtykke fra den daværende statsråden.

7.4.2 Regjeringsnotater og andre regjeringsdokumenter

Regjeringsnotater (r-notater, RSU-notater mv.), utkast til slike notater, svarbrev med merknader, oversendelsesbrev til utkast og svarbrev, dagsordener til regjeringens møter og protokoller fra møtene er dokumenter til særlig bruk for den sittende regjering. Tilsvarende gjelder statsrådenes

håndnotater til bruk i regjeringens møter. Dokumentene er statsrådenes private dokumenter, og kan i alle tilfeller unntas offentlighet i medhold av [offentleglova § 14](#). Slike dokumenter utleveres etter fast praksis ikke til stortingskomiteer. Det utvises etter fast praksis heller ikke merinnsyn etter [offentleglova § 11](#) i slike dokumenter.

7.4.3 Andre organinterne dokumenter

Det er langvarig konstitusjonell praksis, fra skiftende regjeringer utgått fra ulike partier, for at organinterne dokumenter i departementene ikke gis ut til Stortinget. Selv om det nok kan påvises enkeltstående unntak, ligger hovedlinjen i praksis fast. Dette speiler oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Stortinget og regjeringen, og behovet for fortrolighet innad i regjeringen og forvaltningen. Det er departementenes endelige avgjørelser Stortinget har krav på å få gjøre seg kjent med – de interne politiske overveielsene er ikke omfattet av opplysningsplikten, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 43](#) og [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 16](#). Det innebærer at stortingskomiteer ikke gis innsyn i blant annet utkast til avgjørelser, konsepter eller avklaringsnotater sendt fra embetsverket til politisk ledelse.

7.4.4 Særlig om faktiske opplysninger

Interne dokumenter som etter fast praksis ikke overleveres til stortingskomiteene inneholder ofte både interne overveielser og faktiske opplysninger. Behovet for å unnta interne dokument fra innsyn er knyttet til de interne overveielsene. Stortingskomiteen bør gis innsyn i faktiske opplysninger som fremgår av interne dokumenter forutsatt at opplysningene ikke fremgår av andre dokumenter komiteen har tilgang til. Slike opplysninger bør normalt gis komiteen separat, slik at det interne dokumentet som sådan ikke gis til komiteen.

7.5 Stortingskomiteers innsyn i dokumenter utvekslet mellom departementer

7.5.1 Rettslige utgangspunkt

Dokumenter utvekslet mellom departementer kan på nærmere vilkår unntas offentlighet i medhold av [offentleglova § 15 første ledd annet punktum](#). Ved vurderingen av begjæringer fra en stortingskomite om oversendelse av slike dokumenter, er det grunn til å skille mellom ulike dokumenttyper.

På lik linje med organinterne dokumenter, gis dokumenter som inneholder fortrolige råd eller vurderinger om hvordan et annet departement bør stille seg i en sak ikke ut til stortingskomiteer, se punkt 7.4. Dette omfatter for eksempler utkast og svar på dokumenter som sendes på departementsforeleggelse. Det er regjeringens endelige avgjørelse Stortinget har krav på å få gjøre seg kjent med. Dokumenter sendt mellom departementer som ikke inneholder fortrolige råd eller vurderinger gis normalt ut.

7.5.2 Særlig om dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling

Lovavdelingen gir juridiske råd til regjeringen og departementene. Ved vurderingen av om stortingskomiteer skal få utlevert råd fra Lovavdelingen, er det grunn til å skille mellom ulike typer råd. Uttalelser som er offentlig tilgjengelige kan alltid utgis til stortingskomiteene. Lovtekniske gjennomganger eller råd om lovtekniske spørsmål er det imidlertid ikke praksis for at stortingskomiteene gis innsyn i.

Uttalelser om gjeldende rett (tolkingsuttalelser) står i en mellomstilling, og er ofte offentlig tilgjengelige på regjeringen.no. Noen ganger unntas slike uttalelser likevel fra innsyn etter offentleglova. Vurderingen av om uttalelsen kan unntas offentlighet i medhold av [offentleglova §§ 15 første ledd annet punktum](#) eller [15 annet ledd](#) må gjøres konkret. Lovavdelingen legger i sin vurdering normalt stor vekt på synet til departementet som ber om uttalelsen. Behovet for å unnta uttalelsen fra offentlighet kan også endres over tid.

7.6 Stortingskomiteers innsyn i dokumenter fra underliggende organer

7.6.1 Rettslige utgangspunkt

Dokumenter sendt fra et underliggende organ til et departement kan på nærmere vilkår unntas offentlighet i medhold av [offentleglova § 15 første ledd første punktum](#). Departementene imøtekommer likevel ofte stortingskomiteers forespørsler om innsyn i slike dokumenter. Det er imidlertid noen praktisk viktige unntak.

7.6.2 Innspill til statsbudsjettet

Det gis normalt ikke innsyn i dokumenter som vedrører underliggende organers innspill til statsbudsjettet, for eksempel ønsker om satsingsforslag, jf. [offentleglova § 15 første ledd første punktum](#). Dette følger av det ikke gis innsyn i informasjon som inngår i regjeringens interne budsjettforberedelser.

7.6.3 Dokumenter fra forsvarssjefen

Forsvarssjefen er etatssjef for Forsvaret. Dokumenter utarbeidet av forsvarssjefen som etatsleder behandles som andre dokumenter fra underliggende organer.

Forsvarssjefen er imidlertid også regjeringens nærmeste militære rådgiver og er øverste fagmilitære rådgiver i Forsvarsdepartementet. Dokumenter utvekslet i kraft av denne funksjonen må anses som en del av regjeringens og departementets interne saksforberedelse, og stortingskomiteers anmodning om innsyn i slike dokumenter imøtekommes ikke.

7.6.4 Dokumenter fra Regjeringsadvokaten

Regjeringsadvokaten fører rettsaker for staten og gir råd til forvaltningen i saker hvor det foreligger rettslig konflikt eller er risiko for rettslig konflikt.

Prosessdokumenter sendt fra Regjeringsadvokaten kan gjennomgående unntas offentlighet i medhold av offentleglova § 18. Både for å unngå forhåndsprosedyre og av hensyn til den andre parten bør det utvises varsomhet med å gi ut slike dokumenter.

Regjeringsadvokatens juridiske rådgiving kan unntas offentlighet i medhold av [offentleglova § 15 første ledd første punktum](#). Det er fast og langvarig praksis, praktisert av skiftende regjeringer, for at slik rådgiving, herunder i verserende rettssaker, ikke overleveres stortingskomiteer. Dette har bakgrunn i rådgivningens særlig fortrolige og sensitive karakter.

7.7 Særlig om stortingskomiteers innsyn i taushetsbelagt informasjon

7.7.1 Rettslige utgangspunkt

Taushetsplikt innebærer en plikt til å hindre at uvedkommende får kjennskap til bestemte typer informasjon. Lovgivningen inneholder en rekke bestemmelser som pålegger ansatte i forvaltningen taushetsplikt av hensyn til private og offentlige interesser. Lovgivningen inneholder også regler om profesjonsbasert taushetsplikt (for eksempel for helsepersonell og advokater) som kan komme til anvendelse for ansatte i forvaltningen. Taushetsplikt av hensyn til offentlige interesser kan også være fastsatt i instruks.

Stortingskomiteer kan bare få overlevert dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger dersom det foreligger hjemmel i lov. Lovgivningen oppstiller flere unntak fra taushetsplikten, men disse er ikke utformet med sikte på stortingskomiteer. Det beror dermed på en nærmere tolking av de ulike regelsettene som pålegger taushetsplikt om taushetsplikten er til hinder for at opplysningene gis til stortingskomiteene. Utlevering av taushetspliktige opplysninger uten hjemmel er straffbart.

Ettersom unntak fra taushetsplikt krever hjemmel i lov, kan regjeringen heller ikke etterleve eventuelle anmodningsvedtak der Stortinget anmoder regjeringen om å utlevere taushetsbelagte opplysninger.

Dersom regjeringen for å oppfylle sin opplysningsplikt overfor Stortinget etter [Grunnloven § 82](#) må gi ut taushetsbelagte opplysninger, er det hjemmel for å gi opplysningene til Stortinget. Det vises til punkt 9.6.

7.7.2 Taushetsbelagte opplysninger etter forvaltningsloven

[Forvaltningsloven § 13 første ledd](#) pålegger enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, taushetsplikt om det han eller hun i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får

vite om «noens personlige forhold» og forretningshemmeligheter. Taushetsplikten gjelder også overfor stortingskomiteene. Departementet kan derfor ikke overlevere taushetsbelagte opplysninger med mindre det finnes hjemmel for unntak.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysningene «*brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll*», jf. [forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2](#). Hvis de taushetsbelagte opplysningene er innhentet i forbindelse med regjeringens forberedelse av en sak der Stortinget skal treffe vedtak, er unntaket anvendelig.

Tilsvarende er taushetsplikten ikke til hinder for at opplysningene brukes «*i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen*», jf. [forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4](#).

Taushetsbelagte opplysninger kan derfor overgis stortingskomiteer når de opptrer i en kontrollfunksjon overfor forvaltningen. Dette omfatter både tilfeller der kontroll- og konstitusjonskomiteen har åpnet kontrollsak og komiteens undersøkelser i forkant av eventuell åpning av sak. Det er rettslig sett uavklart hvor langt andre stortingskomiteer eventuelt omfattes av unntaket i forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 4. Se nærmere om håndteringen av taushetsbelagte opplysninger i kontrollhøringer i punkt 6.7.3.

Selv i de tilfeller det finnes hjemmel til å dele taushetsbelagte opplysninger, kan de bare fremlegges for en stortingskomite i den grad det er nødvendig for en forsvarlig behandling av saken. Saker av generell karakter vil normalt kunne gis en fullt forsvarlig behandling i Stortinget uten at taushetsbelagte opplysninger legges frem. Opplysningsplikten krever da heller ikke at opplysningene fremlegges, se punkt 9.6.

I den grad en stortingskomite gis informasjon underlagt taushetsplikt, kan det etter omstendighetene være aktuelt å gjøre komiteen særlig oppmerksom på bestemmelsen i [forvaltningsloven § 13 tredje ledd annet punktum](#) om at taushetsbelagte opplysninger ikke kan utnyttes i egen virksomhet eller i tjeneste eller i arbeid for andre.

7.7.3 Informasjon gradert etter sikkerhetsloven

Stortingskomiteer ber enkelte ganger om informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven. Informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven er underlagt taushetsplikt, jf. [sikkerhetsloven § 5-4 annet ledd](#).

Sikkerhetsgradert informasjon kan kun overleveres til personer som har tjenstlig behov for informasjonen, jf. sikkerhetsloven § 5-4 annet ledd. Det må derfor foretas en konkret vurdering av om den graderte informasjonen er nødvendig for at stortingskomiteen skal kunne foreta en forsvarlig behandling av saken. I praksis legges det betydelig vekt på komiteens egen vurdering av behovet. Forutsetningen er at komiteen faktisk har foretatt en vurdering av om den har et tjenstlig behov for informasjonen. Det er ikke tilstrekkelig at en representant eller komitefraksjon mener

informasjonen er nødvendig. Det bør alltid vurderes om komiteen kan få de nødvendige opplysningene i saken uten at gradert informasjon utleveres.

Sikkerhetsgradert informasjon kan i utgangspunktet kun utleveres personer som er autorisert for tilgang til slik informasjon (sikkerhetsklarert). [Sikkerhetsloven § 1-4 annet ledd](#) oppstiller imidlertid et unntak for stortingsrepresentanter. Stortinget har fastsatt [egne bestemmelser](#) om sikkerhetslovens anvendelse for Stortingets administrasjon.

Dersom Stortinget gis innsyn i sikkerhetsgradert informasjon, bør departementet på forhånd rådføre seg med komitesekretæren eller andre i Stortingets administrasjon. I særlige tilfeller kan statsråden også konsultere Stortingets presidentskap om håndteringen av dokumentene, blant annet for å sikre at eventuell utlevering skjer på vilkår som sikrer en betryggende behandling av informasjonen. Stortinget har i [Stortingets forretningsorden §§ 29 annet ledd](#) og [75a](#) og [utfyllende retningslinjer for håndtering av gradert informasjon](#) gitt regler om dokumenthåndtering og tilgangskontroll.

Behovet for sikkerhetsgradering kan være endret eller bortfalt på det tidspunktet det er aktuelt å gi et dokument til komiteen. Ved forespørsler om innsyn fra en stortingskomite, plikter departementet å vurdere omgradering, jf. [virksomhetsikkerhetsforskriften §§ 30](#) og [33](#).

7.7.4 Graderte dokumenter etter beskyttelsesinstruksen

Beskyttelsesinstruksen gir regler om beskyttelse av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn hensynet til nasjonale sikkerhetsinteresser. Ifølge [Stortingets forretningsorden § 75 annet ledd bokstav a](#) skal stortingsrepresentanter og komiteer følge beskyttelsesinstruksens regler om behandling av gradert informasjon.

Dokumenter gradert etter beskyttelsesinstruksen kan kun utleveres til personer som har tjenstlig behov for dokumentet, jf. [beskyttelsesinstruksen § 7 første ledd](#). Hvorvidt stortingskomiteen har slikt behov må vurderes konkret, på samme måte som etter sikkerhetsloven, se punkt 7.7.3. Også her må det tas stilling til om komiteen kan få de nødvendige opplysningene i saken uten at graderte dokumenter utleveres, samt om dokumentet kan nedgraderes i samsvar med reglene i [beskyttelsesinstruksen § 5](#).

7.7.5 Insideinformasjon

Insideinformasjon er definert i [forordning \(EU\) nr. 596/2014 \(markedsmisbruksforordningen/MAR\) art. 7](#) som bl.a. «[p]resise opplysninger som ikke er blitt offentliggjort, som direkte eller indirekte vedrører en eller flere utstedere eller ett eller flere finansielle instrumenter, og som er egnet til å påvirke kursen på disse finansielle instrumentene eller kursen på tilknyttede finansielle derivater merkbart dersom de blir offentliggjort». Det er ulovlig å spre insideinformasjon med mindre det skjer som ledd i normal arbeidsutøvelse, jf. MAR art. 10 og 14. Dette er tolket til å bety at spredningen må være strengt nødvendig.

Hensyntatt spredningsfaren ved innsideinformasjon og de strenge reglene som gjelder for håndtering av slik informasjon, bør det generelt utvises varsomhet med å gi Stortinget dokumenter som inneholder innsideinformasjon. Dersom en stortingskomitee gis dokumenter som inneholder innsideinformasjon, skal komiteen gjøres oppmerksom på hvilke opplysninger som utgjør innsideopplysninger, de forpliktelser det medfører å besitte innsideinformasjon og med hvilke sanksjoner som er knyttet til innsidehandel og ulovlig spredning av innsideinformasjon. Departementet og Stortinget er på hver sin side ansvarlig for å sikre oversikt over hvem som har fått tilgang til informasjonen. Det må avtales konkret hvordan dette følges opp.

7.7.6 Visse typer opplysninger unntatt offentlighet

Selv om en opplysning ikke er underlagt taushetsplikt, kan særlige hensyn tilsi at spredningen av opplysningen begrenses. Dette omfatter blant annet opplysninger som kan unntas offentlighet i medhold av offentleglova [§ 20](#) (opplysninger som angår Norges utenrikspolitiske interesser), [§ 21](#) (opplysninger som angår nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser) og [§ 23](#) (opplysninger som angår det offentliges forhandlingsposisjon).

I tilfeller der en stortingskomitee ber om slike opplysninger, er det på samme måte som for taushetsbelagte opplysninger særlig grunn til å avklare om Stortinget faktisk ønsker opplysningene, se punkt 7.7.7.

7.7.7 Fremgangsmåte

Hvis en stortingskomitee ber om graderte dokumenter eller dokumenter som inneholder taushetsbelagte opplysninger, må departementet først avklare om komiteen faktisk har et reelt ønske om å få den taushetsbelagte informasjonen. Stortingskomiteenes innsynsforespørsler kan tidvis være noe uspesifiserte, og det kan være vanskelig for komiteen å vite om hele eller deler av informasjonen som etterspørres er underlagt taushetsplikt. Departementet bør derfor i første omgang gjennom brev til komiteen redegjøre for karakteren av de foreliggende dokumentene/opplysningene, slik at komiteen får et forsvarlig grunnlag for å vurdere om innsynsanmodningen bør presiseres eller avgrenses, og herunder vurdere om det er ønskelig å få overlevert informasjonen underlagt taushetsplikt i den grad departementet lovlig kan dele dem med komiteen.

På bakgrunn av komiteens tilbakemelding må departementet vurdere hvilke dokumenter som er graderte eller hvilke opplysninger som er underlagt taushetsplikt, og deretter om det er hjemmel til å utlevere dokumentene/opplysningene til Stortinget. Vurderingen av om det er hjemmel for å dele taushetsbelagt informasjon med stortingskomiteen kan avhenge av om komiteen får tilstrekkelig informasjon til å foreta en forsvarlig vurdering av saken på bakgrunn av det ikke taushetsbelagte materialet.

Etter omstendighetene kan komiteens behov dekkes ved at departementet gir komiteen opplysningene som er etterspurt, uten at dokumentet der opplysningene fremgår blir overlevert.

Ved deling av taushetsbelagt informasjon med Stortinget må departementet peke på hvilke dokumenter som er gradert eller hvilke opplysninger som etter departementets vurdering er taushetsbelagte. Dette gjelder særlig når det ikke fremgår direkte av det overleverte materialet at det inneholder taushetsbelagt informasjon. Stortinget bør også oppfordres til å iverksette prosedyrer for å hindre at uvedkommende får adgang til informasjonen.

7.7.8 Hvem på Stortinget kan få taushetsbelagt informasjon?

Stortingsrepresentanter har i medhold av [Stortingets forretningsorden § 75](#) taushetsplikt om nærmere bestemte forhold. Taushetsplikten inkluderer opplysninger som omfattes av forvaltningsloven § 13 og informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen. Videre omfattes stortingsrepresentanter av taushetspliktsreglene i verdipapirhandelloven. Det er ikke gitt særskilte regler som korresponderer med andre bestemmelser om taushetsplikt. Taushetsplikt må i tilfellet sikres ved at saken behandles for lukkede dører på Stortinget.

Ansatte i Stortingets administrasjon er i instruks og taushetserklæring ilagt taushetsplikt om opplysninger som omfattes av forvaltningsloven § 13, informasjon som er gradert etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen, forhold som i henhold til Stortingets forretningsorden skal holdes hemmelig og «andre forhold dersom det vil være til betydelig skade for offentlige interesser at forholdet blir kjent for uvedkommende». I tillegg er det gitt [særskilte bestemmelser om sikkerhetslovens anvendelse](#) for Stortingets administrasjon, hvilket innebærer at sikkerhetslovens regler om taushetsplikt gjelder direkte for ansatte i administrasjonen.

Ansatte i partigruppene på Stortinget kan få tilgang til gradert informasjon etter samtykke fra en komite eller presidentskapet, jf. [Stortingets forretningsorden § 75a tredje ledd](#). De ansatte i partigruppene er da underlagt sikkerhetslovens bestemmelser om sikkerhetsklarering og autorisasjon, og sikkerhetslovens og beskyttelsesinstruksens regler om behandling av informasjon og taushetsplikt. Ansatte i partigruppene som gis tilgang til sikkerhetsgradert informasjon sikkerhetsklares og autoriseres for dette av Stortingets administrasjon.

Ut over dette er det verken gitt regler for når slike ansatte kan få tilgang til taushetsbelagte opplysninger eller om taushetsplikt. Utlevering av taushetsbelagte opplysninger krever hjemmel i lov. Taushetsbelagte opplysninger kan derfor kun deles med slike personer dersom det etter en tolkning av loven som pålegger taushetsplikt er adgang til slik deling, herunder at dette er nødvendig for en forsvarlig behandling av saken. Ansvar for å vurdere om det foreligger hjemmel til å dele informasjonen påhviler den enkelte stortingsrepresentant. Den ansatte som får informasjonen må i alle tilfeller ha undertegnet en taushetserklæring.

7.8 Enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoners rett til dokumentinnsyn

Enkeltrepresentanter, partigrupper og/eller komitefraksjoner har ikke rett til innsyn i forvaltningens dokumenter ut over det som følger av de alminnelige reglene i offentleglova. Representantenes særskilte stilling og informasjonsbehov skal imidlertid vektlegges i meroffentlighetsvurderingen, jf. [Stortingets forretningsorden § 74 annet ledd](#).

Som det fremgår av punkt 7.3, kan det i visse tilfeller være hjemmel for å overlevere opplysninger som er taushetsbelagt til en stortingskomite. Disse hjemlene kommer ikke til anvendelse når representanter, partigrupper og/eller komitefraksjoner ber om opplysninger fra forvaltningen, se [lovavdelingens uttalelse 2006/03623](#).

7.9 Stortingets eksterne kontrollorganers rett til dokumentinnsyn

7.9.1 Stortingets eksterne kontrollorganer

Stortinget har opprettet flere eksterne organer som på vegne av Stortinget fører kontroll med regjeringen og forvaltningen. Organene er administrativt og organisatorisk underlagt Stortinget og rapporterer dit, men den løpende kontrollvirksomheten utøves uavhengig av Stortinget.

For tiden har Stortinget fire permanente eksterne kontrollorganer: Riksrevisjonen, Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet), Stortingets EOS-utvalg og Stortingets ombudsmann for Forsvaret. I tillegg er Norges institusjon for menneskerettigheter tilknyttet Stortinget. Forespørsler om innsyn i departementenes dokumenter er særlig aktuelt for de to førstnevnte, og disse omtales nærmere her.

7.9.2 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen bidrar med kontroll av at fellesskapets midler og verdier blir brukt og forvaltet slik Stortinget har bestemt. Det rettslige grunnlaget for Riksrevisjonens virksomhet er [Grunnloven § 75 bokstav k](#), [riksrevisjonsloven](#) og [instruks om Riksrevisjonens virksomhet](#).

Som ledd i sin virksomhet kan Riksrevisjonen kreve fremlagt den informasjonen og iverksette de undersøkelsene den finner nødvendig, jf. [riksrevisjonsloven § 12](#). Retten til informasjon gjelder i utgangspunktet overfor så vel embetsverk som politisk ledelse. Innsynsretten gjelder ikke for regjeringsnotater og andre regjeringsdokumenter, se [Innst. O. nr. 54 \(2003-2004\) s. 15](#).

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

7.9.3 Sivilombudet

Sivilombudet skal arbeide for at det i forvaltningen ikke blir gjort urett mot den enkelte borger og bidra til å gjøre forvaltningen bedre. Enkeltpersoner kan klage til Sivilombudet dersom de mener seg utsatt for urett eller feil fra forvaltningen.

Sivilombudet kan kreve de opplysningene og dokumentene ombudsmannen trenger for å kunne utføre sitt verv utlevert av forvaltningen, jf. [sivilombudsloven § 20 første ledd første punktum](#).

Da sivilombudsloven loven trådte i kraft 1. juli 2021, fremgikk det av § 20 første ledd annet punktum at regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse «er unntatt fra innsynsretten». Bestemmelsen ble vedtatt i forbindelse med Stortingets behandling av Innst. 409 L (2020–2021) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon – kapittel 10 forslag til lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven).

Ved Stortingets behandling av Dokument 8:59 L (2021-2022) Representantforslag om å gjenopprette Sivilombudets innsynsrett i regjeringens dokumenter, ble § 20 første ledd annet punktum vedtatt opphevet, jf. Innst. 247 L (2021-2022). Selv om flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen tilrådet at innskrenkingen i Sivilombudets innsynsrett skulle oppheves, understreket flertallet at Sivilombudet bare skal be om denne typen dokumenter helt unntaksvis i tilfeller «der det er absolutt nødvendig for å kunne utføre oppgavene etter loven»:

Flertallet stiller seg bak Harberg-utvalgets syn, og mener Sivilombudet må ha tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Flertallet viser til at Stortinget ved behandlingen av Innst. 392 S (2020–2021) om Stortingets eksterne organer understreket at tilliten til Sivilombudet som stortingsorgan forutsetter uavhengighet fra forvaltningen. Et sentralt element i uavhengigheten er at Sivilombudet kan pålegge forvaltningen å gi tilgang til nødvendig informasjon.

Flertallet vil understreke at regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse, som protokoll fra regjeringskonferanse, utkast til regjeringsnotat, merknader, oversendelsesbrev og håndnotater er avgjørende for beslutningene regjeringen gjør i regjeringskonferansene. Det er derfor viktig at regjeringen gjennom disse dokumentene kan ha en fortrolig dialog som er bevart for ettertiden. Flertallet vil derfor understreke at Sivilombudet bare skal be om denne typen dokumenter helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Flertallet legger til grunn at Sivilombudet vil fortsette å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter framlagt, slik de var før sivilombudsloven ble vedtatt i 2021. I likhet med Harberg-utvalget mener flertallet at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen, og at ombudet bør være spesielt

varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak.

Interne dokumenter mister ikke sin status ved oversendelse til Sivilombudet, jf. Innst. 247 L (2021-2022) hvor flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen videre uttalte at:

Flertallet vil også understreke at selv om Sivilombudet får tilgang til slike dokumenter, blir de ikke offentlige. Ombudet skal behandle dokumentene etter regler om gradert og taushetsbelagt informasjon.

8 Lovteknisk bistand fra departementene

Stortingskomiteer og partigrupper kan anmode departementene om lovteknisk bistand i forbindelse med komitebehandlingen av lovproposisjoner. Stortingsrepresentanter kan også be om slik bistand under utarbeidelsen av representantforslag. Bistanden kan for eksempel bestå i at departementet gir råd om hvordan lovbestemmelser bør utformes dersom komiteen ønsker å gjøre endringer i et lovforslag.

Er det en stortingskomite som ber om bistand, gis bistanden normalt gjennom brev fra statsråden. Brevet stiles til saksordføreren. Ut fra henvendelsen karakter kan bistand også gis i mer uformelle former, enten gjennom kontakt på politisk nivå eller gjennom kontakt med den faste komitesekretæren.

Generelt er det grunn til å utvise imøtekommenhet overfor anmodninger om lovteknisk bistand. Stortingets presidentskap har i brev 31. oktober 2003 like fullt gitt uttrykk for at komiteene og partigruppene bør vise en viss forståelse for at departementene i enkelte tilfeller ikke finner å kunne imøtekomme slike anmodninger, særlig når bistanden vil kreve et omfattende arbeid. I brevet heter det videre at:

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

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

9 Hvilke regler gjelder når regjeringen kommuniserer med Stortinget?

9.1 Generelt om opplysningsplikten

De opplysningene regjeringen gir Stortinget skal være sanne og tilstrekkelige. Dette omtales som regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget. Opplysningsplikten har både en rettslig og en politisk side, og brudd på opplysningsplikten kan bli møtt med både rettslige og/eller politiske sanksjoner, se punkt 9.9.

Den *rettslige* plikten følger av [Grunnloven § 82](#). Rekkevidden av den rettslige opplysningsplikten omtales nærmere i det følgende.

Termen «opplysningsplikt» brukes også av og til i *politisk* argumentasjon som uttrykk for hva en statsråd etter en politisk vurdering burde ha opplyst Stortinget om. Den politiske vurderingen av hva en statsråd burde opplyst Stortinget om kan, etter omstendighetene, rekke videre enn den rettslige opplysningsplikten. Slike politiske vurderinger kan ikke håndheves rettslig, men kan etter omstendighetene danne grunnlag for parlamentarisk ansvar, se punkt 15.2. Rekkevidden av den politiske opplysningsplikten omtales ikke nærmere her.

Spørsmålet om hvilke opplysninger Stortinget har rettslig krav på må ikke blandes sammen med spørsmålet om hvor mye informasjon regjeringen velger å gi Stortinget i den enkelte sak. I det norske parlamentariske systemet har regjeringen en sentral rolle som utredningsinstans og forslagsstiller i saker som Stortinget behandler, og regjeringen gir derfor gjennomgående Stortinget mye informasjon uavhengig av hva Stortinget rettslig sett kan kreve.

9.2 Opplysningspliktens rettslige grunnlag

Opplysningsplikten hvilte tidligere på tradisjon og sedvanerett, men ble i 2007 grunnlovsfestet i [Grunnloven § 82](#):

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

Bestemmelsen inneholder to regler som henger sammen, men som har ulikt innhold og rekkevidde.

Det følger av første punktum at regjeringen, i de sakene den legger frem for Stortinget, skal meddele Stortinget alle de opplysninger som er nødvendige for at Stortinget skal kunne foreta en forsvarlig vurdering, se punkt 9.3. Første punktum oppstiller en plikt til aktivt å gi informasjon, og gjelder i alle saker som regjeringen legger frem.

Annet punktum oppstiller et forbud mot at statsråder gir uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget eller dets organer. Plikten gjelder uavhengig av om opplysningene knytter seg til en

konkret sak som regjeringen legger frem for Stortinget eller ikke, og gjelder også uavhengig av foranledningen til at regjeringen eller en statsråd opptrer overfor Stortinget. Plikten kalles også statsrådets sannhetsplikt., se punkt 9.4.

Det rettslige grunnlaget for og rekkevidden av opplysningsplikten er nærmere omtalt i forarbeidene til Grunnloven § 82 – [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 39–51](#), [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 13–16](#) og [Dok. nr. 19 \(2003–2004\) s. 14–16](#).

9.3 Nærmere om plikten til å gi nødvendige opplysninger

Når regjeringen inviterer Stortinget til å treffe et vedtak eller drøfte en sak gjennom å fremme en proposisjon eller stortingsmelding, skal den gi Stortinget et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Grunnloven § 82 første punktum oppstiller i disse tilfellene en aktiv opplysningsplikt.

Regjeringen skal gi de opplysninger som er «nødvendige» for Stortingets behandling av saken. Det er ikke et krav at Stortinget skal få alle opplysninger. Hva som er nødvendige opplysninger i den enkelte sak, må vurderes konkret. «*Stortingets informasjonsbehov vil variere fra sak til sak, fra område til område, og vil i siste hånd måtte avgjøres etter en skjønnsmessig helhetsvurdering*», jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 42](#). Som en overordnet norm skal Stortinget få tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta en forsvarlig vurdering av innholdet i og virkningene av de forslagene som regjeringen fremlegger, se [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 15](#).

I vurderingen av hvilke opplysninger som er nødvendige for å at Stortinget skal ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag, har både sakens og opplysningens karakter betydning. Det kan etter omstendighetene stilles strengere krav til opplysningenes omfang i særlig kompliserte saker. Det må også vurderes hva slags type opplysninger det er snakk om. Stortinget har gjennomgående rett på å gjøres kjent med faktiske opplysninger av betydning for saken den skal avgjøre. Interne eller politiske overveielser innad i den utøvende makt faller utenfor opplysningsplikten. Faglige vurderinger står i en mellomstilling, og alvorlige faglige motforestillinger bør fremlegges selv om disse går imot regjeringens forslag, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 42–43](#) og [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 16](#).

Opplysningsplikten kan omfatte vurderinger av fremtidige virkninger av et forslaget. Slike vurderinger kan være beheftet med ulike grader av usikkerhet. Plikten til å gi nødvendige opplysninger innebærer at usikkerheten skal søkes redusert og regjeringens vurderinger skal være forsvarlige på det tidspunktet de gis Stortinget, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 43](#). Usikkerheten som gjenstår når forslaget blir lagt frem bør søkes beskrevet, jf. [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 16](#). Ved prognoser om fremtidig utvikling skal regjeringen bygge på et forsvarlig faktisk grunnlag og anvende en forsvarlig beregningsmetodikk. Plikten til å gi nødvendige opplysninger rekker samtidig ikke så langt at regjeringen er forpliktet til å foreta eller fremlegge alternative beregninger, så fremt materialet som fremlegges gir et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

Opplysningene skal være riktige på det tidspunktet de gis. I visse tilfeller vil det likevel komme ny informasjon etter at saken er lagt frem for Stortinget, men før Stortinget har fattet vedtak i saken. I slike tilfeller kan regjeringen ha en plikt til å gi supplerende opplysninger. Avgjørende for om regjeringen har en slik plikt er om opplysningene er nødvendige for at Stortinget skal ha et dekkende bilde av saken, jf. [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\) s. 16](#). Den nærmere rekkevidden av dette kan være usikker. I alle tilfeller setter forbudet mot å gi villedende opplysninger i § 82 annet punktum en yttergrense. Se nærmere om hvordan Stortinget kan formidles supplerende opplysninger i punkt 10.3.

Opplysningsplikten gjelder kun for opplysninger statsråden får i egenskap av å være statsråd. En statsråd har for eksempel ikke opplysningsplikt om forhold vedkommende er kjent med fra tidligere, som for eksempel fra tidligere stillinger eller som stortingsrepresentant.

9.4 Nærmere om forbudet mot å gi uriktig eller villedende opplysninger

Når regjeringen velger å gi Stortinget opplysninger, skal disse være korrekte. Dette gjelder uavhengig av om opplysningene gis i anledning en sak regjeringen har fremmet. Sannhetsplikten etter Grunnloven § 82 annet punktum gjelder når regjeringen:

- legger frem proposisjoner og stortingsmeldinger.
- svarer på saker som er fremmet av stortingsrepresentanter (representantforslag).
- deltar i stortingsdebatter, se punkt 3.
- gir muntlige redegjørelser til Stortinget, se punkt 4.
- svarer på spørsmål og interpellasjoner fra stortingsrepresentanter, se punkt 5.
- deltar i høringer i stortingskomiteer, se punkt 6.
- sender brev til stortingskomiteer.
- avgir meldingen om rikets tilstand og trontalen.
- konsulterer med den utvidete utenriks- og forsvarskomite og Europautvalget.

I saker som regjeringen legger frem vil plikten til å gi nødvendige opplysninger etter Grunnloven § 82 første punktum fange opp kravet til fullstendighet, se punkt 9.3. Forbudet mot «villedende opplysninger» har dermed først og fremst betydning for debatter, høringer, spørsmål mv. som Stortinget selv initierer, eller når regjeringen konsulterer Stortinget mer uformelt, se Dok. nr. 19 (2003–2004) s. 16.

At en opplysning er «uriktig» betyr at den ikke stemmer med den underliggende realitet. Forbudet mot å gi uriktige opplysninger innebærer at informasjon som gis Stortinget må være korrekt. Mindre feil, unøyaktigheter, forsnakkelser og lignende anses i denne sammenheng ikke som brudd på opplysningsplikten, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\) s. 41](#).

Ofte vil opplysninger regjeringen gir Stortinget inneholde prognoser. En prognose er en forutsigelse av hvordan et forhold vil utvikle seg i fremtiden. Prognoser er i varierende grad beheftet med usikkerhet, og en feilslått prognose vil ikke utgjøre en feilaktig eller villedende opplysning dersom prognosen bygget på et riktig faktisk grunnlag og en forsvarlig fremgangsmåte da den ble gitt, jf. Dok. nr. 14 (2002–2003) s. 41.

At en opplysning er «*villedende*» betyr at opplysningen ikke er faktisk uriktig, men at den er egnet til å gi et misvisende eller skjevt bilde av faktum i saken. Det sentrale er at Stortinget ikke skal føres bak lyset, jf. [Dok. nr. 14 \(2002–2003\)](#) s. 47 og [Innst. S. nr. 210 \(2002–2003\)](#) s. 16. Forbudet mot villedende opplysninger oppstiller således et visst krav til fullstendighet med hensyn til de opplysningene regjeringen velger å gi Stortinget. Kravet til fullstendighet må fastlegges konkret.

Hva som skal til for at en opplysning anses som «villedende» beror på skjønn og vil kunne variere med den sammenhengen opplysningen fremkommer i. Generelt stilles det mindre strenge krav til opplysninger som gis muntlig eller på annen måte i saker der statsråden har hatt mindre tid til å forberede svar, som for eksempel i spontanspørretimen, se [Dok. nr. 14 \(2002–2003\)](#) s. 43. Ved vurdering av når en opplysning er villedende i grunnlovens forstand må det også tas hensyn til at utvalget som var med å utforme Grunnloven § 82 uttrykte «tilbakeholdenhet» med å grunnlovfeste en plikt til å fremlegge nødvendige opplysninger i situasjoner der regjeringen ikke selv legger frem en sak. Utvalget viste til at det i slike tilfeller er andre mekanismer som kan ivareta Stortingets informasjonsbehov, se [Dok. nr. 19 \(2003–2004\)](#) s. 16.

Se nærmere om hvordan uriktige eller villedende opplysninger kan rettes i punkt 11.

9.5 Opplysningsplikten er ikke en orienteringsplikt

[Grunnloven § 82](#) stiller kun krav til hvilke opplysninger regjeringen skal gi. Ut over de særreglene som følger av andre grunnlovsbestemmelser som §§ [19](#) og [26 annet ledd](#) foreligger det ingen alminnelig plikt for regjeringen til å legge frem saker eller saksforhold av eget tiltak.

Opplysningsplikten medfører heller ingen plikt for regjeringen til å løpende orientere Stortinget om utviklingen innenfor et saksområde, jf. [Dok. nr. 19 \(2003–2004\)](#) s. 44. Det utelukker samtidig ikke at det kan være politiske forventninger om at regjeringen orienterer Stortinget om ulike saksforhold, og brudd på slike forventninger kan etter omstendighetene medføre politisk ansvar, se punkt 15.2.

9.6 Særlig om taushetsbelagte opplysninger

At en opplysning er underlagt lovbestemt taushetsplikt, er ikke til hinder for at det kan være plikt til å gi Stortinget opplysningen. I praksis kan opplysningsplikten likevel ofte oppfylles uten at taushetsbelagt informasjon legges frem for Stortinget, typisk ved at de taushetsbelagte opplysningene anonymiseres. Regjeringen kan også i første omgang orientere Stortinget om at det finnes opplysninger som er taushetsbelagte, slik at Stortinget selv kan vurdere om det er nødvendig

å anmode om at opplysningene legges frem. Se nærmere i punkt 7.7 om hva som er taushetsbelagt informasjon og hvordan slik informasjon håndteres overfor Stortinget.

Hvis taushetsbelagte opplysninger, for eksempel opplysninger som er gradert etter sikkerhetsloven, skal legges frem i en proposisjon eller melding, kan en praktisk fremgangsmåte være at de taushetsbelagte opplysningene skilles ut i et eget såkalt uttrykt vedlegg. Uttrykket «uttrykt vedlegg» brukes på dokumenter som oversendes Stortinget sammen med en proposisjon eller stortingsmelding, men som ikke inngår i den trykkede versjonen av proposisjonen eller meldingen, og som det heller ikke henvises til i proposisjonen/meldingen.

9.7 Hvem er ansvarlig for å oppfylle opplysningsplikten?

I saker som regjeringen legger frem for Stortinget påhviler plikten etter Grunnloven § 82 første punktum i prinsippet regjeringen som kollegium. Politisk påhviler det imidlertid den ansvarlige statsråden et særlig ansvar for å påse at plikten overholdes. Ved spørsmål om straffansvar bedømmes ansvaret individuelt for hver statsråd, jf. [Dok. nr. 19 \(2003–2004\)](#) s. 16.

Sannhetsplikten etter Grunnloven § 82 annet punktum påhviler den enkelte statsråd som har uttalt seg til eller oversendt informasjon til Stortinget.

9.8 Hvem gjelder opplysningsplikten overfor?

Opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 *første punktum* gjelder overfor Stortinget. Selv om det meste av Stortingets arbeid med saker skjer i stortingskomiteene, skal samtlige stortingsrepresentanter ha anledning til å gjøre seg kjent med opplysningene som omfattes av opplysningsplikten i saker regjeringen legger frem. Opplysningsplikten oppfylles derfor som hovedregel ved at opplysningene fremlegges i selve proposisjonen eller meldingen, se punkt 10.1. Kommunikasjon med de parlamentariske lederne, stortingsfraksjoner, partigrupper eller enkeltrepresentanter regnes ikke formelt som avgitt Stortinget – regjeringen kan derfor i prinsippet ikke oppfylle sin opplysningsplikt etter Grunnloven § 82 første punktum gjennom slike kanaler. Se nærmere om hvordan opplysningsplikten kan oppfylles i kommunikasjon med stortingskomiteene i punkt 10.4.

Plikten etter Grunnloven § 82 *annet punktum* gjelder ikke bare overfor Stortinget, men også «dets organer». Det omfatter først og fremst stortingskomiteene, men inkluderer også presidentskapet, den utvidete utenriks- og forsvarskomite og Europautvalget. Plikten gjelder imidlertid ikke overfor enkeltrepresentanter, komitefraksjoner, partigrupper eller eksterne organer for Stortinget, for eksempel Sivilombudet, Riksrevisjonen, EOS-utvalget og parlamentariske granskingskommisjoner. Heller ikke Stortingets utredningsseksjon er omfattet av plikten.

9.9 Konsekvenser av brudd på opplysningsplikten

Manglende oppfyllelse av opplysningsplikten kan danne grunnlag for parlamentarisk ansvar i form av kritikk, og i ytterste fall vedtak om mistillit, på grunnlag av hva statsråden etter en politisk vurdering skulle ha brakt til Stortingets kunnskap. Feil som rettes foranlediger normalt ikke noen reaksjon i Stortinget, se punkt 11 om retting.

Brudd på opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 kan også danne grunnlag for konstitusjonelt ansvar, og Riksretten kan ilegge ansvarlig statsråd straff, jf. [ansvarlighetsloven § 9 annet ledd](#). Skyldkravet er uaktsomhet, og overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel i inntil fem år. Straff er forbeholdt mer alvorlige brudd på opplysningsplikten, jf. [Innst. S nr. 210 \(2002-2003\) s. 14](#) og [Dokument nr. 14 \(2002-2003\) s. 49 og 106](#). Siste gang det ble innledet riksrettsprosess for mangelfull informasjon til Stortinget var i 1926, men det har også ved noen senere anledninger vært votert over om slik prosess skulle innledes.

Se nærmere om regjeringens ansvar overfor Stortinget i punkt 15.

10 Hvordan skal nødvendige opplysninger gis Stortinget?

10.1 Hovedregelen – gjennom proposisjon eller melding

Spørsmålet om hvordan regjeringen i praksis skal oppfylle sin aktive opplysningsplikt (punkt 9.3), er ikke nærmere lovregulert.

Opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 første punktum gjelder overfor Stortinget. For å sikre at alle stortingsrepresentantene får den informasjonen som er nødvendig for å behandle saken, bør opplysningsplikten som hovedregel oppfylles ved at alle opplysninger tas inn i selve proposisjonen eller meldingen til Stortinget.

10.2 Opplysninger gitt muntlig

Opplysningsplikten kan også oppfylles ved at statsråden gir opplysningen muntlig til Stortinget. Opplysninger gitt i svar på spørsmål (skriftlige og spørretime), interpellasjoner, og muntlige redegjørelser regnes som gitt til Stortinget som helhet. Av hensyn til notoritet bør opplysninger av betydning for opplysningsplikten fortrinnsvis gis skriftlig eller i stortingsmøter (der det tas fullstendig referat).

10.3 Supplerende informasjon

Det kan tidvis være nødvendig å gi Stortinget ytterligere opplysninger etter at en proposisjon eller melding er fremlagt, enten fordi utviklingen frem til Stortingets vedtak medfører at det er behov for å gi utfyllende opplysninger eller fordi en oppdager at det opprinnelige saksfremlegget ikke inneholder alle nødvendige opplysninger, se punkt 9.3.

Slike suppleringer skal som utgangspunkt gis gjennom en tilleggsmelding til Stortinget. Dersom suppleringen medfører endringer i regjeringens forslag til vedtak, må det fremmes en tilleggsproposisjon. Det gjelder noen unntak fra dette utgangspunktet:

- Opplysninger som ikke medfører innholdsmessige endringer i regjeringens forslag og opplysninger som av særlige grunner ikke hensiktsmessig kan gis på annen måte, for eksempel fordi det er kort tid før komiteen skal avgjøre innstilling i saken, kan gis i brev fra statsråden til Stortingets presidentskap med kopi til stortingskomiteen (se punkt 14.1-14.2 om undertegning av brev). Brevet sendes til Stortingets postmottak med kopi til komitesekretæren. I slike tilfeller er det særlig viktig at ansvarlig statsråd kontrollerer at opplysningene i brevet gjøres tilgjengelig for hele Stortinget. Det kan enten gjøres ved at komiteen vedlegger brevet til innstillingen eller at opplysningene på annen måte fremgår av innstillingen. Fremgår ikke opplysningene av innstillingen med vedlegg, må statsråden gjengi opplysningene i stortingsdebatten.

- Statsråden kan gi opplysningene i første kulepunkt muntlig i en høring i komiteen. Det er i slike tilfeller særlig viktig at ansvarlig statsråd kontrollerer at de nye opplysningene fremgår av innstillingen, eller på annen måte gjøres kjent for hele Stortinget. Fremgår ikke opplysningene av innstillingen med vedlegg, må statsråden gjengi opplysningene i stortingsdebatten.
- Etter at komiteen har avgitt innstilling, kan statsråden gi supplerende opplysninger muntlig i stortingsdebatten eller gjennom en muntlig redegjørelse til Stortinget. Dersom det av praktiske årsaker ikke er mulig å gi en muntlig redegjørelse, eller dersom informasjonen egner seg best til skriftlig formidling, kan statsråden søke å få et skriftlig spørsmål om temaet som deretter svares ut skriftlig.

Opplysninger av betydning for opplysningsplikten må senest være gitt før Stortinget treffer vedtak eller på annen måte avslutter behandlingen av saken. Det vil i praksis si at siste mulighet til å gi supplerende opplysninger er under Stortingets debatt om saken (i lovsaker under siste gangs behandling av saken). I den grad det er praktisk mulig, skal statsråden imidlertid sørge for at Stortinget får de nødvendige supplerende opplysninger i rimelig tid før komiteen avgir innstilling i saken.

Formen tilleggsmelding eller tilleggsproposisjon brukes bare i de tilfellene der det er snakk om å supplere en tidligere fremlagt melding eller proposisjon. Det som i realiteten er en ny melding eller proposisjon, må ikke omtales som en tilleggsmelding eller -proposisjon. Regjeringen kan for eksempel ikke avgi en tilleggsmelding til sitt opprinnelige forslag til sats på dagpenger, for å redegjøre for konsekvensene av Stortingets anmodningsvedtak om en forhøyet sats på dagpenger. I et slikt tilfelle må regjeringen fremme en egen melding som redegjør for konsekvensene.

10.4 Svar på brev fra stortingskomiteene

Under behandlingen av en sak sender en stortingskomite tidvis brev med spørsmål til statsråden og ber om ytterligere informasjon. Statsråden er ikke rettslig forpliktet til å besvare slike henvendelser, men i praksis blir spørsmålene forsøkt besvart så raskt som mulig. De etterspurte opplysningene gis i brev adressert til komiteen, og opplysningene anses som gitt til Stortinget. Se punkt 12.3 om hvem som kan sende brev på komiteens vegne og punkt 14.1-14.2 om utforming av svarbrevet.

Brevet kan også besvares ved at statsråden gir en muntlig orientering til stortingskomiteen i en høring. Av hensyn til notoritet bør opplysningene bekreftes i et etterfølgende brev. Hvis opplysningene som gis har betydning for statsrådets opplysningsplikt, er det viktig at statsråden kontrollerer at de nye opplysningene fremgår av innstillingen eller på annen måte gjøres kjent for hele Stortinget. Fremgår ikke opplysningene av innstillingen med vedlegg, må statsråden gjengi opplysningene i stortingsdebatten.

11 Hva gjør man om det er gitt uriktige eller villedende opplysninger til Stortinget?

11.1 Feil skal rettes

Hvis det er gitt feil opplysninger som omfattes av statsrådens opplysningsplikt overfor Stortinget (punkt 9.4), må feilen rettes opp så snart som praktisk mulig.

11.2 Feil i proposisjoner og meldinger

Dersom departementet, etter at en proposisjon eller stortingsmelding er fremmet i statsråd, oppdager at dokumentet inneholder feil som berører statsrådens opplysningsplikt, skal feilen rettes. Feil kan rettes på ulike måter:

- Gjennom en tilleggsproposisjon eller tilleggsmelding.
- Gjennom at det sendes rettebrev.
- Gjennom uformell kontakt med stortingskomiteen.

Hovedregelen er at feil rettes gjennom en *tilleggsmelding* til Stortinget. Dersom feilen medfører endret forslag til vedtak, skal det fremmes en *tilleggsproposisjon*, se punkt 1.2 og 10.3. Stortinget ved presidentskapet bør så raskt som mulig orienteres per brev om at det vil bli sendt en tilleggsmelding eller tilleggsproposisjon. Departementet skal videre alltid så raskt som mulig informere Statsministerens kontor om feilen og hvordan departementet tar sikte på å rette den opp.

I noen unntakstilfeller kan feil rettes gjennom *rettebrev* til Stortinget. Et slikt brev bør sendes i god tid før komiteen gir innstilling i saken. Retting ved brev er aktuelt ved:

- Trykkfeil og andre mindre feil som ikke medfører innholdsmessige endringer i forslag.
- Rent lovtekniske feil.
- Summeringsfeil og andre lignende feil i budsjettproposisjoner.
- Åpenbare feil eller utelatelser som kun medfører innholdsendringer av svært liten betydning.
- Feil som ikke hensiktsmessig kan rettes gjennom en tilleggsproposisjon eller tilleggsmelding, for eksempel fordi det av tidsmessige årsaker ikke er mulig, eller fordi de nye opplysningene er av en slik karakter eller et slikt omfang at de ikke er egnet for en egen proposisjon eller melding.

Departementene kan ikke i brevet fremme forslag til nye vedtak, men kan beskrive hvordan forslaget til vedtak burde vært utformet.

Brev med rettelser undertegnes av statsråden. Brevet stiles til Stortingets presidentskap og sendes til Stortingets postmottak (postmottak@stortinget.no), se punkt 14.2. Rettebrev skal aldri stiles

direkte til fagkomiteen. Presidentskapet vurderer om endringen er av en slik art at den kan behandles av komiteen og Stortinget uten ny proposisjon eller melding.

Kopi av rettebrevet sendes til Teknisk redaksjon i Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). På bakgrunn av rettebrevet vil Teknisk redaksjon utarbeide en korrigert utgave. Når denne er godkjent av departementet, publiseres den sammen med rettebrevet.

Kopi av rettebrev bør også sendes komitesekretæren i stortingskomiteen som har fått oversendt proposisjonen eller meldingen.

Feil kan i en viss utstrekning rettes opp ved at politisk ledelse i departementet tar *uformell kontakt* med et eller flere medlemmer av komiteen, forutsetningsvis fra eget parti. Disse kan gjøres oppmerksom på de aktuelle feilene, og enten ta opp disse på eget initiativ i komiteen eller anmode komiteen om å tilskrive statsråden om saken. Dersom statsråden tilskrives, bør svaret gå ut på hvordan komiteen kan rette feilen.

11.3 Feil som tas opp av Stortinget

Dersom komiteen i Stortinget selv tar opp feilen med statsråden i et brev fra komiteen, kan feilen rettes gjennom svarbrev fra statsråden til stortingskomiteen. Opplysningene anses da avgitt Stortinget. Har komiteen selv, i lys av feilen, tatt initiativ til endring i det foreslåtte vedtaket, kan departementet gi råd om hvordan endringen rent teknisk kan utformes, se punkt 8. Gis slike råd, må de ikke framstå som nye forslag fra regjeringen.

11.4 Feil i svar på muntlige og skriftlige spørsmål

Dersom det er gjort feil ved besvarelsen av et *muntlig spørsmål* eller i en *interpellasjon*, kan feilen rettes ved at statsråden ber om ordet innledningsvis i en senere spørretime, eller ved at de korrekte opplysningene gis i en proposisjon eller melding. I helt spesielle tilfeller kan feilen rettes gjennom en muntlig redegjørelse fra statsråden, se punkt 4. Uavhengig av hvilken fremgangsmåte som velges, må feilen rettes så raskt som mulig. Se nærmere om spørsmål og interpellasjoner i punkt 5.

Dersom et svar *på spørsmål til skriftlig besvarelse* inneholder feil eller unøyaktigheter, kan feilen rettes ved at det sendes et korrigert svar. Den alminnelige fremgangsmåten for besvarelse av skriftlige spørsmål gjelder tilsvarende, se punkt 5.6.

Dersom det i et svar på et muntlig eller skriftlig spørsmål er feil eller unøyaktigheter som ikke har betydning for oppfyllelse av opplysningsplikten, kan statsråden rette dette gjennom direkte kontakt med spørrreren. Dette bør gjøres i brevs form. Kopi av brevet bør sendes til presidentskapet, som vil vurdere om det er grunn til å tilstille partigruppene de supplerende opplysningene til orientering.

11.5 Feil i svar til en stortingskomite

Har statsråden gitt feil opplysninger i et i brev som besvarer spørsmål fra en komite eller i en komitehøring, kan feilen rettes ved nytt brev til komiteen eller muntlig i stortingsdebatten om saken, se punkt 10.4. Den alminnelige fremgangsmåten for sending av brev til Stortingets komiteer gjelder tilsvarende, se punkt 14.1-14.2.

12 Hvem kan kommunisere på vegne av Stortinget?

12.1 Innledning

Stortinget kan kun fatte vedtak i plenum. Oppfølgingen av Stortingets vedtak er omtalt i punkt 2. I dette punktet omtales andre henvendelser fra Stortinget.

Henvendelser kan komme fra presidentskapet, stortingskomiteene, komitefraksjoner, partigrupper og enkeltrepresentanter. Regjeringens opplysningsplikt gjelder imidlertid kun overfor Stortinget, og til dels Stortingets organer (se punkt 9.8). Det er videre bare presidentskapet, komiteledere og, på noen områder, saksordførere som har fullmakt til å opptre på vegne av Stortinget eller Stortingets organer. Når en mottar henvendelser fra Stortinget, er det derfor viktig å være klar over hvem som kan uttale seg på Stortingets vegne og om opplysningsplikten gjelder.

12.2 Presidentskapet

Presidentskapet består av seks stortingsrepresentanter og velges av Stortinget. Presidentskapet leder Stortingets møter og styrer organiseringen av den praktiske avviklingen av Stortingets arbeid. Gjennom Stortingets forretningsorden og etablert praksis er presidentskapet gitt visse fullmakter til å opptre på vegne av Stortinget. Ut over dette må presidentskapet ha et flertallsvedtak fra Stortinget for å kunne opptre på Stortingets vegne. Det er praksis for at presidentskapet står for den daglige kommunikasjonen med regjeringen, og at Stortingets vedtak kommuniseres til regjeringen fra presidentskapet.

12.3 Stortingskomiteene

Stortingskomiteene opprettes av Stortinget, og består av stortingsrepresentanter fra de ulike partigruppene. Komiteene er delt inn etter fagområde, og de kalles også fagkomiteer. Hvilke fagkomiteer Stortinget til enhver tid har følger av [Stortingets forretningsorden § 12](#).

Saksfordelingen mellom komiteene følger av [forretningsorden § 14](#). Stortingskomiteene saksforbereder saker som skal avgjøres av Stortinget i plenum, og de utarbeider forslag til vedtak gjennom sin innstilling til Stortinget. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er nærmere omtalt i punkt 6.5.1.

Stortingskomiteene kan kun behandle saker som er oversendt fra Stortinget, med mindre annet følger av Stortingets forretningsorden, jf. forretningsordenen [§ 22 syvende ledd](#). Praktisk viktige unntak følger av [§ 15](#) om kontroll- og konstitusjonskomiteen, [§ 16](#) om den utvidede utenriks- og forsvarskomite og [§ 17](#) om Europautvalget. Det innebærer at stortingskomiteene ikke har myndighet til å motta informasjon eller gi uttalelser på Stortingets vegne utenom saker som Stortinget i plenum har sendt til, og som ligger til behandling i komiteen. Når komiteen har blitt tildelt en sak, er det kun komiteens leder og saksordføreren i den enkelte sak som kan opptre formelt utad på komiteens vegne (innen rammen av den aktuelle saken), herunder sende brev til

departementene fra komiteen som sådan. Se punkt 10.4 om når slike brev sendes, og punkt 14.2 om besvarelsen av slike brev.

For statsbudsjettet har det utviklet seg en praksis for at alle partifraksjoner kan stille spørsmål til regjeringen om budsjettproposisjonene som er til behandling i finanskomiteen, se punkt 14.4. Når finanskomiteen behandler saker som ikke har tilknytning til statsbudsjettet, gjelder de samme reglene som for øvrige stortingskomiteer.

12.4 Enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoner

Verken enkeltrepresentanter, partigrupper eller komitefraksjoner (medlemmer fra samme parti i en stortingskomite) kan opptre på vegne av Stortinget. Opplysningsplikten gjelder derfor ikke ved besvarelsen av henvendelser fra disse. Se punkt 14.6 om besvarelsen av slike brev.

12.5 Stortingets utredningsseksjon

Stortingets utredningsseksjon er en del av Stortingets administrasjon, og gir faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer. Opplysningsplikten gjelder ikke overfor Stortingets utredningsseksjon, se punkt 9.8.

Som ledd i sin informasjonsinnhenting forekommer det at utredningsseksjonen henvender seg til departementer og andre statlige virksomheter. Departementene bør tilstrebe å imøtekomme slike forespørsler, men det er ingen plikt til å igangsette egne utredninger mv. Av hensyn til notoritet bør kommunikasjon med utredningsseksjonen gjennomføres skriftlig, enten via brev eller e-post. Utredningsseksjonen har ingen rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter ut over den alminnelige innsynsretten som følger av offentleglova.

Embetsverket må vurdere om det er grunn til å informere politisk ledelse om henvendelser fra utredningsseksjonen. Politisk ledelse bør konsulteres om svaret på en henvendelse dersom saken gjelder et aktuelt politisk tema, innebærer skjønnsmessige avveininger mv. Dersom underliggende organer mottar henvendelser fra Stortingets utredningsseksjon, skal de kontakte departementet med forespørsel om hvem og i så fall hvordan henvendelsen skal besvares.

12.6 Forholdet til offentleglova

Brev og henvendelser fra Stortingets organer, det vil si fra presidentskapet og Stortingets komiteer, er «saksdokumenter» etter offentleglova, jf. [offentleglova § 4 annet ledd](#). Saksdokumenter er omfattet av innsynsretten og skal journalføres i samsvar med reglene i arkivforskriften.

Henvendelser fra enkeltstående stortingsrepresentanter, partigrupper eller komitefraksjoner er som hovedregel også «saksdokumenter» etter offentleglova og skal journalføres i samsvar med reglene i arkivforskriften. Hvis avsenderen tilhører partigruppen til et parti som inngår i regjeringen eller det er tale om mer uformell kontakt mellom politisk ledelse i departementene og stortingsrepresentanter, kan det oppstå et spørsmål om henvendelsen er et «saksdokument» etter

offentleglova eller om henvendelsen er mottatt av politisk ledelse i en annen egenskap enn som ansatt i departementet. I sistnevnte tilfelle faller henvendelsen utenfor innsynsretten, jf. [offentleglova § 4 tredje ledd bokstav e](#)). Vurderingen må foretas konkret med utgangspunkt i dokumentets saklige innhold. [St.meld. nr. 32 \(1997–1998\) punkt 5.6](#) gir retningslinjer for grensedragningen.

13 Hvem kommuniserer med Stortinget?

13.1 Innledning

Proposisjoner og meldinger fra regjeringen kan kun fremmes for Stortinget gjennom vedtak fattet av Kongen i statsråd, se kapittel 1. Tema i dette kapitlet er hvem i den utøvende makt som står for den øvrige kommunikasjonen med Stortinget.

13.2 Statsråden

Kommunikasjon med Stortingets organer skjer som hovedregel gjennom statsråden, enten ved at statsråden møter i Stortinget eller sender brev til Stortinget. Dette speiler at regjeringen har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret overfor Stortinget, herunder for oppfyllelse av opplysningsplikten.

13.3 Departementsansatte

Ansatte i departementene har verken et konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar overfor Stortinget. De ansatte er imidlertid bundet av lojalitetsplikten overfor statsråden og kan instrueres av politisk ledelse. Departementsansatte skal derfor som hovedregel ikke kommunisere med stortingsrepresentanter, stortingskomiteer eller presidentskapet uten at dette er avklart med statsråden. Kontakten kan ikke gå ut over det statsråden har samtykket til. Unntak gjelder for avklaring av rent praktiske spørsmål vedrørende oversendelser e.l. Departementsansattes deltagelse i høringer og andre møter med stortingskomiteer omtales særskilt i punkt 6.7.

Det hender at en stortingsrepresentant tar direkte kontakt med en departementsansatt for å få opplysninger om en sak Stortinget har til behandling. For å unngå tvil om hva som etterspørres og for å sikre notoritet, bør stortingsrepresentanten anmodes om å sende henvendelsen skriftlig. På tilsvarende måte bør svarene på henvendelsen gis skriftlig. Alle henvendelser som innebærer utøvelse av skjønn skal henvises til politisk ledelse. Embetsverket kan normalt svare på henvendelser som kun innebærer å gi faktiske opplysninger som er allment tilgjengelige, men skal i forkant av svaret likevel informere politisk ledelse om henvendelsen og forslag til svar.

Som ledd i den praktiske gjennomføringen av arbeidet i departementet, kommuniserer departementsansatte jevnlig med administrasjonen på Stortinget. Alminnelig kontakt om oversendelser, beramminger og lignende trenger ikke forelegges politiske ledelse.

13.4 Ansatte i underliggende organer

Ansatte i underliggende organer har verken et konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar overfor Stortinget, men har, på linje med departementsansatte, en lojalitetsplikt overfor statsråden og kan instrueres av departementet. Henvendelser fra Stortinget til underliggende organer skal derfor som utgangspunkt skje gjennom departementet. Ansatte i underliggende organer skal ikke ha direkte

kontakt med Stortinget og Stortingets organer uten at dette først er avklart med statsråden, og statsråden kan sette rammer for innholdet i kontakten. Deltagelse i høringer og andre møter med stortingskomiteer omtales særskilt i punkt 6.7.

Noen underliggende organer har forutsetningsvis en spesielt frittstående stilling. Dette gjelder organer som Barneombudet, Eldreombudet og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Hensynet til ombudenes selvstendige stilling tilsier at de i større grad enn regulære underliggende organer kan ytre seg overfor Stortinget, både etter henvendelse fra en komite og av eget tiltak, uten å innhente statsrådens tillatelse på forhånd. Ombudene har svakere lojalitetsplikt overfor statsråden, og det kan derfor ikke kreves at de synspunktene de fremsetter skal være i samsvar med synet til den til enhver tid sittende regjering. Hensynet til den ansvarlige statsråden kan imidlertid tilsi at ombudene informerer statsråden om slike henvendelser, for eksempel ved at departementet får en kopi av ombudets svar.

13.5 Særlig om komitereiser

Det forekommer at stortingskomiteer som ledd i en komitereise ønsker å møte representanter for et underliggende organ. Stortingskomiteer har ingen rett til å kreve slike møter, men det er praksis for at statsråden ikke motsetter seg det så fremt det underliggende organet selv ønsker å delta. Invitasjoner til møter med underliggende organer skal i alminnelighet skje gjennom ansvarlig departement, og departementet skal i alle tilfeller varsles av komiteen. Statsråden har rett til å være til stede på møtet.

13.6 Særlig om enkeltrepresentanters reiser

Hvis enkeltrepresentanter ønsker å besøke et underliggende forvaltningsorgan for å skaffe seg fagkunnskap, og henvender seg direkte til det underliggende organet eller dens ulike organisasjonsnivå for å avtale besøk uten å gå via departementet, skal følgende retningslinjer følges:

- Hensikten med besøket må være å skaffe seg generell fagkunnskap om organets ansvarsområde. Informasjonen som kan gis, vil være informasjon som kunne ha vært gjort tilgjengelig for allmennheten. Temaene som drøftes må avgrenses mot synspunkt på politiske veivalg som kan sette de ansatte i organet en vanskelig situasjon opp mot lojalitetsplikten, jf. [Etiske retningslinjer for statstjenesten](#).
- I møter der hensikten er å få fagkunnskap, er det ikke naturlig at media er tilstede. Dersom enkeltrepresentanten likevel ønsker at media skal være tilstede, skal dette være forhåndsavtalt med organet. Det er organet som avgjør om media kan være tilstede.

- Slike besøk bør ikke foregå samtidig med at Stortinget eller komiteen enkeltrepresentanten sitter i, har til behandling en sak som angår organets ansvarsområde. Når en komite har en sak til behandling, bør besøk til berørte underliggende organer skje i form av komitebesøk. Dersom noen representanter likevel ønsker å besøke et organ i en slik periode, må henvendelsen gå gjennom departementet.
- Forespørselen om besøk skal komme god tid i forveien. Organet som får forespørselen, må selv kunne vurdere om den har kapasitet og anledning til å ta imot stortingsrepresentanten. Ledelsen i organet avgjør hvilke ansatte som deltar på møtet.
- Alle besøk av stortingsrepresentanter skal varsles fra det underliggende organet til departementet så raskt som mulig. Dette gjelder uavhengig av om besøket skjer på direktoratsnivå, regionkontornivå eller lokalkontornivå.
- Etaten skal i etterkant av besøket lage en overordnet oppsummering av besøket, herunder hvilket tema som ble berørt.

14 Hvem undertegner brev til Stortinget?

14.1 Brev sendes elektronisk

Brev til Stortinget sendes som hovedregel kun elektronisk. Brevene lagres i pdf-format som oversendes per e-post. Det bør anvendes pdf-format som tilfredsstiller kravene til universell utforming.

Det kan benyttes elektronisk signatur i stedet for håndskrevet underskrift. Dersom statsråden er avsender av brevet, må det på forespørsel kunne dokumenteres at statsråden har godkjent innholdet i brevet. Dette skjer fortrinnsvis ved at statsråden godkjenner dokumentet i det elektroniske saksbehandlingssystemet. Er statsråden på reise e.l. kan svaret godkjennes ved at statsråden bekrefter innholdet i svaret via e-post. E-posten lagres på saken. Det skal fremgå tydelig av brevet at det er signert elektronisk. Opplysningsplikten etter Grunnloven § 82 gjelder tilsvarende, se punkt 9.3 og 9.4.

14.2 Brev til en stortingskomite

Det er normalt statsråden som undertegner brev adressert til Stortingets komiteer. Se punkt 12.3 om hvem som kan kommunisere på komiteens vegne, og punkt 10.4 om innholdet i slike brev.

Er det ikke mulig for statsråden å besvare et brev innenfor fristen Stortinget har satt, må departementet be om utsatt frist. Spørsmålet om fristutsettelse tas opp med komitesekretæren via brev, e-post eller muntlig.

14.3 Brev fra flere statsråder

Dersom spørsmålet berører flere statsråder, kan det gis et samlet svar fra ett departement. Det kan enten gjøres ved at det tas inn en tekst i sitats form fra den statsråden som ikke undertegner brevet, eller ved at det går et brev fra den mest berørte statsråden hvor det opplyses at svaret er utarbeidet i samråd med den andre statsråden.

14.4 Brev til finanskomiteen om statsbudsjettet

Spørsmål fra partifraksjonene på Stortinget om statsbudsjettet besvares normalt av Finansdepartementet. Svaret utarbeides i nødvendig utstrekning i samarbeid med fagdepartementet ved at det tas inn tekst i sitats form fra fagdepartementet. Svaret stiles til den aktuelle partifraksjonen og undertegnes av finansministeren eller en statssekretær i Finansdepartementet etter fullmakt.

14.5 Brev med informasjon om planlagte proposisjoner og meldinger

Statsministerens kontor sender to ganger i året brev til Stortinget med en oversikt over de proposisjoner og meldinger som regjeringen planlegger å legge frem i en bestemt periode, se

Stortingets [forretningsorden](#) § 47. Brevet adresseres til Stortingets administrasjon og undertegnes administrativt ved Statsministerens kontor.

Dersom det oppstår endringer i fremleggelsestidspunktene, meddeles det direkte fra det enkelte departement i brev til Stortingets ekspedisjonskontor (ekspkont.postmottak@stortinget.no). Brevet undertegnes administrativt etter det vanlige fullmaktsforholdet i departementet, se [Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling § 12](#). Statsministerens kontor skal alltid ha kopi av slike brev.

14.6 Brev til enkeltrepresentanter, partigrupper og komitefraksjoner

Enkeltrepresentanter, partigrupper på Stortinget eller komitefraksjoner henvender seg tidvis til departementene uten at de opptrer på Stortingets eller komiteens vegne. Opplysningsplikten gjelder ikke for svar på slike henvendelser, se punkt 9.8.

Slike henvendelser står rettslig sett i samme stilling som med henvendelser fra publikum for øvrig, herunder at de skal besvares uten ugrunnet opphold, jf. [forvaltningsloven § 11 a](#). Svaret undertegnes etter de vanlige fullmaktsforholdene i departementet, og trenger ikke undertegnes av politisk ledelse, se [Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling § 12](#). Alle svar skal imidlertid klareres med politisk ledelse.

Dersom spørsmålet knytter seg til en sak som er til behandling på Stortinget, er det god praksis at departementet sender kopi av svaret til den aktuelle stortingskomiteen ved saksordføreren. Departementet har imidlertid ingen plikt til det, og dette har heller ikke betydning for oppfyllelse av opplysningsplikten.

15 Hvilke regler gjelder for utøvelsen av Stortingets kontrollfunksjon?

15.1 Hva menes med kontroll?

I tillegg til de rammene som settes for regjeringen, først og fremst gjennom lov- og budsjettvedtak, tilligger det Stortinget å drive etterfølgende kontroll med at regjeringen etterlever Stortingets vedtak. Kontroll kan bestå i gransking, vurdering og reaksjon. I praksis vil Stortingets behandling av én og samme sak ofte ha elementer både av styring og kontroll.

Kontrollen utøves til dels av Stortinget og stortingsorganene og til dels gjennom Stortingets eksterne kontrollorganer, som Riksrevisjonen, Sivilombudet og EOS-utvalget. I det følgende omtales kun Stortingets egen kontroll.

Stortingets kontroll har to hovedformål. For det første skal den avdekke eventuelle forhold av betydning for regjeringens og den enkelte statsråds ansvar. Dette skjer gjennom Stortingets egen kontroll. For det andre skal kontrollen avdekke eventuelle feil og mangler i forvaltningen, med sikte på å forbedre denne. Dette skjer primært gjennom eksterne kontrollorganer.

Stortingets egen kontroll skjer både etter reglene i [Grunnloven § 75 bokstav f-h](#), hvor Stortinget blant annet kan innhente forklaringer (punkt 6.3) og kreve dokumenter fremlagt (punkt 7.2), og gjennom Stortingets etablerte arbeidsordninger slik som spørretime (punkt 5.2-5.4), interpellasjoner (punkt 5.5) og kontrollhøringer (punkt 6.5-6.6). Kontrollen skjer både gjennom stortingskomiteene og i plenum.

Stortinget kontrollvirksomhet ble utredet i 2002-2003 av det såkalte Frøiland-utvalget og oppfølgeren Kosmo-utvalget, se [Dok. nr. 14 \(2002-2003\)](#) og [Dok. nr. 19 \(2003-2004\)](#). I 2019 nedsatte Stortinget et utvalg for å gjennomgå kontrollfunksjonen. Harbergutvalget avga sin rapport 1. februar 2021, se [Dokument 21 \(2020-2021\) «Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon»](#) og [Innst. 143 S \(2021-2022\)](#).

15.2 Konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar

Stortingets egen kontroll kan både angå lovligheten av det regjeringen og forvaltningen gjør, og bestå i en mer skjønnsmessig politisk kontroll. Kontrollen kan gi grunnlag for konstitusjonelt eller parlamentarisk ansvar.

Konstitusjonelt ansvar er det rettslige ansvaret en eller flere statsråder kan bli ilagt av Riksretten for brudd på «konstitusjonelle plikter», jf. [Grunnloven § 86](#). Ansvar er betinget av at regjeringen eller en statsråd har brutt minst én rettsregel i [ansvarlighetsloven](#). Ansvar kan bestå i både straffe, erstatningsansvar eller rettighetstap. Saksbehandlingen i riksrettssaker reguleres av [Grunnloven § 86](#), [riksrettsrettergangsloven](#) og [Stortingets forretningsorden](#). Riksrettsordningen omtales nærmere i [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 93 flg.](#) og [Dok. nr. 19 \(2003-2004\)](#). I praksis er det svært høy terskel for å

anlegge sak for Riksretten, og det har ikke skjedd siden 1926, selv om Stortinget noen ganger har behandlet forslag om det.

Med «parlamentarisk ansvar» menes det politiske ansvaret en statsråd kan pådra seg overfor Stortinget. I motsetning til konstitusjonelt ansvar, er politisk ansvar ikke betinget av at en rettsregel er overtrådt. Politisk ansvarliggjøring kan få ulike uttrykk. Minst alvorlig, og vanligst, er kritikk i en komiteinnstilling med påfølgende debatt i Stortinget. Stortinget kan også fatte formelle kritikkvedtak («daddelvektak»), se Wahl og Hem, [Mistillitsforslag, kabinettspørsmål og kritikkvedtak – en oversikt](#). I ytterste konsekvens skjer ansvarliggjøring ved at Stortinget i vedtaks form uttrykker mistillit mot en statsråd eller hele regjeringen, slik at vedkommende statsråd eller den samlede regjeringen må søke avskjed.

15.3 Rammene for kontrollen

Rammene for Stortingets egen kontrollvirksomhet kan ikke angis presist. I tråd med at forvaltningen er ansvarlig overfor regjeringen og ikke Stortinget, og det kun er regjeringen som står politisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget, retter Stortingets kontroll seg primært mot regjeringen og ikke forvaltningen. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i [Innst. S. nr. 210 \(2002-2003\) s. 8](#):

Komiteen viser til at regjeringen i vårt system står konstitusjonelt og politisk ansvarlig overfor Stortinget, mens Stortingets ansvar blant annet er å sikre at regjeringen følger opp Stortingets vedtak. I forhold til embetsverket og den underliggende forvaltning, står disse til ansvar overfor regjeringen, ikke Stortinget. Etter komiteens syn er dette viktige prinsipper som bør bevares og beskyttes.

Se også [Innst. 143 S \(2021-2022\)](#) punkt 2.

Kontrollen kan for det første gjelde spørsmålet om regjeringen har holdt seg innenfor rammene av de lover og instruksjer Stortinget har gitt (legalitetskontroll). For det andre kan kontrollen knytte seg til om regjeringen, innenfor rammene av loven, likevel har gått ut over de fullmakter Stortinget har gitt gjennom blant annet uttalelser i innstillinger og stortingsdebatter (skjønnsk kontroll), jf. [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 22](#). Kontrollen kan også omhandle om regjeringen har overholdt sin opplysningsplikt til Stortinget. Dette kan både ha en konstitusjonell og en parlamentarisk side. I alle tilfeller retter kontrollen seg mot hvordan regjeringen faktisk har handlet, og ikke hva regjeringen, basert på en annen partipolitisk vurdering, burde ha gjort. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte i [Innst. S. nr. 210 \(2002-2003\) s. 8](#):

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

Kontrollen kan også gjelde forvaltningen av statlig eiendom og forretningsvirksomhet, jf. Grunnloven § 19. Forvaltningen av eierskapet er delegert til det departement selskapet hører inn under, jamfør Grunnloven § 12, tredje ledd. Statsrådets forvaltning av eierskapet utøves under konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar. Det nærmere innholdet i de politiske ansvarsforholdene er drøftet i et notat fra Statsministerens kontor av 28. oktober 1998 om «Forholdet mellom statsråden og selskapsledelsen i statens selskaper»:

«På den ene siden har man gjennom valget av å organisere statlig virksomhet som et selskap ønsket å gi selskapsledelsen større grad av forretningsmessig frihet enn den ville hatt som en del av sentralforvaltningen. På den annen side er det lagt vekt på at Stortingets konstitusjonelle kontroll med statsrådets håndtering av statens eierskap må være reell.

Det har vært en gjennomgående oppfatning i utredningene og stortingsdebattene at det ikke vil være mulig – eller i alle fall ikke hensiktsmessig – å knytte politisk ansvar for regjeringen til forretningsmessige eller tekniske vedtak i statsselskapene som etter selskapslovgivningen hører under selskapets styre og daglige leder. Annerledes er det med den mer grunnleggende styring og kontroll med at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med de rammevilkår Stortinget har fastsatt. Det er imidlertid ingen klar grenselinje mellom disse to utgangspunktene.

Grensedragningen vil kunne avhenge av den politiske dagsorden og generelle politiske strømninger. Likevel bør det fastholdes at den alminnelige oppfatningen er at Stortinget normalt ikke bør holde statsråden ansvarlig for den forretningsmessige driften av selskapet.»

Det kan være et tema om kontrollen bare skal gjelde statens direkte eierskap, eller også indirekte eierskap, slik det var uenighet om i komiteen i Vimpelcomsaken (se [Innst. 260 S \(2014-2015\)](#)).

Harbergutvalget uttalte ([Dok. 21 \(2020-2021\)](#) s. 14):

I utgangspunktet mener utvalget at komiteen skal kunne høre alle så langt det er innenfor det saklige området komiteen skal føre kontroll med. Det kan være relevant å høre underleverandører, representanter fra statlige selskaper og tidligere ansatte. Det er temaet som skal belyses, som må være saklig.

Det er videre tradisjon for at kontrollen retter seg mot statsrådets embetsførsel og ikke vedkommendes rent private forhold, jf. [Innst. S. nr. 210 \(2002-2003\) s. 8](#).

Rekkevidden av Stortingets kontroll, og særlig den politiske kontrollen, kan på samme måte ikke angis presist. I [Dok. nr. 14 \(2002-2003\) s. 20](#) uttalte imidlertid et samlet utvalg:

Generelt bør Stortingets kontroll på denne bakgrunn være så omfattende at den kan avdekke alvorlige feil og mangler, men ikke så omfattende at den hemmer regjeringens effektive styring. Videre må omfanget tilpasses Stortingets kapasitet og ressurser, slik at kontrollen ikke går ut over andre viktige oppgaver.

Vedlegg: Liste over nyttige publikasjoner

Alminnelige statsrettslige fremstillinger

- Johs. Andenæs/Arne Fliflet, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg., Universitetsforlaget (2017)
- Benedikte Moltemyr Høgberg, *Statsrett – kort fortalt*, 2. utg., Universitetsforlaget (2016)
- Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utg., Fagbokforlaget (2017)
- Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 5. utg. Fagbokforlaget (2018)
- Fredrik Sejersted, *Kontroll og konstitusjon*, Cappelen (2002)

Kommentarer til Grunnloven

- Ola Mestad og Dag Michalsen, *Grunnloven – historisk kommentarutgave 1814-2016* (kommer)
- Arne Fliflet, *Grunnloven kommentarutgave*, Universitetsforlaget (2005)
- Eirik Holmøy vik (red.), *Tolkinga av Grunnlova: Om forfatningsutviklinga 1814 – 2014*, Pax Forlag (2013)

Andre nyttige publikasjoner

- [Om r-konferanser – Forberedelse av saker til regjeringskonferanse](#)
- [Om Kongen i statsråd – Forberedelse av saker til statsråd](#)
- [Foreleggelse av saker for Regjeringsadvokaten](#)
- [Veileder i statlig budsjettarbeid](#)
- [Lovteknikk og lovforberedelse – Veileder om lov- og forskriftsarbeid](#)
- [Veileder i folkerettslige avtaler, Om forhandlinger og inngåelser av internasjonale avtaler](#)
- [EU/EØS-håndboken](#)