

Dokument nr. 19

(2000-2001)

Delutredning om åpne høringer fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

**Avgitt til Stortingets presidentskap
27. mars 2001**

Til Stortinget

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, som ble besluttet nedsatt av Stortinget den 18. mai 2000, avgir herved sin delutredning om åpne komitéhøringer.

Oslo, den 27. mars 2001

Ranveig Frøiland
leder

Odd Einar Dørum

Carl I. Hagen

Anne Enger Lahnstein

Inge Lønning

Hanne Marthe Narud

Rolf Reikvam

Fredrik Sejersted

Bjørn Selås

Einar Steensnæs

Bjørn O. Berg

INNHold

1	Innledning	5
1.1	Utvalgets oppnevning og mandat	5
1.2	Åpne høringer og Stortingets kontrollfunksjon	5
1.3	Sammendrag av utvalgets hovedsynspunkter	5
2	Bakgrunn	7
2.1	Innføringen av åpne høringer på Stortinget	7
2.2	Åpne høringer i andre land	8
3	Prøveordningen med åpne høringer	10
3.1	Reglene om åpne høringer i Fo § 21 a	10
3.2	Erfaringer fra prøveperioden	11
4	Åpne høringer som en permanent ordning	12
4.1	Bør åpne høringer etableres som en permanent ordning?	12
4.2	Åpenhet som unntak eller hovedregel	14
5	Generelle regler for Stortingets høringer	16
5.1	Gjennomføringen av åpne og lukkede høringer	16
5.2	Mindretallets adgang til å kreve høringer	18
6	Særlig om åpne kontrollhøringer	19
6.1	Behovet for særskilte regler om åpne høringer i kontrollsaker	19
6.2	Skillet mellom vanlige høringer og kontrollhøringer	20
6.3	Den innkaltes stilling	20
6.4	Møteleders rolle	21
6.5	Gjennomføringen av høringen	22
6.6	Kontrollhøringer av embets- og tjenestemenn	23
7	Tilgrensende spørsmål – komiteenes møter	24
8	Utvalgets forslag til endringer i Stortingets forretningsordenen og til et nytt reglement for kontrollhøringer	25
8.1	Endringer i Stortingets forretningsorden	25
8.2	Forslag til reglement for åpne kontrollhøringer	25
9	Kommentarer til de nye bestemmelsene	27
9.1	Merknader til endringene i Stortingets forretningsordenen	27
9.2	Merknader til nytt reglement for åpne kontrollhøringer	28
	Vedlegg	
	Oversikt over åpne høringer avholdt på Stortinget 1995–2001	31

1 INNLEDNING

1.1 Utvalgets oppnevning og mandat

Stortinget besluttet den 18. mai 2000 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Mandatet omfatter blant annet den nåværende prøveordning med åpne komitéhøringer. Utvalget er gitt frist til utgangen av 2001 med å avgi sin endelige utredning. Når det gjelder de åpne komitéhøringer, har imidlertid utvalget fått frist til 28. februar 2001 med å avgi en delutredning.

Den særskilte fristen for åpne komitéhøringer har sammenheng med at disse i 1995 ble vedtatt innført som en prøveordning, først frem til utløpet av september 1997, og deretter forlenget til utløpet av september 2001. Det sittende storting vil ventelig i løpet av vårsesjonen ta stilling til om prøveordningen skal gjøres permanent, og om de gjeldende regler skal endres. For at utvalgets vurderinger skal kunne tjene som grunnlagsmateriale, har det derfor vært nødvendig å fremskynde fristen for denne delen av mandatet.

I Stortingets vedtak av 18. mai 2000 ble Presidentskapet gitt fullmakt til å utforme det nærmere mandat for utvalget. Om de åpne høringer heter det i mandatet: «Utvalget skal vurdere de åpne høringer generelt, og spesielt i et kontrollperspektiv. Det bør bl.a. overveies om det bør gis nærmere regler i FO om gjennomføringen av høringer, herunder om det bør åpnes adgang for andre enn komitémedlemmene til å stille spørsmål. Spørsmålet om rettssikkerhetsgarantier for de innkalte er også viktig. Det samme gjelder de spesielle problemstillinger som reiser seg i forbindelse med høring av embetsmenn».

I det samme stortingsvedtaket ble Presidentskapet gitt fullmakt til å oppnevne leder og øvrige medlemmer av utvalget. Utvalget har fått denne sammensetning:

Storingsrepresentant Ranveig Frøiland, leder
Storingsrepresentant Odd Einar Dørum
Storingsrepresentant Carl I. Hagen
Storingsrepresentant Anne Enger Lahnstein
Storingsrepresentant Inge Lønning
Forsker Hanne Marthe Narud
Storingsrepresentant Rolf Reikvam
Advokat Fredrik Sejersted
Revisjonsråd Bjørg Selås
Storingsrepresentant Einar Steensnæs
Universitetsstipendiat Bjørn O. Berg har vært sekretær for utvalget.

1.2 Åpne høringer og Stortingets kontrollfunksjon

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon har som mandat å utrede Stortingets kontrollfunksjon overfor regjering og forvaltning. Stortingets kontroll er en etterfølgende prosess, som har til formål å avdekke og vurdere vedtak, handlinger eller unnlater fra den utøvende makts side. Kontrollprosessen kan sies å omfatte tre stadier – gransking, evaluering og reaksjon. Åpne høringer blir i dette perspektivet en måte for Stortinget å *granske* den utøvende makt. Reglene om de åpne høringer utgjør således en del av det sett av regler som skal sikre at Stortinget får tilgang til de opplysninger som det trenger for å kunne oppfylle sin kontrollfunksjon.

Ved innføringen av åpne høringer som prøveordning ble det fremholdt som et sentralt argument fra tilhengerne av reformen, at dette ville bidra til å styrke Stortingets kontrollfunksjon. Synspunktet var at åpne høringer vil bidra til å heve kvaliteten på og øke omfanget av de opplysninger som gis i kontrollsaker. Dette ble satt i sammenheng med at kontroll- og konstitusjonskomiteen – som den eneste av Stortingets komiteer – har selvstendig initiativrett, og derfor et særskilt informasjonsbehov.

Åpne høringer er imidlertid ikke utelukkende et instrument for å granske regjering og forvaltning, og den någjeldende prøveordning ble heller ikke begrenset til å gjelde kontrollsaker. Åpne høringer brukes også for å skaffe til veie informasjon om saker som gjelder lov- og budsjettvedtak, samtykke til traktater og andre plenarvedtak. Eksempelvis har det i prøveperioden blitt avholdt åpne høringer om etterbruken av Fornebu-området og om grønne skatter. Utvalgets mandat gjelder åpne høringer *generelt*, og er ikke begrenset til å gjelde åpne høringer i et kontrollperspektiv. Denne delrapporten vil derfor favne videre enn de spørsmål som naturlig hører hjemme i en behandling av Stortingets kontrollfunksjon, slik kontrollbegrepet er definert ovenfor.

Utvalget har bare utredet adgangen til å avholde åpne høringer der de innkalte møter *frivillig*, slik dette i dag er nedfelt i Stortingets forretningsorden § 21 a. Adgangen for Stortinget til å tvangsinnkalle personer til å møte for seg etter grunnlovens § 75 h er holdt utenfor. Dette vil utvalget i henhold til mandatet komme tilbake til i sin endelige utredning. Det samme gjelder spørsmålet om denne kompetansen helt eller delvis kan delegeres fra plenum til komité.

1.3 Sammendrag av utvalgets hovedsynspunkter

Utvalget foreslår at Stortingets komiteer også for fremtiden bør ha anledning til å avholde åpne hørin-

ger, og at dette nedfelles som en permanent ordning i Stortingets forretningsorden. Prøveordningen med åpne komitéhøringer har etter utvalgets oppfatning i hovedsak fungert som et positivt tilskudd til Stortingets arbeidsform, som har styrket komiteenes informasjonstilgang og skapt økt oppmerksomhet og debatt om det parlamentariske arbeid.

I dag er hovedregelen at komiteenes høringer avholdes for lukkede dører, med mindre det treffes særskilt beslutning om åpenhet. I praksis har dette bare vært gjort unntaksvis, slik at de aller fleste høringer fortsatt foregår for lukkede dører. *Utvalgets flertall* foreslår at denne regelen speilvendes, slik at hovedregelen for fremtiden skal være at høringer foregår for åpne dører, med mindre det treffes særskilt beslutning om at de skal lukkes. Dette vil i praksis innebære økt offentlighet om Stortingets arbeid, og en betydelig økning i antallet åpne høringer. Utvalgets flertall antar at en hovedregel om åpenhet vil være et viktig bidrag til å øke offentlighetens innsyn i politiske beslutningsprosesser, og dermed bedre realisere intensjonene bak det opprinnelige vedtaket om å innføre åpne komitéhøringer. *Utvalgets mindretall*, Inge Lønning, ønsker å beholde den nåværende hovedregel om lukkede dører ut fra praktiske hensyn.

Etter dagens regler er det opp til komiteens flertall å avgjøre om det skal holdes høringer, og hvem som skal innkalles. *Utvalgets flertall* foreslår at denne kompetansen gis til et kvalifisert mindretall på 1/3 av komiteens medlemmer. Begrunnelsen er behovet for å sikre mindretallets informasjonstilgang, også i saker der dette går på tvers av flertallets politiske ønsker. Et alminnelig flertall i komiteen vil fortsatt kunne beslutte at høringen skal foregå for lukkede dører. *Utvalgets mindretall*, Ranveig Frøiland, foreslår at et alminnelig flertall skal avgjøre om høring skal holdes, men at et mindretall på 1/3 siden kan beslutte hvem som skal høres. Et *annet mindretall*, medlemmet Inge Lønning, finner det ikke tjenlig å innføre mindretallsrettigheter som skal gjelde for alle typer av høringer.

I den nåværende forretningsorden § 21 a er det et forbud mot at åpne høringer avholdes samtidig med møter i Stortinget eller i avdelingene. *Flertallet* foreslår at dette forbudet ut fra praktiske hensyn mykes opp, slik at det unntaksvis åpnes opp for at åpne høringer kan holdes samtidig med møter i plenum. *Mindretallet*, leder Ranveig Frøiland og medlemmet Inge Lønning, ønsker å videreføre dagens forbud.

Utvalget foreslår at åpne høringer fortsatt skal være basert på at de innkalte frivillig møter og avgir forklaring. Åpne høringer skal fremdeles kun være et virkemiddel for innhenting av informasjon, slik at debatt mellom komitémedlemmene ikke er tillatt.

Utvalget foreslår videre å innføre en sondring mellom åpne høringer i alminnelige saker og i kontroll saker. Begrunnelsen er de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i kontroll saker, der det er mistanke om feil eller forsømmelser i forvaltningen. I slike

saker er det behov for fastere og mer detaljerte prosedyrer, ikke minst av hensyn til de innkaltes rettsikkerhet.

For vanlige åpne høringer foreslår utvalget en fleksibel modell, med noen felles regler i Stortingets forretningsorden, men slik at den enkelte komité har et vidt spillerom med hensyn til hvordan høringen skal gjennomføres. Fellesreglene handler i første rekke om hvordan komiteene skal realisere åpenheten. Vi finner her bestemmelser om kunngjøring, plasser for tilhørere, adgang til radio- og bildeoverføring osv. I tillegg gis regler om taushetsplikt og om adgangen til å lukke dørene.

For åpne kontrollhøringer foreslår utvalget et fastere og mer detaljert regelverk, som nedfelles i et særskilt reglement. Dette foreslås vedtatt av Stortinget i plenum, som en instruks til komiteene. Forslaget innebærer en videreføring og utvidelse av de prosedyrer som i dag gjelder for høringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Blant annet foreslås det regler om særskilt saksforberedelse og om upartisk møteledelse. Videre foreslås det en ordning der enkelte av komiteens medlemmer fungerer som hovedutspørrere. Den innkaltes stilling er foreslått styrket gjennom nye regler om bl.a. varsling, innsyn, rett til å gi en innledning og en oppsummering og adgang til å medbringe bisitter.

Når det gjelder spørsmålet om innkalling av embets- og tjenestemenn antar utvalget at det ikke er nødvendig med noen generelle regler for alle høringer, og at dette fortsatt best vil kunne løses fra sak til sak. I forhold til åpne høringer i kontroll saker, foreslås det derimot et fastere regelverk, som bygger på den praksis som har utviklet seg i prøveperioden. Her sondres det mellom ansatte i departementene og i de ytre etater. Anmodning om innkalling av embets- og tjenestemenn fra departementene skal alltid rettes til den ansvarlige statsråd, som da har adgang til å være til stede. Som hovedregel skal alle spørsmål rettes til statsråden, med mindre komiteen av særskilte grunner og etter separat behandling i lukket møte beslutter at spørsmål kan stilles direkte til embetsverket. I forhold til embets- og tjenestemenn i de ytre etater foreslås det at disse skal kunne innkalles direkte, og selv besvare spørsmål, men slik at statsråden skal ha adgang til å være til stede og supplere forklaringen. Prinsippet om frivillighet gjelder også for embetsverket. Videre pålegges møteleder et særskilt ansvar for å påse at hensynet til embetsverkets lojalitetsplikt respekteres.

Utvalget foreslår at Stortingets forretningsorden redigeres, slik at reglene om komiteens møter samles i § 20, mens § 21 frigjøres til å bli en ren høringsbestemmelse. Utvalget foreslår også at dagens uskrevne regler om lukkede komitémøter nedfelles i § 20.

Den nåværende prøveordningen med åpne høringer utløper 30. september 2001. Utvalget foreslår at de nye reglene skal tre i kraft 1. oktober 2001, slik at de vil gjelde for det nye Storting som trer sammen

etter valget. Det antas at de nødvendige praktiske og administrative tilpasninger vil kunne være på plass innen den tid.

2 BAKGRUNN

2.1 Innføringen av åpne høringer på Stortinget

Innføringen av åpne komitéhøringer på Stortinget har en lang forhistorie. Allerede i 1973 fremsatte representanten Tønnes Andenæs forslag om at Stortingets administrasjon skulle hente inn opplysninger om hvordan «hearings» ble praktisert i andre land. Av tidsmessige årsaker ble imidlertid ikke vedtaket fulgt opp av Stortingets kontor.¹ Senere ble det fremmet konkrete forslag til innføring av åpne komitéhøringer. I 1977 foreslo representanten Carl I. Hagen å innføre åpne komitéavhøringer, hvor en av forutsetningene var at komiteene (med visse begrensinger) ble gitt tvangsmyndighet. Reglementskomiteen tok imidlertid ikke opp forslaget til videre behandling, blant annet fordi man anså tvangsaspektet for å være problematisk. Noen år senere, i 1983, tok Stortingets presidentskap opp spørsmålet om åpne komitéhøringer til realitetsbehandling, etter forslag fra representanten Hans Hammond Rossbach. Presidentskapet lot saken utrede av en egen reglementskomité.

I Innst. S. nr. 98 (1984–85) gav reglementskomiteen sin innstilling. Reglementskomiteen søkte først å avklare det grunnleggende rettslige spørsmålet om hvorvidt det er nødvendig å vedta en bestemmelse i forretningsordenen for å innføre åpne komitéhøringer. Komiteen kom til at den praksis som forelå med å holde komiteens høringer (og møtene for øvrig) for lukkede dører, var av en slik art at den hadde skapt en sedvanerettsregel. Siden spørsmålet om åpne eller lukkede komitéhøringer gjelder Stortingets interne arbeidsordning, antok komiteen videre at regelen om lukkede komitéhøringer hadde rang på nivå med Stortingets forretningsorden. En endring i forretningsordenen var derfor både nødvendig og tilstrekkelig for å innføre åpne komitéhøringer. Dernest gikk reglementskomiteen gjennom argumentene for og i mot innføring av åpne høringer. Selv om komiteen kunne se positive sider ved en slik reform, kom den «etter en samlet vurdering» til at åpne høringer «ikke bør innføres nå».²

I januar 1985 foreslo representanten Carl I. Hagen overfor Stortinget å anmode Presidentskapet om å fremme forslag til endring av forretningsordenen, med sikte på å gi adgang for komiteene til å avholde åpne komitéhøringer. Presidentskapet oppnevnte i 1986 en reglementskomité, som ble bedt om å vurdere forslaget. Komiteen avgav innstilling i 1989 (Innst. S. nr. 232 (1988–89)). Et flertall i komiteen gikk inn for å innføre en ordning hvor komiteene

kan bestemme at høringene skal foregå for åpne dører. Sentrale argumenter var at dette vil stimulere den offentlige debatten omkring de saker som komiteene har til behandling, og derigjennom gi et bedre beslutningsgrunnlag for Stortinget. Videre ble det anført at åpenhet vil øke allmenhetens kunnskap om hvordan ulike interessegrupper søker å påvirke Stortinget. Komiteens mindretall antok at åpne komitéhøringer ville kunne forsterke og utdype politiske motsetninger i en tidlig fase av saksbehandlingen, og at dette ville svekke komiteenes evne til å komme frem til omforente løsninger. Det ble også anført at åpne høringer vil kunne forlenge saksbehandlingstiden i komiteene. I Stortinget ble forslaget om å innføre åpne komitéhøringer nedstemt, etter at et flertall i Presidentskapet hadde gått mot det.

Etter at den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet i 1993, ble spørsmålet om å innføre åpne komitéhøringer på ny satt på dagsordenen. Etter forslag fra formannen i kontroll- og konstitusjonskomiteen Petter Thomassen, ble saken behandlet av komiteen i Innst. S. nr. 8 (1995–96). Forslaget fra Thomassen gikk ut på å la den enkelte komité få anledning til i det enkelte tilfelle å holde en høring for åpne dører. Reformen ble foreslått som en prøveordning ut valgperioden. Fra tilhengers side ble det blant annet anført at åpne høringer vil øke offentlighetens innsikt i politiske beslutningsprosesser. Dessuten ble det pekt på at det har vært en samstemt oppfatning i det politiske miljøet at Stortingets kontrollfunksjon bør oppgraderes og styrkes, og at åpne høringer vil kunne bidra til dette. Motstanderne antok blant annet at åpne komitéhøringer vil svekke muligheten for samarbeid og kompromiss i komiteene. Det ble også vist til at informasjonsverdien av høringene vil kunne bli svekket, til fortregning for politisk ladet polemikk. Innstillingen fra komiteen ble avgitt under dissens, og et knapt flertall gikk imot innføring av åpne høringer.³ Da forslaget kom opp i Stortinget i oktober 1995 fikk reformen flertall med knappest mulig margin (80 mot 79 stemmer). I 1997 ble prøveordningen vedtatt forlenget med to år,⁴ og siden forlenget med ytterligere to år frem til høsten 2001.⁵

Ved den siste forlengelsen av prøveordningen, var det en forutsetning at Stortinget innen utløpet av vårsesjonen 2001 skulle gjennomgå erfaringene med ordningen så langt, med sikte på å avgjøre om den skulle gjøres permanent. Da Stortinget våren 2000 nedsatte utvalget for å utrede Stortingets kontrollfunksjon, ble dette tatt inn som en del av utvalgets mandat, med frist til 28. februar 2001 til å avgi en delutredning om spørsmålet.

Den 13. desember 2000 fremmet representantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim forslag om at

¹ Innst. S. nr. 439 (1976–77) s. 13

² Innst. S. nr. 98 (1984–85) s. 16.

³ Innst. S. nr. 8 (1995–96) og St.tid. 1995–96 s. 219–255.

⁴ Innst. S. nr. 276 (1996–97) og St.tid. 1996–97 s. 4412 – 4416.

⁵ Innst. S. nr. 168 (1998–99) og St.tid. 1998–99 s. 3254 flg.

høringer som hovedregel skal være åpne for presse og publikum.⁶ Stortingets presidentskap oversendte forslaget til Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon ved brev av 16. januar 2001, med anmodning om at utvalget vurderer forslaget og lar vurderingen inngå i delutredningen om åpne komitéhøringer.

2.2 Åpne høringer i andre land

Åpne høringer er en vanlig ordning i mange land som det er naturlig å sammenligne seg med. Nedenfor gis en komparativ oversikt over bruken av åpne høringer, systematisert langs noen hovedtyper av spørsmål som har interesse ved vurderingen av den norske ordningen. Landene som særlig er trukket frem er Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia og USA. Det vises også til de komparative oversiktene som er inntatt i Innst. S. nr. 98 (1984–85), Innst. S. nr. 232 (1988–89) og Innst. S. nr. 8 (1995–96). Her inngår også materiale om bruk av åpne høringer i Tyskland, Nederland og Canada.

2.2.1 Adgangen til å holde åpne høringer

I samtlige av de land som utvalget har sett nærmere på er det nå adgang til å avholde åpne komitéhøringer. I USA og Storbritannia har dette vært ordningen lenge, og det samme gjelder i en rekke andre land som det er naturlig å sammenligne med (for eksempel Tyskland, Nederland og Canada). Komparativt sett er åpne høringer et vanlig trekk i de fleste vestlige parlamenter.

I Norden er ordningen av ganske ny dato. Det første nordiske land som innførte åpne høringer var Sverige, der dette skjedde i 1987. Deretter fulgte Norge i 1995. I Danmark var det inntil nylig ikke noe direkte forbud mot åpne høringer, men dette måtte vedtas etter en særskilt dispensasjonshjemmel, som krevde tre fjerdedels flertall i Folketinget, og var tungvint å bruke. I 1999 endret Folketinget sin forretningsorden, slik at den enkelte komité nå kan vedta med alminnelig flertall at høringer (og møter for øvrig) kan foregå for åpne dører. Finland hadde et forbud mot åpne høringer frem til vedtakelsen av den nye grunnloven i 2000, men har nå innført en ordning som tilsvarende den norske.

Selv om parlamentene i de nordiske land nå har innført åpne komitéhøringer, varierer det sterkt hvor mye adgangen brukes. Utviklingen har naturlig nok gått lengst i Sverige, der åpne høringer etter hvert har blitt en fast og innarbeidet del av det parlamentariske liv.

2.2.2 Åpne høringer som hovedregel eller unntak

En ordning med åpne dører kan innføres enten som hovedregel for alle komitéhøringer, eller som et

unntak, som må vedtas særskilt i den enkelte sak. I mange parlamenter er åpenhet hovedregelen, og lukkede høringer avholdes bare når særskilte hensyn tilsier dette. Dette er ordningen i Storbritannia for de såkalte select committees, og i USA for komiteene i Senatet og Representantenes hus.

I de nordiske land er den formelle hovedregelen fremdeles at komitéhøringer skal skje for lukkede dører, og at det er åpenhet som må vedtas særskilt. Felles for Norge, Sverige, Danmark og Finland er nå at dette vedtas av den enkelte komité.

Selv om det formelle utgangspunktet er det samme i Norge og Sverige, er det i praksis langt vanligere å holde åpne høringer i Sverige. Det gjelder både kontrollhøringer i Konstitutionsutskottet, og fagrelaterte høringer i de andre utskottene. Praksis bestemmes med andre ord ikke bare av hva som er det formelle utgangspunkt.

2.2.3 Sakstyper

Det er ikke vanlig å knytte adgangen til å holde åpne høringer til bestemte slags sakstyper, for eksempel gjennom å begrense adgangen til å gjelde en eller flere fagkomiteer i nasjonalforsamlingen, eller gjennom å la åpne høringer bare gjelde kontrollfunksjonen.

2.2.4 Forholdet til taushetsplikt, selvinkriminering m.m.

På dette punkt går det et skille mellom de tilfeller hvor komiteene har tvangsmyndighet, og der hvor komiteene bare kan anmode om at folk møter. Hvis de innkalte har møte- og forklaringsplikt, er det samtidig behov for beskyttelse – av de møtende og av andre interesser. Derfor finner vi f.eks. i den svenske Riksdagsordningen 4–12 § en bestemmelse om at «företredare för statlig myndighet ei [er] skyldig att lämna uppgift för vilken sekretess gäller hos myndigheten». Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med plikten til å møte og svare i 4–10 §, som gjelder for alle statlige myndigheter bortsett fra regjeringen. Også i Storbritannia har komiteene tvangsmyndighet, og vi finner tilsvarende regler til vern av den som utspørres.

Så lenge det ikke foreligger møte- eller forklaringsplikt, er imidlertid utgangspunktet at det gjelder taushetsplikt for taushetsbelagt informasjon, og taushetsrett i forhold til bl.a. informasjon som kan skade vitnet selv eller hans nærmeste. Således finner vi for eksempel ingen beskyttelsesregler for private svenske borgere, fordi disse ikke har møte- eller forklaringsplikt overfor utskottene. I Danmark er åpne høringer frivillige for både offentlige tjenestemenn og private. Bortsett fra i saker som gjelder ministeransvaret, hvor det gjelder en særregel for embetsmenn, finner man heller ingen regler som innskrenker hva det kan spørres om.

⁶ Dok. nr. 8:31 (2000–2001).

2.2.5 Forholdet til embetsverket

Embetsverkets stilling i forhold til parlamentarisk kontroll er et område med svært forskjellige regler og tradisjoner fra land til land. I noen parlamenter skjermes embetsverket i betydelig grad for direkte parlamentarisk gransking, ut fra prinsippet om at det bare er ministeren som står ansvarlig. I andre land er gransking av embetsverket langt mer vanlig, både som ledd i kontrollen med regjeringen, og som en mer selvstendig prosess, der parlamentet også er opptatt av å avdekke og forbedre feil og mangler i forvaltningen, uavhengig av det politiske ansvar.

Disse forskjellene viser seg også i hvilken stilling embetsverket har i forhold til åpne høringer. I enkelte land er innkalling av embetsmenn en helt ordinær rutine. Det gjelder f.eks. i USA, selv om forskjeller i styreformene gjør at denne sammenligningen har begrenset relevans for norske forhold. Mer interessant er at det også i Storbritannia er fast tradisjon for at parlamentets komiteer kan innkalle navngitte embetsmenn, med tvang om nødvendig. Samtidig er embetsmannen fortsatt underlagt ministerens instruksjonsrett med hensyn til hvordan spørsmålene skal besvares. Dette er nedfelt i en generell instruks fra regjering til embetsverk, som respekteres av parlamentet. Her er det angitt hva vedkommende embetsmann ikke kan eller bør avgi forklaring om. Vedkommende embetsmann bør f.eks. ikke opplyse om råd som er gitt til ministeren, eller om intern uenighet i regjeringskollegiet. Og han/hun skal ikke overlevere regjeringsdokumenter, eller opplyse om innholdet i slike.

I Sverige er det også vanlig at embetsmenn møter til åpen høring i Riksdagens utskott og selv besvarer spørsmål, både i kontroll saker og andre saker. Det gjelder også embetsmenn som arbeider i departementene (som er mindre enn i Norge, og enda mer har funksjon av statsrådenes sekretariat). Det eksisterer ingen formelle prosedyrer for slike høringer, og de lojalitetskonflikter som måtte oppstå hevdes, etter det utvalget har fått opplyst, ikke å være noe stort praktisk problem.

I forbindelse med at det danske Folketinget nylig vedtok en lov om undersøkelseskomisjoner, ble det også gitt særregler om høringer som gjelder saker om ministeransvar. For slike høringer bestemmer forretningsordenen § 57 stk. 3: «Der kan ikke stilles spørsmål til embedsmænd». Dette må sees i sammenheng med at Folketinget i enda sterkere grad enn det norske Stortinget har fulgt en tradisjon for å skjermes embetsverket mot direkte parlamentarisk kontroll.

2.2.6 Mindretallsrettigheter

I enkelte land er det regler som går ut på at et kvalifisert mindretall av medlemmene i en komité kan kreve at det avholdes høringer, eller på annen måte fremme særskilte informasjonskrav. Dette gjel-

der for eksempel i den tyske forbundsdagen, der et mindretall (en fjerdedel) av komitémedlemmene kan forlange for det første at en høring skal holdes, og for det andre at høringen skal foregå for åpne dører. Ordningen er beskrevet i Innst. S. nr. 98 (1984–85) s. 13.

I Sverige er det ingen mindretallsrettigheter direkte knyttet til høringer. Derimot gir Riksdagsordningen 4–10 § fem eller flere utskottsmedlemmer rett til på vegne av utskottet å innhente opplysninger i en sak som er til behandling, og dette kan bl.a. brukes til å initiere høringer. Videre er det en tradisjon for at «särskilda granskningsfrågor» tas opp i komiteen når bare ett medlem ber om det. Sekretariatet utarbeider så et oversiktsnotat som vil ligge til grunn for komiteens beslutning om eventuelt å gå videre med saken.

Hvorvidt en høring skal avholdes for åpne eller lukkede dører, later så vidt utvalget har kunnet bringe på det rene, til å være opp til komitéflertallet. I de parlamenter som har åpenhet som hovedregel, betyr det at det kreves flertall for å lukke dørene. I parlamenter der hovedregelen er lukkede dører, kreves det flertall for vedtak om åpenhet. Noen formell rett til å forlange åpne dører har mindretallet ikke, hverken i Sverige, Danmark eller Finland. I Sverige later dette til å være moderert gjennom en praksis for at flertallet ikke vil motsette seg mindretallskrav om åpenhet med mindre særlige grunner tilsier dette.

2.2.7 Hvem forestår utspørringen?

Det er etter hva utvalget har kunnet bringe i erfaring, bare i USA at andre enn komitémedlemmene kan stille spørsmål under høringer. Men også der er den vanlige ordningen at komitémedlemmene selv stiller spørsmålene. Imidlertid bistås medlemmene av rådgivere under utspørringen. Dessuten er det vanlig med såkalte staff-depositions, som betyr at komiteens sekretariat innhenter en forberedende forklaring i forkant av den offentlige utspørringen.

I saker om ministeransvar kan det danske Udvalget for Forretningsordenen utpeke en eller flere sakkyndige til å bistå utvalget.

2.2.8 Andre regler om gjennomføringen

I de øvrige nordiske landene er det ikke vanlig å detaljregulere gjennomføringen av de åpne høringer, f.eks. med hensyn til møteledelse, rekkefølge i utspørringen, spørretid for komitémedlemmene eller rettigheter for den innkalte. Etter det utvalget har kunnet bringe i erfaring, har disse landene således ikke noe reglement tilsvarende det som den norske kontroll- og konstitusjonskomiteen har for de åpne høringer.

Gjennom praksis kan det likevel danne seg relativt faste regler for gjennomføringen av høringer. I den svenske Riksdagen har man f.eks. en etablert praksis for hvem som leder utspørringen og for rek-

kefølgen på utspørrerne. Derimot har man ingen begrensninger når det gjelder spørretid og oppfølgings-spørsmål, og dette fungerer etter det utvalget har fått opplyst på en god og fleksibel måte.

2.2.9 Innkallingsrett

Når det gjelder innkallingsretten er variasjonene store. I USA har Kongressens komiteer en vid kompetanse til å tvangsinnkalle personer til komitéhøring. Det samme har select committees i det britiske parlamentet, men her er kompetansen begrenset i forhold til representantene i Over- og Underhuset. I praksis betyr det at ministrene (som må være medlemmer av parlamentet) ikke kan tvangsinnkalles, men dette har liten betydning, siden ministre normalt vil anse seg politisk forpliktet til å møte. I Sverige kan verken ministre eller privatpersoner tvangsinnkalles, bare embets- og tjenestemenn utenom regjeringen. I Danmark og Finland er ordningen fullt ut basert på frivillighet, som hos oss.

Også der hvor komiteene har full eller begrenset tvangsmyndighet, er det vanlig å basere seg på frivillighet. Den praktiske forskjellen blir dermed ikke nødvendigvis så stor.

3 PRØVEORDNINGEN MED ÅPNE HØRINGER

3.1 Reglene om åpne høringer i Fo § 21 a

Komiteenes bruk av høringer for å skaffe seg informasjon, strekker seg nesten helt tilbake til det første Storting. Først i 1966 ble denne praksis nedfelt i Fo § 21 tredje ledd, som lyder:

«Komiteen kan motta muntlige forklaringer fra personer som den selv anmoder om å møte, eller som søker om å få legge fram opplysninger for komiteen.»

Inntil vedtakelsen av Fo § 21 a i 1995, var det fast praksis for at komitéhøringer ble holdt for lukkede dører. Unntak har bare vært gjort i forbindelse med at komiteene har vært på befarings, dvs. i forbindelse med høringer utenfor selve stortingsbygningen. Etter den nye Fo § 21 a kan den enkelte komité beslutte at en høring helt eller delvis skal avholdes for åpne dører. Åpen høring krever altså særskilt beslutning, som fattes med alminnelig flertall i komiteen. Uten en særskilt beslutning vil derfor høringer fortsatt avholdes for lukkede dører, og dette har også vært den praktiske hovedregelen siden åpne høringer ble innført.

Adgangen til å bringe offentligheten inn i komiteenes arbeid gjelder bare komiteenes høringer. Komiteens *møter* for øvrig går for stengte dører, og den enkelte komité har ingen adgang til å beslutte at disse skal åpnes for offentligheten. Det er utbredt enighet om at komitémøter må foregå for lukkede dører, og det har ikke vært fremsatt forslag om åpenhet her.

I henhold til fast praksis er det antatt at komitémedlemmer ikke har adgang til å referere uttalelser som de andre medlemmene avgir i møte.

For komiteens *lukket* høringer etter Fo § 21 tredje ledd gjelder det i dag ingen prosedyreregler. Den enkelte komité står fritt med hensyn til hvordan den vil organisere høringen, herunder om når og hvordan høringen skal avholdes, hvordan utspørringen skal foregå, m.m. I prinsippet er det heller intet i veien for at komiteens medlemmer drøfter saken seg imellom mens de innkalte er til stede. I praksis er dette imidlertid ikke vanlig.

I forhold til *åpne* høringer er det i Fo § 21 a innført visse regler for hvordan disse skal avholdes. Også her la Stortinget seg i 1995 på en relativt fleksibel modell, som overlater atskillig spillerom til den enkelte komité. På enkelte punkter ble det likevel ansett nødvendig med prosedyreregler. I § 21 a første ledd heter det at åpen høring ikke skal holdes når det er møte i Stortinget eller avdelingene. Videre heter det at åpne høringer skal kunngjøres med oppslag i stortingsbygningen senest 24 timer før de avholdes, med mindre ekstraordinære hensyn tilsier kortere varsel.

I § 21 a annet ledd er det fastslått at bare medlemmer av den komité som holder høringen kan stille spørsmål. Det er med andre ord ikke adgang til å hente inn utspørrere utenifra, hverken eksternt eller fra de andre komiteene. I praksis har dette vært ansett som en selvsagt regel, som ikke har vært problematisert.

Videre heter det i annet ledd at det i spørsmålsstillingen under en åpen høring ikke må gjengis eller vises til opplysninger som ikke er eller bør være offentlig tilgjengelige. Dette omfatter for det første opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt, som representantene som hovedregel vil være pålagt taushetsplikt for etter Fo § 60. Ordlyden går imidlertid langt videre enn dette, og her kan det formelt sett oppstå vanskelige tolkningsproblemer. I forhold til opplysninger som «ikke er ... offentlig tilgjengelige», er det åpenbart at bestemmelsen ikke kan tas på ordet. Hensikten med en åpen høring er nettopp at komiteen skal kunne få inn ny informasjon, som ikke har vært tilgjengelig på annen måte. I praksis spørres det ofte om opplysninger som er av intern karakter i forvaltningen, og som statsråd og embetsverk etter offentlighetsloven ellers ville hatt rett, men ikke plikt, til å offentliggjøre. Og da må representantene også ha lov til å bruke sine kunnskaper om interne forhold som grunnlag for spørsmål. Ved vurderingen av hvilke opplysninger som ikke «bør være offentlig tilgjengelige» må også representantene selv ha et visst skjøn, ikke minst i kontrollsaker, der hensikten er å avdekke kritikkverdige forhold. Så vidt utvalget kan se har disse reglene så langt vært etterlevet på en fleksibel måte, som ikke har skapt særlige problemer i praksis.

Etter ordlyden i § 21 a annet ledd er det kun et

forbud mot at representantene selv gjengir eller viser til taushetsbelagt informasjon. Det er ikke noe forbud mot å spørre etter slike opplysninger. Dette må sees i sammenheng med at den innkalte ikke har noen forklaringsplikt, og fritt kan nekte å svare. I praksis har representantene stort sett unnlatt å spørre etter taushetsbelagte og strengt interne opplysninger. Ved enkelte tilfeller har den innkalte vist til at spørsmålet ikke kan besvares for åpne dører, men antydning villighet til å forklare seg ytterligere i lukket høring. Dette er det intet i veien for, selv om muligheten til nå har vært lite benyttet.

Videre heter det i annet ledd at meningsutveksling mellom komitémedlemmene ikke skal finne sted under en åpen høring. Dette er i pakt med den grunnleggende sondringen mellom komitémøter og høringer, og en naturlig konsekvens av at høringen skal være et middel for innhenting av informasjon, ikke for politisk debatt. Det er utvalgets syn at denne regelen i rimelig grad har vært respektert. Ved noen tilfeller har spørsmålene vært svært lange, og i realiteten inneholdt innlegg. Her kan det for fremtiden være rom for en noe fastere møteledelse. Men på den annen side er det hverken mulig eller hensiktsmessig å sette forbud mot at et komitémedlem lar sin egen oppfatning av saken skinne gjennom i spørsmålene.

I § 21 a tredje ledd heter det at et medlem av komiteen når som helst kan kreve at høringen avbrytes for at komiteen for lukkede dører skal behandle et saksbehandlingsspørsmål, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Dette er en sikkerhetsventil som i praksis har vært benyttet meget sjelden. Men det er en naturlig regel, ikke minst dersom det under høringen fremkommer behov for å spørre etter taushetsbelagte opplysninger.

I § 21 a fjerde og femte ledd er det bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av åpne høringer, herunder om plasser for tilhørere, referat, m.m. Selv om en høring er åpen, ligger det likevel ingen forutsetning om at alle som ønsker det, skal kunne overvære høringen. Av plasshensyn kan antall tilhørere begrenses. Som hovedregel har de besøkende adgang til å ta lyd- eller bildeopptak i en åpen høring; her kan imidlertid komiteen vedta begrensninger. Slike begrensninger har det ikke vært vanlig å vedta. Så lenge en høring er åpen, er det imidlertid ingen anledning til å begrense adgangen til å referere fra høringen.

Noe av bakgrunnen for at åpne høringer ble innført, var å gi komiteen mulighet til å benytte seg av den informasjon som fremkommer i høringen i sin innstilling til Stortinget. Når informasjonen brukes på denne måten, er det en fordel at det foreligger referat fra høringene, slik at informasjonen i ettertid kan etterprøves. Komiteen kan derfor beslutte at det skal tas stenografisk referat fra en åpen høring, jf. femte ledd, men det foreligger ingen plikt i så måte.

I § 21 a sjette ledd heter det at den enkelte komi-

té selv fastsetter nærmere regler for gjennomføringen av åpne høringer. Dette kan gjøres generelt, eller i den enkelte sak. I praksis er det bare kontroll- og konstitusjonskomiteen som har fastsatt et eget reglement for gjennomføringen av åpne høringer. Reglementet inneholder blant annet regler om innkallingen, om rett for den innkalte til å bringe med seg rådgivere, om spørretid, om rekkefølge på utspørringen, og om oppfølgingsspørsmål. Disse reglene er kommentert under punkt 5.

3.2 Erfaringer fra prøveperioden

Det er meget vanlig at Stortingets komiteer avholder lukkede høringer etter Fo § 21 tredje ledd med personer som den selv innkaller, eller som anmoder om møte med komiteen. Utvalget har ikke sett nærmere på utviklingen i antallet lukkede høringer over tid, men har likevel et bestemt inntrykk av at antallet har vært økende i de senere år. I forbindelse med Stortingets budsjettbehandling er det f.eks. fast praksis for at det avholdes en rekke lukkede høringer med etater, institusjoner, interesseorganisasjoner og andre. Dette har positive sider, men samtidig har omfanget nådd et nivå der det etter utvalgets mening kan være grunn til å stille spørsmålsteget ved om komiteene til tider ikke bruker for mye av sin tid og kapasitet på slike lukkede høringer.

I dette perspektivet fremstår bruk av åpne høringer som et klart unntak, som bare brukes i helt særskilte saker. På de 5 1/2 årene som har gått siden prøveordningen i Fo § 21 a ble innført, har det i alt blitt avholdt åpne høringer i kun 17 saker (per februar 2001). En oversikt over disse er inntatt som vedlegg 1 til utredningen. Åpne høringer har ikke blitt noe ordinært virkemiddel i Stortingets informasjonsinnhenting, slik enkelte så for seg under debatten i 1995.

Forholdet mellom lukkede og åpne høringer fremgår tydelig dersom man ser på antallet dager som ble avsatt til høringer i Stortingets komiteer i løpet av året 2000. I dette året var det 163 høringsseanser, hvorav bare 12 var åpne (i seks ulike saker). I 1999 var det ingen åpne høringer.

Av de 17 sakene der åpne høringer har vært brukt, har 8 vært avholdt i kontroll- og konstitusjonskomiteen (inkludert de fire første). Næringskomiteen og familie-, kultur og administrasjonskomiteen har avholdt to åpne høringer hver. Samferdselskomiteen, finanskomiteen, kommunalkomiteen og utenrikskomiteen har hver avholdt én åpen høring. Dessuten har utenrikskomiteen og næringskomiteen avholdt en felles åpen høring.

Disse tallene viser mønsteret i bruken av åpne høringer. I kontroll- og konstitusjonskomiteen har åpne høringer blitt anvendt i de fleste store kontrollsaker som komiteen har hatt til behandling. Det gjelder sakene om Tress, støtten til barne- og ungdomsorganisasjonene, Lund-rapporten, Furre-saken,

Nordhordlands-broen, Gardermoen, Rikshospitalet og Fatima. I denne komiteen er det i dag en viss presumsjon for bruk av åpne høringer, selv om den fra tid til annen også har benyttet seg av lukkede høringer.

I de andre fagkomiteene er mønsteret motsatt. Her er hovedreglen at høringer i det alt vesentlige foregår for lukkede dører, og åpne høringer har bare blitt brukt i enkelte særlig viktige politiske saker, der det av ulike grunner har vært ansett hensiktsmessig med en åpen prosess. Det gjelder behandlingen av Schengen-avtalen, kontantstøtten, grønne skatter, veterinæravtalen med EU, fusjonsbruddet i Telianor, utbyggingen av IT Fornebu, matsminkedirektivene, statens forhold til idretten, og spørsmålet om arbeidsinnvandring.

Åpne høringer har med andre ord særlig vært brukt som et *kontrollmiddel*, til innhenting av informasjon i saker der det har vært mistanke om feil eller mangler i regjering og forvaltning. I tillegg til de åtte sakene i kontroll- og konstitusjonskomiteen omfatter dette også samferdselskomiteens høring om Telianor-fusjonen, som var av utpreget kontrollkarakter. I de andre komiteene har åpne høringer primært vært brukt som et virkemiddel for å understreke betydningen av viktige enkeltsaker. Sondringen mellom åpne høringer i kontrollsaker og andre saker er etter utvalgets mening sentral, og vil bli nærmere behandlet nedenfor.

Omfanget av de enkelte åpne høringer har variert. De fleste av dem har vært unnagjort på en dag. Noen av de større kontrollsakene har imidlertid tatt lengre tid. Høringen om Lundrapporten vinteren 1996 tok for eksempel hele elleve dager, spredt over et tidsrom på nesten tre måneder. Høringen i Gardermosaken vinteren 2000 tok fire dager, over en drøy måned.

Antallet innkalte til hver høring har også vært forskjellig. På de elleve dagene som ble satt av til høring om Lundrapporten ble tilsammen 16 personer innkalt, slik at de fleste fikk en dag til rådighet. I løpet av de fire dagene som ble brukt til høringer om Gardermosaken avga hele 38 personer forklaring. Som et hovedtrekk har utviklingen i prøveperioden gått mot at flere personer innkalles i hver sak, og at det brukes kortere tid på den enkelte. Også registrert over hvem som innkalles har gradvis blitt utvidet. I nesten alle sakene har statsråder og tidligere statsråder avgitt forklaring. Men etter hvert har det også blitt vanligere å innkalle andre berørte parter. Det omfatter embets- og tjenestemenn, representanter for statlige bedrifter, eksterne eksperter, representanter for interesseorganisasjoner, og private med tilknytning til saken.

I forhold til embetsverket har det etterhvert utviklet seg en praksis for at embets- og tjenestemenn i ytre etater kan innkalles direkte, og dette har vært ganske vanlig. Blant de ytre etater som har møtt med representant under åpen høring, og besvart spørsmål

direkte, er Utlendingsdirektoratet, Kripos, Politiets overvåkningstjeneste, Vegdirektoratet, lokale veimyndigheter, Luftfartsverket, Statistisk sentralbyrå, Aetat, Rikstrygdeverket, Datatilsynet, Barneombudet, Forbrukerrådet, Statens næringsmiddeltilsyn, Statens helsetilsyn og Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet.

I forhold til embetsverket i departementene har det derimot vært en utbredt motvilje mot separat innkalling, og i den grad disse har møtt har det kun vært som bisittere for statsråden. Unntaket er høringen i Furre-saken i 1997, der en departementsråd og en ekspedisjonsjef møtte sammen med statsråden, men selv måtte svare på direkte spørsmål fra komiteen.

Endelig har prosedyrene for gjennomføring av høringer variert. Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i 1996 et internt reglement for sine åpne høringer, med regler om bl.a. møteledelse, spørretid, oppfølgingsspørsmål, m.m. De andre komiteene har ikke vedtatt slike regler, og her har ordningen fungert mer fleksibelt og med større variasjoner.

4 ÅPNE HØRINGER SOM EN PERMANENT ORDNING

4.1 Bør åpne høringer etableres som en permanent ordning?

Det er utvalgets oppfatning at bruken av åpne høringer har fungert tilfredsstillende i prøveperioden, og at det nå er grunnlag for å innføre dette som en permanent ordning, med visse endringer.

Et ubestridelig moment i denne vurderingen har vært at det er vanskelig å avvikle reformer som i realiteten er innført. I løpet av snart seks år har ordningen med åpne høringer blitt en integrert del av Stortingets virksomhet, og det er ikke lett å argumentere for at den skal fjernes. Dette forsterkes ved at åpne høringer er vanlig i de fleste land som det er naturlig å sammenligne med, og i de senere år også har slått igjennom i de andre nordiske parlamentene.

Viktigere for utvalgets vurderinger er likevel at det ser åpne høringer som et positivt tilskudd til Stortingets arbeidsform, særlig dersom det foretas visse justeringer i prosedyrene. De argumenter som tidligere har vært anført for åpne høringer på Stortinget gjelder fortsatt. Og de motargumenter som har vært fremført har enten vist seg ikke å slå til i praksis, eller de er av en slik karakter at de kan avhjelpes gjennom endrete rutiner.

Som et grunnleggende argument for åpne høringer vil utvalget peke på behovet for offentlighet om de politiske beslutningsprosessene. Slik åpenhet og gjennomsiktighet er en grunnleggende forutsetning for et levedyktig moderne demokrati. I ytringsfrihetskommisjonens rapport heter det om dette:

«Den moderne antitese til det åpne samfunn er den kafkaske, skjulte, ansiktsløse makt. Demokra-

tisk maktutøvelse må skje i åpenhet. Vi må føle at vi vet hvilke krefter det er som driver samfunnsutviklingen og som således legger rammene om våre liv. En slik gjennomskiktighet er en forutsetning for at vi skal kunne forholde oss til disse krefter på en fornuftig måte, og dermed kunne nyte den karakteristiske frihetsfølelse det bør gi å leve i et demokrati.⁷»

I de senere år har det blitt stadig vanligere å fremheve dette behovet for åpenhet i politikk og forvaltning, og utvalget ser dette som en positiv utvikling. Innføringen av åpne høringer kan her sees som et ledd i den samme prosessen som har styrket offentlighetsprinsippets stilling, senest ved at det i 2000 ble utvidet til også å gjelde Stortinget og de parlamentariske organer.

Til dels henger denne utviklingen sammen med endrete samfunnsoppfatninger, teknologisk nyvinning, og medias rolle. Men utvalget har også merket seg at det i den politiske teoridebatt har skjedd et skifte, der den såkalte deliberative demokratimodell har vunnet innflytelse, til fortrenghet for tidligere teorier, som la mindre vekt på borgernes løpende deltagelse i det politiske liv. Et kjennetegn ved denne modellen er at den fremhever betydningen av en informert offentlig debatt, ikke bare i forbindelse med valg, men også mellom valgene. Politikk utformes ikke bare gjennom interessekamp, men også gjennom åpen og informert meningsbrytning i det offentlige rom. Dette er nødvendig både for å få best mulige vedtak, og for å sikre vedtakens legitimitet i etterhånd. Nettopp åpne parlamentshøringer har i den forbindelse vært fremhevet som et velegnet virkemiddel for å stimulere til slik offentlig debatt.⁸

Parallelt med disse argumentene kommer hensynet til ansvarliggjøring, det vil si velgernes mulighet til å holde partiene ansvarlig for deres politikk. Under den representative styringsform utgår i prinsippet makten fra velgerne, men det er representantenes oppgave å bestemme hvordan folkeviljen skal omsettes i form av politiske vedtak. Velgernes oppgave er å holde de valgte ansvarlige ved neste valg i form av sanksjoner eller støtte til de aktuelle partier. Men for å gjøre det, trenger de kunnskap om den politiske prosess. Åpne høringer vil bedre tilgangen på slik informasjon, og gjøre velgerne bedre i stand til å vurdere den løpende politikk.

Behovet for økt åpenhet kan ikke omfatte alle sider ved Stortingets beslutningsprosesser. Utvalget vil fremheve betydningen av at komiteenes *møter* fremdeles må foregå for lukkede dører, slik at representantene kan føre en fri debatt, luften foreløpig

forslag og ideer, og komme frem til nødvendige kompromisser. Det foregår også en omfattende uformell politisk debatt på Stortinget, utenfor plenum og komiteer, som utvalget ser som en nødvendig og legitim del av det politiske system. Men Stortingets innhenting av informasjon gjennom komitéhøringer er etter utvalgets oppfatning en aktivitet som i prinsippet primært bør tilhøre den offentlige sfære, ikke de lukkede rom. Den informasjon som tilflyter Stortinget bør som hovedregel være tilgjengelig for borgerne, med mindre særlige hensyn tilsier annet. Dette er ikke bare et argument for å videreføre dagens ordning for åpne høringer, men etter flertallets oppfatning også et argument for å utvide den (se punkt 4.2).

Det følger av dette at sontringen mellom *komitémøter* og *komitéhøringer* er grunnleggende for utvalgets innstilling. Høringer skal være et virkemiddel for informasjonsinnhenting, ikke for debatt. Slik har de åpne høringene til nå i hovedtrekk også fungert. Dagens prinsipp om at det ikke skal foregå meningsutveksling mellom komitémedlemmene under en åpen høring har i all hovedsak vært respektert, uten at dette i praksis synes å ha medført særlige problemer. Utvalget vil understreke betydningen av at dette prinsippet videreføres.

Etter utvalgets oppfatning har innføringen av åpne høringer bidratt til ny interesse og oppmerksomhet rundt Stortingets arbeid. De fleste åpne høringene har fått omfattende dekning i pressen, og ledet til debatt i offentligheten. Det er utvalgets inntrykk at høringene anses som et spennende tilskudd til det parlamentariske liv. Den tidligere frykten for at åpne komitéhøringer ville ta oppmerksomhet bort fra Stortingets arbeid i plenum kan vanskelig sies å ha slått til. Snarere har høringene ført til ny oppmerksomhet om Stortingets rolle, som i noen grad også kan komme plenumsdebattene til gode. De som har fulgt en åpen høring vil få økt interesse for hvordan saken senere avsluttes i plenum. Høringene har fungert som et supplement til plenumsdebattene, ikke som en rival.

En annen tidligere uttrykt frykt var at åpne høringer lett kan utarte til «politisk sirkus», der komitémedlemmene fokuserer på polemikk, snarere enn på reell informasjonsinnhenting. Generelt kan denne frykten etter utvalgets oppfatning ikke sies å ha realisert seg i praksis. De fleste høringene har vært saklige i formen, og komiteens medlemmer har selv en sterk interesse i å fremstå som seriøse utspørrere. En annen sak er at enkelte høringer har vært kontroversielle, med til dels høy temperatur i salen. Det gjelder ikke minst noen av høringene i kontroll saker, der det har vært mistanke om alvorlige feil og mangler. Men dette er etter utvalgets mening en naturlig og legitim del av den politiske prosess. Og dertil kommer at faren for overtramp kan avhjelpest med klare regler for gjennomføringen av høringene, som utvalget vil komme tilbake til nedenfor.

⁷ NOU nr. 27 1999 s. 23.

⁸ Se bl.a. Erik Odvar Eriksens kronikk «Hva betyr demokrati i dag?», Dagbladet 27.08.1997, der han setter innføringen av åpne høringer inn i et bredere demokratiteoretisk perspektiv. Se videre Line Gaare Paulsens hovedfagsavhandling «Åpne høringer – politisk slagmark eller politisk verksted? En analyse av politikernes argumenter i debatten om Stortingets åpne høringer» (Universitetet i Bergen, november 2000).

En klar fordel med åpne fremfor lukkede høringer er etter utvalgets mening at den informasjon som fremkommer både er sikrere og mer anvendelig. Når en komité mottar opplysninger bak lukkede dører er den langt på vei prisgitt de innkaltes forklaringer. Fordi informasjonen ikke er offentlig tilgjengelig er det vanskelig for andre aktører i saken å påvise feil og fortielser. Gjennom åpenhet sikres kontradiksjon, enten ved at andre får anledning til å imøtegå det som er sagt i en senere høring, eller ved at de kan bruke media til å påvise feil i det som er fremlagt for komiteen. Dertil kommer at opplysninger gitt i åpen høring er lettere å bruke for komiteen selv. Til nå har prinsippet om referatforbud fra komitémøter også vært praktisert slik at det forhindrer representantene fra å vise til opplysninger som er avgitt under lukkede høringer. Det som fremkommer under en åpen høring kan derimot fritt brukes, og dette er også lettere fordi det i praksis har vært ført referater.

Utvalget ser også bruk av åpne høringer som en viktig del av debatten om den innflytelse som sterke interesseorganisasjoner og ulike «lobbyister» har på Stortingets beslutningsprosesser. Her har det tidligere vært uttrykt frykt for at åpne høringer ville gi slike aktører enda en ny arena for påvirkning, og dermed styrke deres makt. Dette har i praksis ikke slått til. I de fleste åpne høringene som til nå har vært avholdt, har det ikke møtt interesseorganisasjoner eller lobbyister. (Dette har sammenheng med at mange åpne høringer har vært i kontroll saker, der dette elementet er fraværende.) Men i de få tilfellene der det har møtt parter med egeninteresse i å påvirke Stortingets fremtidige beslutninger, har åpenheten vært et positivt bidrag i en ellers mer lukket prosess, slik det skjedde i høringen om IT Fornebu. På en åpen arena er interessegrupper og lobbyister nødt til å argumentere annerledes og mer overbevisende enn de kan gjøre for lukkede dører. Hensynet til interesseorganisasjoners og lobbyisters makt er etter flertallets oppfatning snarere et argument for å utvide bruken av åpne høringer enn for å begrense den (se punkt 4.2).

I forlengelsen av dette, vil utvalget dessuten få peke på at åpne komitéhøringer vil synliggjøre hvilke interesseorganisasjoner og lobbyister det er som gis tilgang til Stortingets komiteer. I praksis er det ikke alle som har berettigede interesser i en sak som slipper til med sitt syn for fagkomiteene i Stortinget. I et system med lukkede høringer vil utvalget av interesseorganisasjoner og lobbyister forbli ukjent for offentligheten, hvilket prinsipielt sett er uheldig.

I Stortingets kontroll saker er det etter utvalgets mening et særlig behov for åpne høringer. Kjenne tegnet ved slike saker er at det foreligger mistanke om feil eller mangler i forvaltningen, og at komiteens oppgave er å klarlegge et tidligere inntruffet begivenhetsforløp, med sikte på å vurdere regjeringens og statsrådenes ansvar. Ofte vil komiteens grunnlagsmateriale være mer begrenset enn i saker som er forelagt Stortinget av regjeringen, slik at hø-

ringer spiller en større rolle for informasjonstilfanget. Kontroll saker er ofte også mer kontroversielle enn andre saker. Åpne høringer blir etter utvalgets mening dermed særlig viktig for å sikre kvaliteten og brukeligheten av den informasjon som fremlegges for komiteen. Dertil kommer at åpen offentlig eksponering av kritikkverdige forhold i forvaltningen har en egenverdi. I praksis vil åpne kontroll høringer ha den sidevirkning at de kan oppleves som en reell ansvarliggjøring. Utvalget anser dette i utgangspunktet som positivt, og vil påpeke den preventive effekt som slike høringer kan ha. Samtidig er det en fare for at åpne kontroll høringer kan gå på bekostning av de innkaltes rettssikkerhet, ikke minst i forhold til embetsverket. Dette er bakgrunnen for at utvalget vil foreslå et eget reglement for åpne kontroll høringer, med fastere og mer detaljerte prosedyreregler enn for andre åpne høringer (se punkt 6).

Utvalgets positive grunnholdning til åpne høringer betyr ikke at man ikke ser motforestillinger, eller potensial for forbedringer. I praksis er det heller ikke alle åpne høringer som har vært like effektive. Men dette er forhold som i noen grad vil kunne avhjelpes gjennom forbedrete prosedyrer for hvordan høringer skal avholdes.

Utvalgets konklusjon er at prøveordningen med åpne høringer har vært et positivt bidrag til vår stats skikk, som bør videreføres. Samtidig har adgangen til å avholde åpne høringer, med unntak av i kontroll saker, vært lite benyttet. Dette reiser spørsmålet om ordningen bør utvides (punkt 4.2). Videre må det drøftes hvordan prosedyrene for å gjennomføre høringer best kan utformes. Det gjelder både for åpne høringer generelt (punkt 5), og for åpne høringer i kontroll saker spesielt (punkt 6).

4.2 Åpenhet som unntak eller hovedregel

Under dagens prøveordning er hovedregelen at Stortingets komitéhøringer foregår for lukkede dører etter Fo § 21 tredje ledd. Det innebærer at det er åpenhet etter § 21 a som må begrunnes særskilt. Og dette har som vist medført at åpne høringer i praksis bare brukes unntaksvis.

Utvalgets flertall ser dette som uheldig. Slik situasjonen er i dag, er de tungtveiende prinsipielle hensyn som tilsier åpne høringer bare i begrenset grad realisert. Så lenge åpne høringer bare brukes unntaksvis, er dette bidraget til den offentlige debatt beskjedent. Det er gjennom høringene et potensial for å øke interessen for Stortingets arbeid, og derigjennom styrke beslutningsgrunnlagets legitimitet, som i dag ikke utnyttes. Offentlighetens innsyn i den informasjon som tilflyter Stortinget er fremdeles for dårlig. Og så lenge fagkomiteene fortsatt foretrekker lukkede høringer, er kvalitetssikringen og brukbarheten av informasjonen fremdeles for svak.

Etter flertallets oppfatning bør derfor hovedregelen endres, slik at utgangspunktet for fremtiden må

være at komiteenes høringer foregår for åpne dører, med mindre særlige hensyn tilsier noe annet. Det er med andre ord lukkede dører som bør kreve en nærmere begrunnelse. Dette vil prinsipielt og i praksis innebære en grunnleggende endring i hele høringsinstituttet, og en vesentlig økning i antallet åpne høringer.

En slik reform vil få størst betydning for høringer i saker som ikke gjelder kontroll, herunder lov- og budsjettsaker. Her vil situasjonen typisk være at aktører innenfor næringslivet, andre private organisasjoner, partene i arbeidslivet m.v. tar kontakt med en stortingskomité med forespørsel om å få møte til høring og presentere sitt syn. Denne typen høringer har knapt nok vært holdt for åpne dører i prøveperioden. Samtidig utgjør de en betydelig andel av det samlede antall komitéhøringer. Flertallet vil presisere at slike høringer ofte utgjør et verdifullt innslag i Stortingets informasjonstilgang, som et supplement til de forslag og opplysninger som regjeringen fremlegger. Men samtidig er det åpenbare farer ved at denne delen av de politiske beslutningsprosessene er unntatt fra offentlig innsyn. Flertallet vil peke på at Stortinget ved flere anledninger har debattert behovet for økt åpenhet om den rolle interessegrupper og lobbyister spiller, men uten at man til nå har truffet tiltak for å avhjelpe dette. Det er ikke minst i dette prinsipielle perspektivet at forslaget om å innføre åpne komitéhøringer som normalordning må vurderes.

En omlegging fra lukkede til åpne høringer vil antagelig medføre at det samlede antallet høringer som Stortingets komiteer gjennomfører vil kunne gå noe ned. For enkelte av de aktører som i dag møter i komiteene er det ikke opplagt at slike møter vil være like attraktive dersom prosessen skal være åpen. Og ettersom en åpen høring er mer omstendelig enn en lukket, vil komiteene på sin side antagelig legge listen noe høyere for hvem som innkalles, eller som får lov til å komme etter egen anmodning. Etter utvalgets mening vil dette være en fordel. Bruken av høringer har i de senere år nådd et omfang som tilsier at en viss innstramning er hensiktsmessig.

Utvalgets flertall antar også at bruken av høringer vil bli mer strukturert dersom åpenhet blir en hovedregel. I dag forekommer det ofte at komiteene gjennomfører korte lukkede høringer innimellom sine andre møter, når det er ledig tid, på kort varsel og uten særlig forberedelse. Verdien av slike seanser er ofte tvilsom. Dersom høringene skal foregå i åpenhet vil de måtte organiseres bedre, slik at flere berørte parter innkalles av gangen, i færre, men bedre forberedte høringer.

Utvalgets flertall er klar over at en økning i antallet åpne høringer vil medføre administrative utfordringer, men vil ikke tillegge det avgjørende vekt i forhold til de tungtveiende prinsipielle hensyn som tilsier en reform. Dette er praktiske spørsmål, som lar seg løse. I prøveperioden har åpne høringer vært

avholdt i Stortingets høringslokaler i Nedre Vollgate. Disse rommene er spesielt tilpasset åpne høringer, ved sin størrelse og ved at ulike tekniske hjelpemidler og fasiliteter er tilgjengelige. Dessuten kan lokalene teknisk adskilles fra den øvrige bygningsmassen når høringer pågår, hvilket sikkerhetsmessig er en fordel. I dag står lokalene i lange perioder tomme, og utvalget antar at en betydelig del av høringene i fremtiden vil kunne flyttes hit. Dersom det i praksis viser seg å være behov for ytterligere lokaler, vil dette enten kunne dekkes innenfor Stortingets eksisterende bygningsmasse, eller ved innleie av andre egnede lokaler.

Dagens prøveordning utløper den 30. september 2001. Etter utvalgets oppfatning bør nye permanente regler tre i kraft med virkning fra 1. oktober, slik at de i praksis kan tas i bruk av det nye Stortinget som trer sammen etter valget. Utvalget antar at det må være mulig å gjennomføre de nødvendige praktiske og administrative tilpasninger innen den tid. Dersom det er nødvendig, må det i en overgangsperiode være mulig å leie egnede møtelokaler utenfor Stortingets egne bygninger.

På denne bakgrunn finner utvalget å ville gå inn for en ordning med åpne komitéhøringer som normalordning. Når det gjelder den nærmere utforming av prosedyrer for slike høringer vises det til drøftelsene nedenfor.

Utvalgets mindretall, medlemmet Inge Lønning, finner det lite formålstjenlig å la begrepet høring omfatte alle de ulike former for innhenting av informasjon som i fagkomiteens regi foregår eller kan være aktuelle i Stortingets virksomhet som lovgivende og bevilgende myndighet. Et felles regelverk for komiteens arbeid, basert på et så omfattende og udifferensiert høringsbegrep vil etter mindretallets oppfatning kunne få vidtrekkende og utilsiktede konsekvenser for Stortinget og stortingsrepresentanternes arbeidsform og funksjonsdyktighet.

Mindretallet erkjenner at det kan by på problemer å trekke et helt skarpt skille mellom kontrollhøringer, d.e. høringer som iverksettes som ledd i utøvelsen av Stortingets kontroll i forhold til regjeringen, og deler av den informasjonsinnhenting som løpende foregår i fagkomiteens regi i forbindelse med budsjettinnstilling og innstilling i lovsaker. Ikke desto mindre er det, ikke minst for å ta vare på det som er vunnet, gjennom etableringen av åpne kontrollhøringer som et prinsipielt begrunnet virkemiddel, viktig å opprettholde distinksjonen.

De grunner som i forbindelse med kontrollhøringer kan anføres for åpenhetsprinsippet, mindretallsrettigheter og strenge prosedyreregler, er av prinsipiell art og må derfor tillegges avgjørende vekt. Når det gjelder komiteenes løpende informasjonsinnhenting for andre formål, vil de samme hensyn ikke være av prinsipiell, men av pragmatisk art. Det innebærer at argumentasjonen for åpne møter som hovedregel i denne sammenhengen må veies opp mot de

praktiske hensyn som taler imot. For mindretallet veier de praktiske argumentene som taler i mot åpenhet som generell regel for all ekstern informasjonsinnhenting, tyngre enn de pragmatiske argumentene som taler for. Mindretallet kan derfor ikke støtte forslaget om å gjøre regelverket for åpne kontrollhøringer gjeldende for alle møter for informasjonsinnhenting i komiteens regi.

5 GENERELLE REGLER FOR STORTINGETS HØRINGER

5.1 Gjennomføringen av åpne og lukkede høringer

I dag er det ingen formelle regler for gjennomføringen av komiteenes lukkede høringer etter Fo § 21 tredje ledd, og dette fungerer i praksis fleksibelt. Derimot er det visse prosedyreregler for åpne høringer etter § 21 a. Disse reglene er i noen grad preget av at åpenhet er et unntak.

Dersom åpenhet innføres som hovedregel, vil dette ikke bare medføre at det blir langt flere åpne høringer, men også at de brukes i et langt videre spekter av saker enn til nå. Høringenes karakter vil være forskjellig avhengig av om saken er politisk omstridt eller ikke, av medias interesse, og av om det er statsråd, embetsverk eller private aktører som innkalles. Og høringenes lengde og omfang vil variere, fra korte møter med en enkelt innkalt, til lange seanser der en rekke personer avgir forklaring, f.eks. i forbindelse med et lov- eller budsjettforslag.

Utvalget har drøftet i hvilken grad det er hensiktsmessig å innføre faste og mer detaljerte regler for gjennomføringen av alle høringer, med utgangspunkt i åpenhet som hovedregel. Fordelen med å lage et slikt regelverk er at komiteene får en fast modell, som er lett å forholde seg til, og som sparer dem for arbeidet med å måtte drøfte prosedyrene i hver enkelt sak. Faste prosedyrer vil også være en fordel for den innkalte, særlig i kontrollsaker. Ulempen er at det er vanskelig å utforme felles regler som passer til alle typer høringer. Det er også en fare for at høringsformen blir for formalisert, og for lite fleksibel.

Utvalget vil på denne bakgrunn foreslå en modell som tar utgangspunkt i sontringen mellom høringer generelt, og åpne høringer i kontrollsaker spesielt. For åpne kontrollhøringer foreslås det et eget reglement, med tildels detaljerte regler for gjennomføringen (se punkt 6). For høringer i sin alminnelighet vil utvalget foreslå en mer fleksibel modell, med visse felles regler, men med vidt spillerom for komiteene til å velge hvordan prosedyren skal legges opp i den enkelte sak. De felles reglene angår betingelsene for når en høring kan finne sted, og kommer til anvendelse enten komiteen følger hovedprinsippet om åpne dører, eller unntaksvis beslutter at de skal lukkes. Videre har utvalget ansett det som nødvendig med noen felles regler om selve gjennomføringen av alminnelige åpne høringer. Disse vil etter sin

karakter ikke komme til anvendelse dersom dørene besluttes lukket.

Reglene om komitéhøringer generelt foreslås inntatt i en ny § 21 i Stortingets forretningsorden. Rettsteknisk kan dette gjøres ved at enkelte av avsnittene i dagens § 21 flyttes over til § 20, slik at § 21 frigjøres som en ren høringsbestemmelse. Den nye § 21 er utformet med utgangspunkt i dagens § 21 a, men slik at det tas høyde for at åpenhet skal være hovedregelen. Det vises til utvalgets forslag inntatt under punkt 8, med kommentarer i punkt 9. Enkelte av hovedpunktene i utvalgets forslag til felles regler krever imidlertid en nærmere begrunnelse.

Dersom åpenhet innføres som hovedregel, blir det viktigere enn før å sondre klart mellom *komitéhøringer* og *komitémøter*. I dag er ordet «høring» ikke nærmere definert i forretningsordene. Slik utvalget forstår uttrykket, må «høringer» omfatte alle formelle samlinger i komiteen der det deltar andre personer enn komiteens egne medlemmer og sekretær(er). Dette omfatter komiteenes møter med statsråder, embets- og tjenestemenn i departement og ytre etater, representanter for interesseorganisasjoner, privatpersoner osv. Det er etter utvalgets oppfatning viktig å ha en klar og utvetydig regel på dette punkt.

Som «høring» regnes derimot ikke møter mellom komiteen og eksterne som foregår utenfor det ordinære stortingsarbeidet, under komiteens reiser, befaringer, o.l. Det samme gjelder besøk hos organisasjoner, private bedrifter, o.l. En komité kan ikke uten hjemmel i lov pålegge et privat rettssubjekt å holde åpne (eller lukkede) dører. En annen sak er at komiteen kan stille som forutsetning for å møte at f.eks. media skal ha anledning til å være til stede.

Et særlig spørsmål er om møter mellom en komité og representanter for et av Stortingets eksterne kontrollorganer skal regnes som en «høring». I praksis er dette særlig aktuelt i kontroll- og konstitusjonskomiteen, som fra tid til annen har direkte kontakt med Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, EOS-utvalget for kontroll med de hemmelige tjenestene, og (eventuelt) medlemmer av parlamentarisk oppnevnte granskingskommisjoner. Etter utvalgets oppfatning er det ikke naturlig å anse slik kontakt som omfattet av reglene om høringer i forretningsordene. Behovet for fortrolighet står sterkere når det gjelder komiteens kontakt med et hjelpeorgan enn med regjering, forvaltning, private organisasjoner osv. Dette er likevel ikke til hinder for at komiteen unntaksvis velger å bruke høringsformen også i forbindelse med slike møter. Dette har man eksempel på fra praksis, da kontroll- og konstitusjonskomiteen innkalte lederen av granskingskommisjonen for de hemmelige tjenester, Ketil Lund, til åpen høring. Dette vil etter komiteens oppfatning bare være aktuelt i ekstraordinære saker. I den løpende ordinære kontakten med Stortingets faste eksterne kontrollorganer, vil det ikke være naturlig at representanter herfra møter til åpen høring.

Stortingets faste konsultasjonsordninger med regjeringen etter forretningsordnen § 13 og 13 a vil ikke være å anse som «høringer». Dette er å anse som spesialregler, som går foran de nye bestemmelsene om høringer. Det samme gjelder den særskilte konsultasjonsordningen som etter langvarig praksis følges av forsvarskomiteen med grunnlag i § 12 nr. 4 annen setning.

En viktig forskjell i forhold til dagens regler, er at *utvalgets flertall* foreslår at et kvalifisert mindretall på 1/3 av komiteens medlemmer skal kunne kreve at det avholdes høring, og fremsette krav om hvem som skal innkalles. Den prinsipielle begrunnelsen for dette er angitt i punkt 5.2. *Mindretallet*, Ranveig Frøiland, foreslår at et alminnelig flertall skal bestemme at en høring avholdes, men at et mindretall på 1/3 siden kan bestemme hvem som skal innkalles. Et *annet mindretall*, medlemmet Inge Lønning, finner det ikke tjenlig å innføre mindretallsrettigheter som skal gjelde for alle typer av høringer.

Høringer skal fremdeles være frivillige. De som innkalles av komiteen velger selv fritt om de vil møte, og i hvilken grad de ønsker å besvare komiteens spørsmål. Utvalget har i denne omgang ikke tatt opp spørsmålet om tvangsinnkalling til Stortinget etter grunnloven § 75 h, eller om denne kompetansen kan delegeres helt eller delvis til komité. Dette vil utvalget komme tilbake til i sin endelige utredning. Uansett bør hovedmodellen for komitéhøringer etter utvalgets mening fortsatt være basert på frivillighet.

Hovedregelen etter den nye bestemmelsen i Fo § 21 vil etter flertallets forslag være åpenhet, slik at det kreves særskilt beslutning i komiteen dersom dørene skal være lukket. Dette vil særlig være aktuelt i saker som angår opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt. Men dette er ikke noe krav, og komiteen kan fritt velge å lukke dørene også i andre typer saker, dersom det anses hensiktsmessig. Dette kan f.eks. være aktuelt dersom den innkalte særlig ber om det.

I forhold til informasjon underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt, vil utvalget presisere at medlemmene ikke kan gjengi eller vise til slike opplysninger så lenge høringen foregår for åpne dører. Derimot bør det i utgangspunktet være adgang til å gjengi eller vise til all annen informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig, herunder såkalt «interne» opplysninger i forvaltningen. På dette punktet innebærer utvalgets forslag en liberalisering i forhold til dagens § 21 a, der det heter at det ikke må gjengis eller vises til opplysninger som «ikke er eller bør være offentlig tilgjengelige». Som påpekt under punkt 3.1 kan denne vide ordlyden i dag neppe tas helt på ordet, og følges heller ikke i praksis. Et hovedformål med åpne høringer er nettopp å få frem informasjon som ikke tidligere har vært kjent. Da må representantene også ha lov til å bruke sine kunnskaper om interne forhold i forvaltningen som grunnlag for

spørsmål. I forhold til sensitive interne opplysninger i forvaltningen som komitémedlemmene *ikke* selv sitter inne med, vil behovet for vern mot åpenhet ivaretas ved at det er opp til den innkalte selv å avgjøre om og hvordan spørsmålene skal besvares.

Dersom dørene lukkes, vil komiteen som hovedregel kunne vise til og spørre etter opplysninger underlagt taushetsplikt. Her følger det av forretningsordnen § 60 at representantene selv er underlagt taushetsplikt utad for de opplysninger som fremkommer. I forhold til personer ansatt i det offentlige (statsråder og embets- og tjenestemenn) vil disse som hovedregel være fritatt for taushetsplikt overfor komiteen, så lenge dørene er lukket. Ettersom det er frivillig om spørsmål skal besvares, anser utvalget det ikke nødvendig å gå nærmere inn på de rettslige grensdragnings spørsmål som i enkelte tilfelle her vil kunne oppstå. Det samme gjelder ved innkalling av privatpersoner som er underlagt særskilt taushetsplikt. Utvalget vil påpeke at dersom den innkalte nekter å gi taushetsbelagt informasjon som komiteen anser nødvendig for sakens opplysning, vil spørsmålet kunne bringes inn for Stortinget i plenum. Stortingets adgang til å kreve dokumenter og forklaringer ved plenarvedtak etter grunnlovens § 75 f og h går foran lov- og instruksfestet taushetsplikt. I praksis vil dette bare kunne være aktuelt i helt ekstraordinære saker.

Når det gjelder de *åpne* høringer, vil utvalget presisere at disse fortsatt kun skal være et instrument for innhenting av informasjon, ikke for debatt og politikktutforming. Det innebærer at dagens forbud mot meningsutveksling mellom komitémedlemmene under en åpen høring videreføres. Utvalget vil understreke betydningen av at dette prinsippet respekteres også for fremtiden.

Hvis dørene lukkes, vil det derimot etter utvalgets oppfatning ikke være det samme behovet for et absolutt forbud mot meningsutveksling mellom komitémedlemmene. Denne begrensningen foreslås derfor bare regulert i forhold til åpne høringer. Utvalget antar likevel at komiteene i praksis fortsatt normalt bør avstå fra å drøfte saken mens det er eksterne personer til stede.

I forhold til innkalling av embets- og tjenestemenn vil utvalget ikke foreslå noen særskilte regler for høringer i sin alminnelighet. Det antas at de spørsmål som her kan dukke opp vil kunne løses fleksibelt i praksis, slik det også til nå har vært tilfelle. Derimot foreslås det særskilte regler for embetsverkets stilling under åpne kontrollhøringer (se punkt 6), som om nødvendig kan tjene som retningslinje også i andre typer høringer.

Dersom åpenhet blir hovedregelen, er det praktisk vanskelig å videreføre det nåværende ubetingede forbudet mot å åpne høringer avholdes samtidig med at det er møte i Stortinget eller avdelingene, slik det i dag er regulert i § 21 a. *Flertallet* vil derfor foreslå en bestemmelse om at åpne høringer i den grad

det er mulig bør berammes slik at de ikke kolliderer med møter i plenum. Ved denne vurderingen bør det legges vekt på høringens karakter. Dersom det er tale om en omfattende høringsrunde, med stor mediainteresse, taler sterke hensyn for at den legges på et tidspunkt da det ikke er møte i plenum eller avdeling. Men hvis det er tale om mindre omfattende og ukontroversielle høringer må de, dersom det er nødvendig av hensyn til komiteens informasjonstilgang, unntaksvis kunne foregå parallelt med møter i plenum/avdeling.

Utvalgets flertall vil peke på at både komitémøter og (lukket) høringer allerede i dag i betydelig grad avholdes parallelt med debattene i plenum. Den eneste realitetsendringen vil derfor være at dørene i noe større grad åpnes for innsyn i Stortingets virkelige arbeidsform. Komitémedlemmer som ønsker å delta i debattene vil, som i dag, kunne forlate høringen for å gjøre dette. Dernest kommer at bruken av høringer som nevnt antagelig vil bli noe innstrammet dersom åpenhet blir hovedregelen. Det betyr at det i realiteten vil bli mer tid for representantene til å oppholde seg i plenum/avdeling, dersom de ønsker det. Dertil kommer at et absolutt forbud mot parallelle åpne høringer vil kunne føre til at komiteen velger å lukke dørene, ikke fordi saken etter sin karakter krever det, men for dermed å kunne avholde høringen likevel. Det vil etter flertallets mening være uheldig, og kunne undergrave prinsippet om åpenhet som hovedregel.

Utvalgets *mindretall*, leder Ranveig Frøiland og Inge Lønning, foreslår at dagens forbud mot at åpne høringer holdes mens det er møte i Stortinget eller i avdelingene, videreføres. *Disse medlemmene* viser til at Stortinget er landets fremste talerstol, og skal være det fremste og øverste forum for politisk debatt og politiske beslutninger. Høringer i fagkomiteen – som er et rent hjelpeorgan for Stortinget – bør derfor ikke bli et konkurrerende forum til plenumsmøtene. Parallele åpne høringer og plenumsmøter vil svekke den enkelte representants mulighet til deltakelse, og vil slå spesielt uheldig ut for de små partiene som ikke har anledning til å være representert begge steder. Disse medlemmene legger videre til grunn at det vil være fullt praktisk gjennomførbart å opprettholde dagens forbud, også hvis åpne høringer innføres som normalordning. Dette vil riktignok betinge en noe større grad av planlegging og koordinering enn det som har vært praksis så langt.

Etter dagens § 21 a er det opp til komiteen å beslutte om det skal tas stenografisk referat fra en åpen høring. Utvalget foreslår at denne regelen videreføres, men slik at det også åpnes for mulighet til i stedet i nøye seg med lydbandopptak, som et mindre arbeidskrevende alternativ. Hvorvidt referatene senere skal skrives ut, vil det også være opp til komiteen å avgjøre. Dersom åpenhet blir hovedregelen, vil det i praksis være en rekke åpne høringer der det neppe er behov for skriftlige referater. Utvalget foreslår vide-

re at dagens regler om tilhørere, kunngjøring, og lyd- og bildeopptak videreføres.

Utvalget foreslår også å videreføre dagens regler om at åpne høringer skal varsles med oppslag i stortingsbygningen senest 24 timer før høringen skal finne sted, med mindre ekstraordinære hensyn tilsier kortere varsel. Utvalget vil påpeke at det etter forholdene også vil kunne være naturlig og nyttig at komiteen eller Stortingets administrasjon gjør høringen kjent på andre måter, både for offentligheten og for aktører som kan antas å ha en særlig interesse i den sak som skal behandles.

De reglene som foreslås inntatt i en ny § 21 femte ledd om tilhørere, referat, varsling m.m. vil etter sin karakter bare komme til anvendelse på åpne høringer. Dersom dørene besluttet lukket vil de ikke gjelde. Det er likevel ikke noe til hinder for at komiteen også i slike tilfelle kan beslutte at det om nødvendig skal tas referat, eller at særskilt berørte parter skal ha adgang til å være til stede.

Utover dette foreslår utvalget at det ikke skal være noen felles bindende regler for alle typer høringer. Den nærmere prosedyren for gjennomføringen vil det dermed være opp til komiteene å fastsette, herunder om fordeling av tale- og spørretid, rekkefølge, m.m.

Utvalget ser samtidig at det kan være hensiktsmessig at gjennomføringen av komitéhøringer i praksis standardiseres i noe større grad enn det forslaget til ny § 21 legger opp til. Dette er det imidlertid ikke nødvendig å regulere på dette nivået. For det første antar utvalget at det i praksis vil danne seg nokså faste spilleregler for hvordan høringer gjennomføres, både generelt på Stortinget og i den enkelte komité. For det andre vil komiteene kunne hente inspirasjon fra det særskilte reglementet for kontrollhøringer, og bruke dette også i andre typer saker, i den grad det anses hensiktsmessig. Og for det tredje vil utvalget påpeke muligheten for at det kan utarbeides skriftlige retningslinjer for gjennomføringen av høringer, som kan tjene som en standard. Slike retningslinjer har Stortingets administrasjon utarbeidet i andre sammenhenger, og det vil etter utvalgets mening med fordel også kunne gjøres for komitéhøringer.

5.2 Mindretallets adgang til å kreve høringer

Et viktig punkt i utvalgets mandat er å vurdere om det i noen grad skal åpnes for at et kvalifisert mindretall av representantene gis kompetanse til å kreve kontrolltiltak. Slike mindretallsrettigheter er kjent fra andre parlamenter, og kan sies å være en naturlig konsekvens av det parlamentariske system, der det er opposisjonen som primært ivaretar den reelle kontrollfunksjonen. Dersom en regjering kan mønstre flertall på Stortinget, vil den i praksis effektivt kunne motsette seg krav om kontroll. Det er derfor i pakt med konstitusjonell teori å gi et parlamen-

tarisk mindretall muligheter til å avdekke maktmisbruk og mangler, som en garanti mot flertallsveldet. Dette er en generell problemstilling som utvalget vil komme nærmere tilbake til i sin endelige utredning. I denne omgang skal spørsmålet kun drøftes i forhold til komitéhøringer.

Bruk av høringer er på Stortinget i dag formelt opp til komiteens flertall. Flertallet avgjør om høringer skal brukes, hvem som skal innkalles, og om dørene skal være åpne eller lukket. I mange saker løses dette uten konflikt, og slik at flertallet i noen grad respekterer mindretallets ønsker og behov. Men det hender også at det oppstår uenighet, og at flertallet nekter å imøtekomme forslag om å avholde høringer, eller nekter å innkalle personer som mindretallet ønsker å få forklaring fra. Dette kan etter *flertallets oppfatning* være uheldig. Dersom et mindretall av en viss størrelse har et begrunnet behov for å innhente forklaringer i en sak, bør dette som hovedregel respekteres. Det må anerkjennes at mindretallet kan ha legitime informasjonsbehov som går på tvers av flertallets politiske ønsker. Og systemet bør ikke være slik at det utad kan oppstå mistanker om at et flertall avstenger for at kontroversielle opplysninger kommer til Stortingets kjennskap.

Utvalgets flertall vil derfor foreslå en regel om at et mindretall på 1/3 av komiteens medlemmer kan kreve at det avholdes høring i en sak som komiteen har til behandling. Et tilsvarende mindretall må også ha adgang til å avgjøre hvem som skal innkalles til høringen. Så lenge det er frivillig for de innkalte om de vil møte eller ikke, kan komiteen ikke se noen avgjørende motforestillinger mot en slik ordning. I de fleste saker vil ordningen neppe ha særlig stor praktisk betydning, ettersom mindretallsønsker allerede i dag respekteres. Det vil heller ikke være i mindretallets interesse å utvanne ordningen ved å be om høringer i utrengsmål. Men i noen få omstridte saker vil reformen kunne få praktisk betydning, og dette ser utvalgets flertall som positivt.

Etter flertallets forslag er det bare spørsmålet om høring skal avholdes, og med hvem, som skal være opp til et kvalifisert mindretall. Hvorvidt høringen skal foregå for åpne eller lukkede dører vil ved uenighet fremdeles måtte avgjøres ved vanlig flertall. I praksis kan det likevel antas å ville ha stor betydning dersom det for fremtiden blir lukkethet som krever en særskilt begrunnelse og beslutning. Også her vil det i praksis være vanskeligere for et flertall politisk å motsette seg åpenhet.

Utvalgets mindretall, leder Ranveig Frøiland, ser ikke at det er behov for å gi et mindretall i komiteen rett til å kreve at høring avholdes. Dette medlem antar at en slik mindretallsrettighet vil kunne innebære en uønsket utvidelse av høringsinstituttet. Imidlertid er dette medlem positivt til at et mindretall i komiteen skal kunne bestemme hvem som skal møte til høring, når et flertall i komiteen først har besluttet at høring skal holdes.

Et *annet mindretall*, Inge Lønning, finner ikke å kunne gå inn for generelle regler om mindretallsrettigheter som skal gjelde for alle typer høringer. Det vises i den forbindelse til mindretallets merknader under punkt 4.2.

Utvalget vil også foreslå enkelte særskilte mindretallsrettigheter i forhold til gjennomføringen av kontrollhøringer. Dette er behandlet nedenfor.

6 SÆRLIG OM ÅPNE KONTROLLHØRINGER

6.1 Behovet for særskilte regler om åpne høringer i kontrollsaker

I kontrollsaker er det etter utvalgets mening behov for fastere og mer detaljerte regler for åpne høringer enn i andre typer saker. Kontrollsaker er preget av at det foreligger mistanke om kritikkverdige forhold i regjering eller forvaltning, og formålet vil ofte være å kartlegge statsrådenes ansvar. Både faktum og vurderinger vil typisk være mer omstridt enn i andre saker. Komiteen vil ofte ha et mer begrenset bakgrunnsmateriale, og være mer avhengig av de opplysninger den selv klarer å fremskaffe. Og dersom det avdekkes kritikkverdige forhold, vil den åpne høringen i seg selv kunne fungere som en reell ansvarliggjøring av de berørte parter.

Faste høringsregler vil på denne bakgrunn kunne lette komiteens arbeid. I kontroversielle saker er det en fordel at prosedyrene er fastlagt på forhånd, slik at komiteen kan fokusere på faktum, uten å måtte strides om prosessuelle spørsmål.

Dernest er særskilte prosedyreregler nødvendig for å sikre at de innkalte behandles på en forsvarlig måte. Under en åpen kontrollhøring vil de innkalte ofte stå i en mer utsatt stilling enn i andre typer saker. Det gjelder særlig de som selv er mistenkt for å ha begått kritikkverdige forhold. Men det kan også gjelde andre, som mer har stilling av å møte som vitner. De største utfordringene oppstår i forhold til innkalling av embets- og tjenestemenn, som er nærmere drøftet nedenfor.

På denne bakgrunn har utvalget kommet til at det vil foreslå et eget reglement for gjennomføringen av åpne høringer i kontrollsaker. Dette reglementet bør vedtas av Stortinget i plenum, som en instruks til komiteene. Det vil gjelde i tillegg til de generelle bestemmelser som foreslås inntatt i forretningsordenen § 21, som et supplement. Formelt sett vil reglementet være bindende på linje med Stortingets forretningsorden, og den enkelte komité vil ikke ha adgang til å fravike det.

Behovet for særskilte høringsregler i kontrollsaker er allerede i dag anerkjent, gjennom de interne regler som kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i 1995 for sine høringer. Utvalgets forslag til nytt reglement kan anses som en videreføring og justering av disse reglene.

Reglementet vil formelt sett bare gjelde for *åpne* kontrollhøringer. Det er primært her de særlige hensynene gjør seg gjeldende. Ettersom åpenhet foreslås som en ny hovedregel for alle høringer antar komiteen at de aller fleste kontrollhøringer for fremtiden vil foregå for åpne dører. Også i kontrollsaker bør komiteene imidlertid fortsatt ha adgang til å avholde lukkede høringer, dersom særskilte hensyn tilsier det. I slike tilfeller bør høringsene kunne foregå mer uformelt og fleksibelt. Utvalget vil foreslå at reglementet brukes veiledende også ved lukkede kontrollhøringer, men med mulighet til fravik.

6.2 Skillet mellom vanlige høringer og kontrollhøringer

Utvalget har drøftet hvordan det best kan trekkes et skille mellom kontrollhøringer og høringer i andre typer saker. Kontrollbegrepet er ikke entydig, og det er gråsoner mellom «kontroll» og andre oppgaver som Stortinget utfører. I forhold til kontroll- og konstitusjonskomiteens saker er det greit. De aller fleste saker som behandles i denne komiteen etter forretningsordenen § 12 nr. 8 vil være kontrollsaker, med unntak av de som gjelder tredje ledd (grunnlovssaker, bevilgninger til Stortinget og valglovgivningen). For kontroll- og konstitusjonskomiteen dras derfor skillet med utgangspunkt i kompetanseangivelsen i Fo § 12.

Høringer av utpreget kontrollkarakter kan imidlertid også forekomme i de andre fagkomiteene, slik det f.eks. skjedde da samferdselskomiteen vinteren 2000 behandlet fusjonsbruddet i Telianor. Utvalget vil derfor foreslå at alle høringer som har som hovedformål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp anses som kontrollhøringer. Denne definisjonen er inspirert fra dansk praksis, og dekker kjernen i kontrollbegrepet.

Dersom Odelstinget bruker adgangen etter forretningsorden § 14 a til å nedsette en særskilt protokollkomité, vil høringer i denne komiteen per definisjon alltid være å anse som kontrollhøringer. Utvalget anser det ikke nødvendig å presisere dette i reglementet.

Dersom det oppstår uenighet i komiteen om en høring skal anses som «kontrollhøring» eller ikke, forslår utvalget at 1/3 av medlemmene kan kreve at reglementet skal følges. Dette kan vedkommende mindretall kreve selv om høringen ikke primært har et kontrollformål. Det antas at det bare helt unntaksvis vil være behov for dette, men at en slik sikkerhetsventil kan være fornuftig i saker som av andre grunner er omstridt, og der det er nødvendig med faste og ufravikelige prosedyrer.

6.3 Den innkaltes stilling

Ved vurderingen av den innkaltes stilling er det viktig å understreke at en stortingskomité ikke er noen domstol, og en høring ikke noen retts sak. Komiteen

har ingen formell sanksjonsmyndighet, og kan ikke tvangsinnkalle personer. De innkalte møter frivillig, og velger selv om de vil besvare komiteens spørsmål. Det kan derfor ikke være aktuelt å gi dem den samme formelle stilling som følger av straffeprosesslovens regler for tiltalte og vitner. Rettssikkerhetsbehovet er ikke det samme, og slike regler ville også gi høringsene preg av noe annet enn det de er ment å være.

På den annen side må det ut fra en realistisk vurdering erkjennes at en åpen kontrollhøring kan være en betydelig belastning for de innkalte. For mange vil den faktiske «frivilligheten» kunne være begrenset, og faren for å bli offentlig uthengt betydelig. Utspørringen i en kontrollhøring må nødvendigvis kunne bli pågående dersom det er mistanke om alvorlige feil og mangler, og medias nærvær skjerper elementet av reell ansvarliggjøring. Det er derfor behov for prosedyrer som sikrer at de innkalte gis en viss beskyttelse. Dertil kommer at deres forklaringer får størst verdi dersom de får innblikk i hva saken gjelder, adgang til å forberede seg, mulighet til å imøtegå anklager, og anledning til å presentere sin egen versjon. Det er et grunnleggende prosessuelt prinsipp at partsrettigheter ikke bare er i den enkeltes interesse, men også nødvendig for å få belyst saken best mulig. Det er også viktig for høringsens legitimitet at de innkalte i ettertid kan føle at de er behandlet på en rimelig og rettferdig måte.

Utvalget vil derfor for det første foreslå regler som gir den innkalte mulighet til å forberede seg til høringen. Innkalling bør gå ut i så god tid som mulig, og angi den sak eller de saker komiteen ønsker forklaring om. Kopi av reglementet for kontrollhøringer skal vedlegges innkallingen, og de innkalte må også få vite om hvilke medier som får anledning til å være til stede. Dette følger i dag av kontroll- og konstitusjonskomiteens interne regler, som her videreføres. I tillegg foreslår utvalget at den innkalte skal ha rett til å be om innsyn i komiteens saksdokumenter, i den grad regler om taushetsplikt ikke stenger for det. Dette vil særlig være aktuelt dersom komiteen i forkant har innhentet eller mottatt dokumenter som er av relevans for høringen, men som ikke er offentlig tilgjengelige.

For det andre foreslår utvalget at den innkalte før utspørringen starter får anledning til å gi en kort innledning. Dette har i prøveperioden vært praktisert under noen åpne høringer, men langt fra i alle. Etter utvalgets mening er det imidlertid viktig at den innkalte får anledning til uhindret å gi sin versjon av saken, uavhengig av hva komiteens medlemmer senere måtte spørre om. Det foreslås her en tidsramme på 10 minutter til innledning, men slik at dette kan begrenses eller utvides etter behov. Dernest bør den innkalte etter at utspørringen er over gis ordet til en kort avslutning, som kan brukes til å rette opp misforståelser, eller supplere med opplysninger som det ikke har vært spurt etter.

For det tredje bør den innkalte ha rett til å bringe med seg en bisitter (rådgiver). Også dette er i dag nedfelt i kontroll- og konstitusjonskomiteens interne regler, og har vært praktisert under flere høringer. Den innkalte må ha rett til å rådføre seg med bisitteren før svar avgis, og til å anmode komiteen om at bisitteren supplerer forklaringen. Dette vil særlig være av praktisk betydning for statsråder og andre innkalte som har et bredt ansvarsområde, og vanskelig kan forventes å kjenne alle detaljer i saken. Den innkalte velger selv fritt hvem bisitteren skal være. For innkalte statsråder vil det i praksis være naturlig at bisitteren hentes fra embetsverket, men dette er ikke noe krav.

For det fjerde foreslår utvalget at komiteens medlemmer ikke skal ha adgang til å kommentere de svar som avgis, annet enn der dette inngår som en naturlig og nødvendig del av et oppfølgingsspørsmål. Upassende eller fornærmelig atferd eller spørsmål skal heller ikke være tillatt. En slik regel gjelder for Stortingets møter i plenum og avdeling (jf. forretningsordenen § 38), og utvalget ser det som naturlig at de samme prinsipper for korrekt parlamentarisk opptreden også får anvendelse på åpne høringer.

Endelig vil utvalget foreslå regler om møteledelse, som skal sikre at møteleder opptre upartisk i saken, og med et eget ansvar for å sikre at de innkaltes rettsikkerhet ivaretas. Dette er det nærmere redegjort for nedenfor.

Under enkelte høringer i prøveperioden har det forekommet at komiteens medlemmer straks etter at høringen er over har latt seg intervju i media, og kommentert de innkaltes forklaringer og troverdighet. Utvalget anser dette som uheldig, siden det lett kan gi inntrykk av at de innkalte «dømmes». Eventuelle vurderinger av de forklaringer som er avgitt bør vente til komiteens innstilling og den senere stortingsdebatten. På den annen side lar det seg vanskelig gjøre å begrense representantenes ytringsfrihet, og det kan heller ikke være noe mål å stenge for en løpende politisk debatt om de saker som behandles. Utvalget har derfor etter en nærmere vurdering kommet til at dette ikke lar seg regulere formelt, men vil understreke betydningen av at komitémedlemmene for fremtiden opptre med varsomhet når de uttaler seg om høringer som har vært avholdt.

I forbindelse med en åpen høring våren 2000 ble det kjent at de innkalte hadde avholdt et møte i forkant, for å drøfte hvordan saken skulle presenteres for komiteen. Uten å ta stilling til den aktuelle saken, vil utvalget presisere at det er uheldig dersom innkalte representanter for offentlige etater på forhånd samordner sine forklaringer på en måte som kan gå ut over komiteens informasjonstilfang. På den annen side er det legitimt å forberede seg, om nødvendig ved å innhente opplysninger fra andre berørte aktører. Utvalget antar at denne grensegangen i praksis må vurderes konkret i den enkelte sak, og at det ikke er mulig å innføre generelle regler og begrensninger.

6.4 Møteleders rolle

Slik åpne høringer har vært praktisert i prøveperioden, har komitéleder normalt fungert som møteleder, med samme rolle i utspørringen som de øvrige medlemmene av komiteen. Noen ganger har vedkommende overlatt møteledelsen til et annet medlem under sin del av utspørringen, for deretter å ta ledelsen tilbake. Andre ganger har møteleder stilt spørsmål uten å frasi seg ledelsen. På denne måten har samme person vekslet mellom ulike roller: som aktiv deltager i utspørringen og som den som samtidig har ansvaret for å sikre at høringene foregår på en forsvarlig måte.

Etter utvalgets mening er en slik rollekombinasjon problematisk under åpne kontrollhøringer. Det gjelder særlig dersom saken er politisk kontroversiell. På den ene siden er det lite tillitvekkende dersom møteleder tilhører den kritiske fløy i komiteen, og veksler mellom pågående utspørring og (presumtivt) mer nøytral møteledelse. På den annen side er det heller ikke egnet til å vekke tillit dersom møteleder gir inntrykk av å ha en politisk interesse i å ville skjerme de innkalte fra kritiske, men nødvendige spørsmål.

En nøytral og upartisk møteledelse er etter utvalgets oppfatning derfor nødvendig både for å heve kvaliteten på utspørringen, og for å sikre høringens troverdighet utad. Videre er dette en nødvendig konsekvens av utvalgets forslag om å styrke de innkaltes stilling. Dersom det skal være noe poeng i å gi de innkalte rettigheter, må det være en upartisk møteleder som kan sikre at dette respekteres.

Utvalget vil derfor foreslå at rollen som møteleder under åpne kontrollhøringer endres. Møteleder bør pålegges å opptre upartisk i saken, og ikke ha adgang til selv å delta i utspørringen. Videre bør møteleder gis et særlig ansvar for å påse at de innkaltes rettigheter respekteres, og kompetanse til å lede gjennomføringen av høringen med myndig hånd. Utvalget har her hatt i tankene den rolle som presidentskapet fyller under debatter i plenum og avdeling, med de modifikasjoner som følger av kontrollhøringens særskilte karakter. Behovet for å sikre de innkaltes rettigheter har ingen parallell under plenumsdebatter, og her kan det være rom for en mer aktiv møteledelse enn det presidentskapet utøver.

Av dette følger at det for fremtiden ikke vil være noen automatikk i at komiteens leder også fungerer som møteleder under åpne kontrollhøringer. Møteleder må velges særskilt i den enkelte sak. Det er intet i veien for at komitéleder utpekes til rollen. Men ofte vil dette kunne være upraktisk, dersom komitéleder tidligere har vært aktivt engasjert i saken, eller ønsker å delta i utspørringen. I slike tilfeller vil komiteen kunne velge en annen av medlemmene som møteleder. Utvalget vil også åpne for at representanter som ikke sitter i komiteen kan tre inn og fungere som møteleder. Dette vil særlig kunne være aktuelt dersom samtlige av komiteens medlemmer er enga-

sjert i saken. En slik ekstern møteleder kan, dersom komiteen ønsker det, med fordel velges blant de representanter som jevnlig leder møter i Stortinget eller i avdelingene.

Utvalget har også drøftet hvorvidt det bør være adgang til å innhente eksterne personer til å fungere som møteleder under åpne høringer, men har kommet til at dette ville være et unødig fremmedelement i det parlamentariske system. Så lenge møteleders rolle og ansvar uttrykkelig presiseres i reglementet, forutsettes det at vedkommende vil kunne fungere upartisk med den nødvendige troverdighet.

6.5 Gjennomføringen av høringen

I forhold til den praktiske gjennomføringen av åpne kontrollhøringer er det etter utvalgets mening et visst rom for forbedringer i forhold til hvordan dette har fungert i prøveperioden.

Det gjelder for det første komiteens forberedelse av en høring. I dag er det intet krav om særskilt saksforberedelse før høringer, og utvalget har inntrykk av at dette heller ikke har vært særlig vanlig i praksis. Slik det nye reglementet legges opp, vil et saksforberedende møte uansett være nødvendig for å velge møteleder for høringen. Men utvalget vil foreslå at komiteen formelt pålegges å avholde et slikt møte, der man også drøfter hvilke spørsmål som skal belyses under høringen, og blir enige om en fremdriftsplan for utspørringen. Utvalget er klar over at det politisk sett neppe vil være hensiktsmessig for komitémedlemmene i forkant å koordinere sin utspørring fullt ut, men antar likevel at det her er et reelt forbedringspotensial i forhold til dagens praksis.

For det andre har utvalget merket seg at åpne høringer til nå ofte har vært praktisert slik at samtlige komitémedlemmer får tildelt like mye tid til å stille spørsmål, eventuelt med noe mer til saksordføreren. Dette er etter utvalgets oppfatning en stivbent og lite effektiv løsning. De komitémedlemmene som er godt forberedt til høringen får ofte knapp tid, og de som er mindre forberedt har tildels fylt sine tilmålte minutter med unødige gjentakelser av tidligere spørsmål.

For å sikre en mer effektiv og hensiktsmessig utspørring vil utvalget derfor foreslå en ordning der det i hver høring er tre hovedutspørrere. Den ene må være saksordføreren, men dertil utpeker komiteen på det forberedende møtet to andre medlemmer, som også gis særskilt tid til å stille spørsmål. Valget av hovedutspørrere må skje med sikte på å oppnå en allsidig belysning av saken. For å sikre mindretallets kontrollbehov, foreslås det derfor at 1/3 av komiteens medlemmer kan kreve å få utpeke en av hovedutspørrerne. I omstridte kontrollsaker vil det ofte inntre en polarisering mellom «kritikere» og «forsvarere», noen ganger supplert med en mer nøytral gruppe i midten. Utvalgets forslag innebærer at de viktigste fraksjonene i saken vil være representert

med en hovedutspørrer. Hvor lang tid som skal avsettes til hovedutspørrerne kan ikke reguleres generelt, og må avhenge av omfanget av den enkelte høring. Her bør det være et betydelig rom for fleksibilitet, slik at de som er særskilt forberedt får tid til å fullføre sin utspørring.

Ordningen med hovedutspørrere betyr at behovet for spørsmål fra de andre medlemmene av komiteen blir noe mindre enn i dag. Utvalget vil likevel foreslå at de fortsatt gis adgang til å stille spørsmål, innenfor en felles tidsramme på 10 minutter, svar inkludert, slik det i dag praktiseres i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Utvalget vil presisere at dette er en rettighet, som det enkelte medlem har rett til å kreve. Det bør imidlertid ikke anses som en automatisk tilmålt tid, som samtlige må fylle. I alminnelighet må man gå ut fra at de viktigste sidene av saken normalt vil bli belyst av hovedutspørrerne, slik at det for de andre komitémedlemmene mer er tale om å få supplert utspørringen på særskilte punkter. Hvis samtlige komitémedlemmer er enige om det, er det naturligvis intet i veien for at man nøyer seg med korte oppfølgingsspørsmål for de andre komitémedlemmene.

Adgangen til å stille oppfølgingsspørsmål har ikke alltid fungert like godt i prøveperioden. Et problem har vært at medlemmene ikke nøyer seg med å følge opp, men benytter anledningen til å bringe inn nye sider av saken. Her vil utvalgets forslag om en mer aktiv møteledelse forhåpentligvis kunne innebære en viss innskjerping. Et annet problem har vært at hvert enkelt medlem har brukt sin spørretid til å gjennomgå mer eller mindre hele sakskomplekset, slik at rammen for oppfølgingsspørsmål blir tilsvarende vid og springende. Den nye ordningen med hovedutspørrere vil i noen grad kunne avhjelpe dette. Men utvalget vil også peke på komiteens mulighet til under det saksforberedende møte å fastlegge en fremdriftsplan som deler opp sakskomplekset i separate bolker, slik at man gjør seg ferdig med et deltema av gangen. Dette vil særlig kunne være nyttig i store og kompliserte kontrollsaker, som reiser mange ulike spørsmål.

I forhold til oppfølgingsspørsmål foreslår utvalget for øvrig at det skal være opp til møteleder å avgjøre underveis i hvilket omfang det skal åpnes for dette.

I forhold til å fastsette faste rammer for spørretid og oppfølgingsspørsmål, har utvalget med interesse merket seg at det svenske Konstitutionsutskottet gjennomfører sine åpne kontrollhøringer uten noen slike begrensninger, og uten at dette synes å skape nevneverdige problemer. Ved en anledning uttalte sågar lederen for utskottet at han ville ha «snabba frågor och svar men inga <idiotregler> om hur många följdfrågor som fick stellas».⁹ Utvalget har likevel

⁹ Jf. KUs leder Olle Svensson, som sitert i Lars Foyer, Konstitutionsutskottet och offentligheten, i Brobyggare, En vänbok til Nils Andrén (Göteborg 1997) s. 325.

valgt en noe mer formalisert tilnærming, men vil understreke betydningen av at reglementet her følges på en fleksibel måte.

I sitt mandat er utvalget bedt om å vurdere om det bør åpnes for at andre enn komiteens medlemmer gis anledning til å stille spørsmål under en åpen høring. Det antas at det her siktes til muligheten for å hente inn eksterne eksperter, med særskilt kompetanse i saken, eller med trening i spørreteknikk, f.eks. en dommer eller advokat. Utvalget har vurdert dette, men kommet til at det ikke vil være naturlig eller hensiktsmessig. En komitéhøring på Stortinget er en politisk arena, og bør forbli det. Bruk av eksterne jurister vil kunne gi høringen et uheldig domstolspreg, og åpne nye konfliktlinjer i saken. Og dertil kommer at representantenes egen politiske erfaring normalt vil gi dem et godt grunnlag for å fungere som utspørrere. I den grad komiteene har behov for ekstern eksperthjelp til å utrede saken, kan dette ivaretas på andre måter under den lukkede saksbehandlingen.

Et mindre vidtrekkende alternativ ville være at komiteen henter inn hjelp fra Stortingets egne eksterne kontrollorganer. I praksis vil det særlig kunne være aktuelt i kontrollsaker som allerede har vært gransket av et slikt organ, f.eks. av Riksrevisjonen eller av en parlamentarisk granskingskommisjon. Utvalget vil likevel ikke foreslå at personer fra slike organer bringes inn som utspørrere. Når Stortingets eksterne kontrollorganer har avgitt en rapport er de i prinsippet ferdig med saken, og det er deretter opp til Stortinget selv (gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen) å følge opp med en egen separat behandling. Dertil kommer at de eksterne parlamentariske kontrollorganene skal fungere partipolitisk nøytralt, og dette taler også imot å bringe dem inn i den parlamentariske prosess. En annen sak er at komiteen under sin behandling av eksterne granskingsrapporter kan ha et behov for å innhente supplerende opplysninger eller avklaringer fra det organ som har avgitt rapporten. Og det bør det være en viss anledning til. Men dette er spørsmålet som går utover bruken av åpne høringer, og som utvalget vil komme tilbake til i sin endelige utredning.

I saker som angår Riksrevisjonens rapporter, vil det ellers være naturlig at Riksrevisjonen varsles av komiteen dersom det skal avholdes åpne høringer, og gis anledning til å være til stede. Dette anses det ikke nødvendig å reglementefeste.

Forholdet mellom Stortingets kontrollfunksjon og Riksrevisjonens virksomhet reiser for øvrig en rekke viktige spørsmål, som utvalget vil komme tilbake til i sin endelige utredning.

6.6 Kontrollhøringer av embets- og tjenestemenn

Utvalget har nøye vurdert spørsmålet om hvorvidt, og på hvilke premisser, det skal være adgang til

å anmode embets- og tjenestemenn om å møte og avgi forklaring under åpne kontrollhøringer på Stortinget. Dette er blant de vanskeligste problemstillingene i utvalgets mandat. Kryssende hensyn gjør seg gjeldende, og det er intet enkelt standardsvar.

Utvalget vil innledningsvis presisere at de spørsmål som her oppstår ved åpne høringer bare er en del av et langt videre problemkompleks, om hvilken stilling embetsverket skal ha i forhold til Stortingets kontroll med regjering og forvaltning. Dette har vært et aktuelt og omstridt spørsmål i Stortingets kontrollpraksis helt siden parlamentarismens gjennombrudd. På den ene siden er det en tradisjon for å skjerme embetsverket fra direkte parlamentarisk kontroll, som ofte gis uttrykk i spissformuleringen om at «Stortinget kjenner bare statsråden». Dette er et prinsipp som er forankret i tungtveiende reelle hensyn. Direkte parlamentarisk kontroll med embetsverket kan undergrave statsrådets ansvar, skade det interne arbeidsforholdet mellom embetsverk og politisk ledelse, og true de enkelte embets- og tjenestemenns rettssikkerhet.

På den annen side er det ikke noe rettslig bindende prinsipp at Stortinget bare skal kjenne statsråden, og i praksis har det aldri fungert slik at embetsverket har vært totalt skjermet for parlamentarisk gransking og kritikk. For de første kan slik gransking være helt nødvendig for å kartlegge statsrådenes reelle ansvar. For det andre har Stortinget alltid drevet en kontroll som ikke bare tar sikte på «statsrådsjakt», men også på å avdekke og avhjelpe feil og forsømmelser i forvaltningen, uavhengig av statsrådets ansvar. Det overordnede hensyn er ikke å skjerme embetsverket mot gransking, men å forhindre at granskingen får uheldige konsekvenser – for forholdet mellom Storting og regjering, effektiviteten i forvaltningen, og de enkelte embets- og tjenestemenn. Utvalget vil også påpeke at det komparativt sett ikke er noen selvfølge at embetsverket skal være skjermet for parlamentarisk kontroll, og at mange parlamenter her går betydelig lenger enn det Stortinget normalt gjør.

Dette er viktige og vanskelige spørsmål, som utvalget vil komme nærmere tilbake til i sin endelige utredning. I forhold til åpne kontrollhøringer har utvalget valgt å videreføre de ikke-bindende normene som i noen grad kan sies å ha utkrySTALLISERT seg under prøveperioden, og som nå er modne for å avklares og justeres. Disse normene bygger fremfor alt på sondringen mellom departement og ytre etat.

I forhold de *ytre etater* har Stortingets komiteer i prøveperioden ansett seg frie til å innkalle embets- og tjenestemenn til å møte til åpen høring. Dette har etter hvert blitt ganske vanlig, og representanter for en lang rekke forskjellige etater har på denne måten møtt og avgitt forklaring (se punkt 3.2). Ved noen tilfeller har den ansvarlige statsråden også vært til stede, men det gjelder slett ikke alltid, og de berørte embets- og tjenestemenn har uansett selv besvart direkte spørsmål fra komiteen. Dette har etter utval-

gets mening fungert tilfredsstillende, og bør videreføres.

Utvalget vil derfor foreslå en bestemmelse i reglementet for åpne kontrollhøringer der det heter at embets- og tjenestemenn i de ytre etater kan anmodes om å møte til høring og forklare seg for komiteen. Ved slike høringer skal den ansvarlige statsråd varsles på forhånd, og gis adgang til å være til stede, og om nødvendig supplere forklaringen.

I forhold til embetsverket i *departmentene* har praksis i prøveperioden vært annerledes. Her har det ikke forekommet at embets- og tjenestemenn har møtt alene i åpen høring. Ved ett tilfelle møtte to representanter for Justisdepartementet sammen med statsråden, men slik at de selv måtte besvare kritiske spørsmål fra komiteen. Dette var på mange måter en ekstraordinær sak, og innkallingen var for øvrig meget omstridt. Ellers har embets- og tjenestemenn fra departementene kun møtt som bisittere for statsråden, og bare tatt ordet når statsråden har åpnet for det.

Utvalget mener at dette er en hensiktsmessig praksis, som kan videreføres. I prinsippet bør komiteen ha mulighet til å innkalle embets- og tjenestemenn også fra departementene. Men i slike tilfeller skal anmodningen rettes til den ansvarlige statsråd, som har adgang til å være til stede. Som hovedregel må det også være opp til statsråden å avgjøre hvem som skal svare på komiteens spørsmål. Utvalget vil imidlertid foreslå at komiteen rent unntaksvis bør ha mulighet til å stille spørsmål direkte til embetsverket, dersom særlig tungtveiende grunner tilsier dette. Det vil f.eks. kunne være tilfelle i alvorlige kontroll saker, der dette er komiteens eneste mulighet til å avdekke sakens faktum. Dette vil imidlertid være et spørsmål som krever grundig drøftelse, og utvalget foreslår derfor at det må behandles av komiteen i lukket møte, der beslutning treffes med alminnelig flertall.

Utvalget vil presisere at prinsippet om frivillighet også gjelder ved innkalling av embetsverket til åpen høring. Det innebærer at de enkelte embets- og tjenestemenn selv må kunne avgjøre om de ønsker å møte, og hva de vil forklare seg om. Det vil etter utvalgets mening ikke være heldig dersom den ansvarlige statsråd skulle bruke sin instruksjonsrett til å pålegge en motvillig embets- eller tjenestemann å besvare spørsmål fra komiteen. På den annen side bør statsråden heller ikke nekte en ansatt i departementet å forklare seg, dersom vedkommende er villig, og komiteen ved særskilt beslutning har åpnet for direkte spørsmål.

Utvalget vil også foreslå en bestemmelse i reglementet som presiserer at komiteen under sin utspørring plikter å ta hensyn til de lojalitetsforpliktelser

som eksisterer innad i forvaltningen, og mellom embetsverk og statsråd. Møteleder bør ha et særlig ansvar for å påse at dette respekteres. Det gjelder både ved innkalling av representanter fra departement og ytre etat. En annen sak er at omfanget av lojalitetsplikten overfor statsråden er langt mer beskjedt for ansatte i ytre etater enn i departementene.

Utvalget er for øvrig kjent med at grensen mellom departement og ytre etat i noen tilfelle kan være uklar, og at slike etater i ulik grad er underlagt statsrådens instruksjons- og kontrollmyndighet. Det antas imidlertid at de finere formelle sondringer her ikke vil reise problemer som ikke greit lar seg løse i praksis. I de senere år har det også forekommet at offentlige etater har blitt omdannet til statsforetak o.l. Her vil de vanlige høringsreglene gjelde, slik at det ikke er noen plikt for komiteen til å varsle statsråden når den innkaller representanter for slike foretak m.m.

7 TILGRESENDE SPØRSMÅL – KOMITEENES MØTER

I forbindelse med forslaget om nye høringsregler, vil utvalget også foreslå en redigering i Stortingets forretningsorden. Denne går ut på at nåværende § 21 første og annet ledd flyttes til § 20. Den nye § 20 blir dermed en bestemmelse om komiteens *møter*, mens § 21 frigjøres til kun å gjelde for komiteens *høringer*. Dette er en rent teknisk justering, som skaper en mer naturlig inndeling mellom de to paragrafene.

På ett punkt vil det imidlertid etter utvalgets oppfatning være hensiktsmessig å innta en endring også i § 20. Når hovedregelen for høringer heretter skal være åpne dører, er det naturlig at det i forretningsordenen også presiseres at for komiteens *møter* gjelder det en absolutt regel om lukkede dører. Dette er en fast innarbeidet praksis, som alltid har vært fulgt, og som har vært antatt å ha karakter av sedvanerett. Utvalget foreslår å kodifisere denne sedvanen, slik at den nå uttrykkelig vil fremgå av § 20. Forslaget vil innebære en synliggjøring av dagens regel, men ingen endring.

Dersom det fastslås i § 20 at komiteens møter skal foregå for lukkede dører, vil det etter utvalgets mening også være naturlig å kodifisere den uskrevne regelen som pålegger komiteens medlemmer et forbud mot å referere uttalelser avgitt av andre komitémedlemmer under lukket møte. Med uttalelser menes her alle utsagn, signaler, synspunkter o.l. som representantene avgir. Heller ikke dette vil innebære noen realitetsendring i forhold til dagens praksis. Det vises til utvalgets forslag, som inntatt under punkt 8.1, med kommentarer i punkt 9.1.

8 UTVALGETS FORSLAG TIL ENDRINGER I STORTINGETS FORRETNINGSORDENEN OG TIL ET NYTT REGLEMENT FOR KONTROLLHØRINGER

8.1 Endringer i Stortingets forretningsorden

Ny § 20: Komiteens møter

Første ledd: Som før.

Andre ledd (nytt): Komiteens møter foregår for lukkede dører. Det er ikke adgang til å gjengi uttalelser som er gitt av andre komitémedlemmer i et lukket komitémøte.

Tredje ledd: Nåværende andre ledd.

Fjerde ledd: Nåværende tredje ledd.

Femte ledd: Nåværende § 21 første ledd.

Sjette ledd: Nåværende § 21 andre ledd.

Ny § 21: Komitéhøringer – flertallets forslag

Komiteen kan avholde høringer. Med høring menes et møte i komiteen der den mottar muntlige forklaringer fra personer som den selv anmoder om å komme, eller som søker om å få legge frem opplysninger for komiteen. Høringer skal avholdes og anmodning om å møte til høring skal fremsettes når minst 1/3 av komiteens medlemmer ber om det. De innkalte møter frivillig, og avgjør selv om de vil besvare komiteens spørsmål.

Spørsmålet om å avholde en høring skal oppføres som egen sak i innkallingen til komitémøte. Bare saker som er til behandling i komiteen, og hvor det er valgt saksordfører, kan være gjenstand for høring.

Komiteens høringer foregår for åpne dører. Der som det anses nødvendig kan komiteen med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for lukkede dører. Et medlem av komiteen kan kreve at høringen avbrytes, for at komiteen skal behandle den videre fremdrift, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt.

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

Under en åpen høring skal det finnes plasser for tilhørere. Antall tilhørere kan begrenses av plassenssyn. Tilhørere som opptrer forstyrrende, kan bortvises. Komiteen kan beslutte at det skal tas stenografisk referat fra en åpen høring eller at høringen skal tas opp på lydband. Komiteen kan beslutte at det ikke kan tas lyd- eller bildeopptak i en høring som for øvrig er åpen. Åpne høringer skal kunngjøres ved oppslag i stortingsbygningen senest 24 timer før høringen, med opplysning om hvilken sak som skal behandles. I ekstraordinære tilfelle kan åpen høring kunngjøres med kortere varsel. Så vidt mulig bør det unngås at åpne høringer holdes når det er møte i Stortinget eller avdelingene.

Komiteen fastsetter selv den nærmere prosedyren for sine høringer, herunder fordeling av taletid, rekkefølge, og antall hoved- og oppfølgingsspørsmål. I saker som angår Stortingets kontroll (kontrollhøringer) skal åpne høringer foregå etter et særskilt reglement som vedtas av Stortinget i plenum.

Ny § 21: Komitéhøringer – mindretallets forslag

(I) Mindretallet, leder Ranveig Frøiland, foreslår at flertallets forslag til ny § 21 første avsnitt tredje punktum går ut, og erstattes med:

«Når et flertall i komiteen har besluttet at høring skal holdes, kan en tredjedel av medlemmene i komiteen bestemme hvem som skal innkalles til høring».

(II) Et annet mindretall, medlemmet Inge Lønning, foreslår at flertallets forslag til ny § 21 første avsnitt tredje punktum, går ut.

(III) Mindretallet, Inge Lønning, foreslår at flertallets forslag til ny § 21 tredje avsnitt går ut og erstattes med:

«Komiteens høringer foregår for lukkede dører. Der hvor det anses hensiktsmessig kan komiteen med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for åpne dører. Et medlem av komiteen kan kreve at en åpen høring avbrytes, for at komiteen skal behandle den videre fremdrift, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt.»

(IV) Mindretallet, leder Ranveig Frøiland og Inge Lønning, foreslår at flertallets forslag til ny § 21 femte avsnitt siste punktum går ut, og erstattes med:

«Det er ikke adgang til å holde åpen høring når det er møte i Stortinget eller i avdelingene».

Nåværende § 21 a

Oppheves

8.2 Forslag til reglement for åpne kontrollhøringer

Reglement for åpne kontrollhøringer

§ 1 Virkeområde og formål

(1) Komiteenes åpne høringer i kontrollsaker skal avholdes i henhold til Stortingets forretningsorden § 21, samt etter dette reglement. Med kontrollsaker menes alle saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen, med unntak av saker som gjelder grunnlovsendring, bevilgninger til Stortinget og valglovgivning. I de andre komiteene gjelder reglene om kontrollhøringer når den åpne høringen har

som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp. I samtlige komiteer kan 1/3 av medlemmene kreve at også andre høringer skal avholdes etter reglene for kontrollhøringer.

(2) Formålet med reglementet er å sikre Stortingets informasjonsbehov i kontroll saker og en god fremdrift i høringen, samtidig som hensynet til de innkaltes rettssikkerhet ivaretas.

§ 2 Forberedelse av høringen

(1) I henhold til forretningsordenen § 21 kan 1/3 av komiteens medlemmer kreve at det skal avholdes høring i en kontroll sak, og kreve at komiteen innkalte bestemte personer til å møte. Med mindre annet er besluttet, skal høringen foregå for åpne dører. Beslutning om helt eller delvis å gjennomføre høringen for lukkede dører treffes av komiteen med vanlig flertall.

(2) Før høringen gjennomfører komiteen et særskilt saksforberedende møte. Komiteen bør gjennomgå de problemstillinger som ønskes belyst, med sikte på å gjøre utspørringen mest mulig effektiv. Videre bør det fastsettes en fremdriftsplan for høringen.

(3) Under det saksforberedende møtet beslutter komiteen hvem som skal være møteleder og hovedutspørrere under høringen. Møteleder trenger ikke være medlem av den komité som gjennomfører høringen. Møteleder fungerer under hele høringen, med mindre ekstraordinære grunner nødvendiggjør et bytte.

§ 3 Den innkaltes stilling

(1) De som anmodes om å møte til høring skal varsles i så god tid som mulig. Anmodningen skal angi den sak eller de saker komiteen ønsker forklaring om. Kopi av dette reglement skal vedlegges. Det skal videre opplyses om hvilke medier som vil ha anledning til å være til stede, og om det skal tas referat. De som møter skal ha tilgang til komiteens saksdokumenter med mindre regler om taushetsplikt tilsier annet.

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

(3) Den innkalte skal ha adgang til å medbringe en bisitter. Flere bisittere kan medbringes, med mindre komiteen motsetter seg dette. Den innkalte har rett til å konferere med sin bisitter før svar avgis. Dersom møteleder gir adgang til dette, kan bisitteren supplere forklaringen.

§ 4 Gjennomføringen av høringen

(1) Møteleder skal innledningsvis orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder. Møteleder har ansvaret for å fordele ordet mellom komitémedlemmene og for at høringen gjennomføres i henhold til forretningsordenen § 21 og dette reglement. Møteleder skal opptre upartisk i saken, og har ikke selv adgang til å stille spørsmål. Møteleder skal påse at spørsmålene holder seg innenfor det tema som er angitt, og at den innkaltes rettssikkerhet ivaretas.

(2) Før komiteen starter sin utspørring, skal den innkalte gis inntil 10 minutter til å gi sin versjon av saken. Etter at utspørringen er over, skal den innkalte gis inntil 5 minutter til å sammenfatte saken. Møteleder kan utvide den innkaltes taletid i den grad det anses nødvendig for sakens opplysning.

(3) Under utspørringen skal saksordføreren og to andre av komiteens medlemmer gis særskilt tid til å stille spørsmål. Fordelingen av spørretid skal skje ut fra hensynet til å få saken belyst fra flest mulig sider, og 1/3 av komiteens medlemmer kan kreve å få velge en av hovedutspørrerne. De andre medlemmene av komiteen kan kreve inntil 10 minutter, svar inkludert.

(4) Høringen innledes med at saksordfører stiller sine spørsmål, etterfulgt av de to andre særskilte utspørrerne. Deretter får komiteens øvrige medlemmer ordet til spørsmål i henhold til den rekkefølge som er vanlig ved Stortingets debatter.

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

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

(7) Etter forretningsordenen § 21 tredje ledd kan et medlem av komiteen kreve at høringen avbrytes, for at komiteen skal behandle den videre fremdrift, herunder forslag om at høringen skal avsluttes eller fortsette for lukkede dører. Komiteen kan bare motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komiteens medlemmer ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt lov- eller instruksfestet taushetsplikt.

§ 5 Høring av embets- og tjenestemenn.

(1) Komiteen kan anmode embets- og tjenestemenn om å møte til høring. Dersom det gjelder ansatte i et departement, skal anmodningen rettes til

den ansvarlige statsråd, som da har adgang til å være til stede under høringen. Alle spørsmål stilles til statsråden, som velger hvem som skal svare. Dersom det av særskilte grunner anses nødvendig, kan komiteen etter egen behandling i lukket møte likevel bestemme at spørsmål skal stilles direkte til den innkalte embets- eller tjenestemann.

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

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

9 KOMMENTARER TIL DE NYE BESTEMMELSENE

9.1 Merknader til endringene i Stortingets forretningsordenen

Til forretningsordenen § 20

I første ledd er det ikke foretatt endringer.

Andre ledd første punktum fastslår hovedregelen om at komiteenes *møter* går for lukkede dører. Når det gjelder begrunnelsen for å ta denne regelen inn i forretningsordenen, vises det til drøftelsen under punkt 7. At dørene er lukket, innebærer at bare de som har en oppgave i forbindelse med behandlingen av den aktuelle sak, har adgang. Utenom høringene (som også kan avholdes for lukkede dører) vil dette i praksis si komitémedlemmene og komiteens sekretærer.

Om grensen mellom komitémøter og -høringer vises det til kommentarene nedenfor i tilknytning til Fo § 21.

Andre punktum i andre leddet kodifiserer det ulovfestede *referatforbudet* fra komitémøtene. Utvalget har ikke tilsiktet noen realitetsendring i forhold til det som i dag følger av uskreven rett. Forbudet omfatter enhver form for gjengivelse av synspunkter eller standpunkter som er fremkommet av andre komitémedlemmer under det lukkede komitémøtet. Uttrykket «uttalelser gitt av andre komitémedlemmer» skal således gis en vid betydning. For eksempel er det ikke adgang til å opplyse til utenforstående om hvordan øvrige medlemmer av komiteen har stilt seg til et forslag som komitémedlemmet selv har fremsatt overfor komiteen. I tråd med dagens praksis, gjelder imidlertid ikke referatforbudet for de synspunkter som medlemmet selv har fremsatt.

Der hvor et komitémedlem gir sitt samtykke til at andre komitémedlemmer gjengir hans eller hennes uttalelser fra et lukket komitémøte, gjelder ikke re-

feratforbudet. En tilsvarende begrensning finnes i Forvaltningsloven § 13 a nr. 1, som opphever taushetsplikten der hvor de som har krav på taushet, samtykker i offentliggjøring. Utvalget har ikke sett behov for å ta denne begrensningen inn i forretningsordenen.

I henhold til Ansvarlighetsloven av 1932 § 12 kan det medlem av Stortinget som «ikke retter sig efter Stortingets forretningsorden» stilles for riksrett og straffes med bøter. En konsekvens av at referatforbudet nedfelles i forretningsordenen, slik utvalget foreslår, er at overtredelse av forbudet utløser straffansvar etter ansvl. § 12 (forutsatt at de alminnelige straffbarhetsbetingelser for øvrig er til stede). I samme lovs § 14 finner vi en henvisning til strl. § 121 om brudd på taushetsplikt. Etter denne bestemmelsen kan overtrederen straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og hvor overtredelsen har skjedd i vinnings hensikt, i inntil 3 år. Utvalget har bevisst unnlatt å bruke begrepet «taushetsplikt» om referatforbudet, og legger til grunn at overtredelse av referatforbudet slik det er foreslått utformet, ikke omfattes av den strengere straffebestemmelsen i ansvl. § 14 jf. strl. § 121.

Tredje og fjerde ledd tilsvarer nåværende § 20 andre og tredje ledd. **Femte og sjette ledd** tilsvarer nåværende § 21 første og andre ledd. Det vises til kommentarene under punkt 7 for så vidt gjelder behovet for de redigeringsmessige endringer som er foretatt.

Til forretningsordenen § 21

Første ledd omhandler høringer generelt. Med høring forstås alle formelle samlinger som komiteen har med andre personer enn komiteens medlemmer og dens sekretær(er), jf. andre punktum. Møter som komiteen har med Stortingets eksterne hjelpeorganer, omfattes imidlertid ikke av Fo § 21 og uttrykket høring. Ei heller omfattes de tilfeller hvor komiteen inviteres til å møte eksterne personer eller organisasjoner utenfor Stortingets lokaler. Det vises til drøftelsen i punkt 5.1.

I tredje punktum gis et mindretall av komiteens medlemmer rett til for det første å imøtekomme en forespørsel om å få legge frem opplysninger for komiteen, og for det andre å anmode på vegne av komiteen om at bestemte personer skal møte til høring. I punkt 5.2 er det gitt en begrunnelse for å gi et mindretall i komiteen rett til å bestemme at høring skal holdes og hvem som skal møte til høring.

Fjerde punktum presiserer at høringene er frivillige. De innkalte velger selv om de vil møte, hvilke spørsmål de vil besvare, og hvor forbeholdent de vil formulere sine svar.

Andre ledd er en videreføring av eksisterende regler i kontroll- og konstitusjonskomiteens reglement. Reglene gjelder for samtlige høringer, åpne og lukkede høringer, høringer i kontroll saker og i andre

saker. Bestemmelsen må leses i lys av initiativforbudet i Fo § 20 tredje ledd.

Det fremgår av **tredje ledd** første punktum at åpne dører blir hovedregelen, og i andre punktum at et alminnelig flertall kan bestemme at dørene lukkes. Populært sagt speilvendes regelen i forhold til i dag. Det er ikke knyttet særskilte vilkår til komiteens adgang til å lukke dørene; her står komiteen fritt i hvilke hensyn den vil legge vekt på. Det kan være praktisk at deler av en høring gjennomføres for lukkede dører, for eksempel hvor taushetsplikten gjør det nødvendig. Komiteen er derfor gitt anledning til å gjennomføre en «delvis» lukket høring. Se ellers drøftelsen i punkt 4.2 om bakgrunnen for å innføre en hovedregel om åpne komitéhøringer.

Tredje punktum er en sikkerhetsventil for de tilfeller hvor det foreligger omstendigheter som kan gjøre det aktuelt å lukke eller avslutte en høring, eller vurdere andre sider ved saksbehandlingen. Eksempelvis der hvor den innkalte unnlater å svare med henvisning til at opplysningene er taushetsbelagte. Her gis det enkelte komitémedlem rett til å avbryte høringen, slik at komiteen (dvs. komiteens flertall) kan ta stilling til den videre fremdrift av saken. Med noen mindre språklige endringer, er bestemmelsen en videreføring av Fo § 21 a tredje ledd.

Fjerde og femte punktum gjelder taushetsbelagte opplysninger. I fjerde punktum bestemmes det at komiteen bare kan motta taushetsbelagt informasjon for lukkede dører. Hva som er taushetsbelagt informasjon, må avgjøres ut fra en tolkning av den enkelte lov eller instruks som fastsetter taushetsplikt. Femte punktum presiserer komitémedlemmenes egen taushetsplikt ved utformingen av spørsmål til den innkalte.

I **fjerde ledd** videreføres dagens regel i Fo § 21 andre ledd siste punktum om at meningsutveksling mellom komitémedlemmene ikke kan finne sted. Forbudet innebærer at komitémedlemmene må stille spørsmål, og ikke holde innlegg. Videre må spørsmålene rettes til den innkalte, og ikke til de øvrige komitémedlemmene. Spørsmål som i utpreget grad forholder seg til og karakteriserer andre komitémedlemmers synspunkter, vil også kunne rammes av forbudet mot meningsutveksling. Dette må bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Bestemmelsen gjelder bare de åpne høringer. I lukkede høringer er det ikke noe forbud mot at komitémedlemmene utveksler synspunkter, men det kan være gode grunner for å forsøke å unngå dette også her.

Femte ledd gjelder i hovedsak forholdet til offentligheten. Med to mindre unntak, er leddet en ren videreføring av nåværende Fo § 21 a fjerde og femte ledd, samt første ledd andre til fjerde punktum. Det er ingen forutsetning for å holde en åpen høring at alle som ønsker det, får tilgang. Av plasshensyn kan antall tilhørere begrenses. Også adgangen til lyd- og billedopptak kan begrenses, men komiteen kan ikke beslutte at det ikke skal være anledning til å referere fra en åpen høring.

For at en høring kan anses som åpen, må altså noen utenom komiteens medlemmer og de som høres, ha adgang, og disse må gis anledning til å referere fra høringen.

Endringene i forhold til tidligere går for det første ut på at komiteen – som et alternativ til stenografering – kan beslutte at høringen tas opp på lydbånd. Det vises i den forbindelse til vurderingene i punkt 5.1. Dessuten understrekes det at komiteen ikke har plikt til noen av delene, jf. uttrykket «kan beslutte». For det andre er det tidligere forbudet mot å avholde åpne høringer mens det er møte i Stortinget eller avdelingene, myket opp gjennom formuleringen «bør så vidt mulig unngås». Endringen har sammenheng med at man ellers vil få praktiske gjennomføringsproblemer. Se nærmere punkt 5.1.

Sjette ledd gir den enkelte komité fullmakt til å fastsette den nærmere prosedyren for gjennomføringen av høringen. Dette kan skje gjennom et reglement, eller fra sak til sak. Et unntak gjelder for *kontrollhøringene*. Disse skal avvikles i henhold til et særskilt reglement som vedtas av Stortinget i plenum. I kommentarene til reglementets § 1 er det gjort nærmere rede for hvilke høringer som omfattes av begrepet kontrollhøring.

9.2 Merknader til nytt reglement for åpne kontrollhøringer

Til reglementets § 1

Første leddet angir reglementets anvendelsesområde. Særreglene for kontrollhøringer gjelder for det første alle høringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen, bortsett fra de sakstyper som er særskilt nevnt. Denne avgrensningen vil kunne favne videre enn til å gjelde kontrollsaker slik det er definert i bestemmelsen, men er valgt ut fra hensynet til en enkel praktisering av bestemmelsen i typetilfellene. For de øvrige komiteene er det ikke mulig å bestemme reglementets anvendelsesområde ved å ta utgangspunkt i kompetansefordelingen i Fo § 12. Det er derfor nødvendig å angi en rettslig definisjon på hva en kontrollhøring er. Det som kjennetegner kontrollaktiviteten, er at den forholder seg til et tidligere begivenhetsforløp, dvs. at den er etterfølgende. Derfor er formuleringen «klarlegge eller vurdere et tidligere begivenhetsforløp» valgt. Dette vil omfatte for eksempel granskning av om regjeringen har etterkommet instruks gitt av Stortinget, eller om en statsråd har oppfylt sin opplysningsplikt overfor Stortinget.

At reglene for kontrollhøringer kommer til anvendelse, har betydning i forhold til den innkaltes rettssikkerhet. Det blir derfor viktig for den innkalte om reglene i det særskilte reglementet for kontrollhøringer kommer til anvendelse. Uten en særlig regulering av spørsmålet, vil utgangspunktet være at et alminnelig flertall i komiteen beslutter om reglementet kommer til anvendelse i et konkret tilfelle. Dette vil i og for seg også være utgangspunktet med

forslaget ovenfor. Men *dertil* gis den innkalte et styrket vern, gjennom at et mindretall (minst en tredjedel) kan bestemme at reglene for kontrollhøringer skal gjelde uavhengig av om kriteriene for kontrollhøring i det enkelte tilfelle er oppfylt. Formålet er dels å gi den *innkalte* sikkerhet for at reglementet for kontrollhøringer kommer til anvendelse der hvor det er behov for det, dels å gi anvisning på en enkel avgjørelsesmekanisme hvis det skulle forekomme uenighet i komiteen om hvorvidt man står overfor en kontrollsak.

Det er tatt inn en egen formålsbestemmelse i **andre leddet**, som angir hvilke hensyn som må balanseres ved praktiseringen av bestemmelsen.

Til reglementets § 2

Første ledd er en gjentakelse av deler av innholdet i forslag til Fo § 21 første og andre ledd, og er inntatt for sammenhengens skyld.

Andre leddet forutsetter og gir regler om et særskilt saksforberedende møte. Formålet er å øke informasjonsverdien av høringen, samt sikre en bedre fremdrift. I det saksforberedende møtet bør komiteen utarbeide en fremdriftsplan. En slik fremdriftsplan bør tematisere utspørringen av de innkalte, gjerne slik at det legges til rette for oppfølgingsspørsmål i tilknytning til det enkelte deltema i stedet for etter den tilmålte spørretid.

Tredje leddet første punktum bestemmer at møteleder og hovedutspørrere velges under det saksforberedende møtet. Når det gjelder ordningen med hovedutspørrere, vises til kommentarene til § 4 tredje ledd, og til drøftelsen ovenfor under punkt 6.5. I andre punktum er det inntatt en ny regel i forhold til dagens ordning, hvor det åpnes opp for at møtelederen ikke trenger å velges blant komiteens egne medlemmer. Dette må ses i sammenheng med reglene om møteledelse i reglementets § 4 første ledd, hvor det m.a. forutsettes at møtelederen ikke samtidig skal kunne delta i høringen gjennom å stille spørsmål. Hensikten er å sikre en mer uavhengig og upartisk møteledelse. – Det kan være naturlig at møteleder velges blant presidentskapets medlemmer, men dette er ikke noe krav. Bestemmelsen åpner ikke opp for at møtelederen velges utenfor Stortinget. Se nærmere om møteleders rolle under punkt 6.4.

Til reglementets § 3

I **første ledd** er det gitt regler om den innkaltes stilling forut for høringen. Varslingsfristen og innholdet i innkallingen tilsvarende reglene i det nåværende reglement for kontroll- og konstitusjonskomiteen, bortsett fra at «bør» er byttet ut med «skal». Hensikten er å markere at dette er en plikt for komiteen som ikke kan fravikes. Nytt er det at det skal vedlegges kopi av reglementet for åpne kontrollhøringer, jf. tredje punktum. Reglementet må antas å ha en viss informasjonsverdi for den innkalte. Etter fjerde

punktum skal varselet også opplyse om hvilke medier som vil ha anledning til å være til stede, og om det skal tas referat.

Det er i femte punktum gitt regler om innsyn i komiteens dokumenter i saken. Dette har betydning hvis komiteen i forkant av høringen har mottatt dokumenter som ikke er offentlig tilgjengelige. Også tidligere forklaringer i komiteen omfattes av innsynsretten, i den utstrekning disse er nedskrevet. Den innkalte må selv kreve å få seg forelagt disse dokumentene. Det gjelder et unntak for taushetsbelagt informasjon.

Andre ledd første punktum gjentar prinsippet om frivillige høringer, slik det kommer til uttrykk i Fo § 21 første ledd fjerde punktum. Resten av leddet regulerer de situasjoner hvor spørsmålene vedrører taushetsbelagt informasjon. Andre punktum sier at der hvor spørsmålet gjelder taushetsbelagt informasjon, bør den innkalte gjøre komiteen oppmerksom på dette. Dette er for så vidt en selvsagt regel, siden den innkalte ikke har anledning til å røpe taushetsbelagt informasjon i en åpen komitéhøring. Regelen kan imidlertid ha en viss informasjonsverdi i forhold til den innkalte, og er derfor videreført i det nye reglementet. Tredje punktum gir den innkalte rett til å anmode komiteen om å få besvare spørsmålene for lukkede dører, og fjerde punktum bestemmer at komiteen i så fall skal ta stilling til anmodningen i et lukket komitémøte. Den innkaltes anmodning om lukkede dører vil gjerne være foranlediget av at hans eller hennes forklaring vil inneholde taushetsbelagt informasjon. Andre motiver kan imidlertid også forekomme, og det er ikke oppstilt bestemte vilkår for å rette en slik anmodning.

Tredje leddet gir rett til å bringe med seg og konferere med bisitter(e). Om begrunnelsen for regelen vises til drøftelsen ovenfor i punkt 6.3. Den innkalte bestemmer selv hvem bisitteren skal være. Videre kan de innkalte i utgangspunktet selv bestemme hvor mange bisittere de ønsker å bringe med seg. Komiteen kan imidlertid begrense antallet til én, for eksempel ut fra praktiske gjennomføringshensyn. Den innkalte har rett til å konferere med sin bisitter, jf. tredje punktum, men kan ikke la bisitteren svare i sitt sted uten at møtelederen gir adgang til dette, jf. fjerde punktum.

Til reglementets § 4

I **første leddet** er det gitt regler om møteledelsen. Møtelederen skal være upartisk, og har som oppgave å lede gjennomføringen av høringen. Herunder skal møtelederen som sin særskilte oppgave påse at den innkaltes rettsikkerhet ivaretas. – Nytt i utvalgets forslag er det at møtelederen ikke selv har anledning til å stille spørsmål. Begrunnelsen er at rollen som upartisk møteleder er vanskelig å forene med aktiv utspørring, som ofte vil kunne farges av utspørrerens politiske tilhørighet. Jf. også ovenfor i kommentarene til § 2, om at møtelederen kan velges

utenfor komiteen. Det vises ellers til drøftelsen i punkt 6.4 om møteleders rolle.

Andre leddet søker å ivareta den innkaltes behov for å kunne gi en sammenhengende fremstilling av saken, uten den vinkling på saken som spørsmålsformen gir. Dette er konkretisert gjennom en rett til 10 minutters presentasjon *før* utspørringen tar til, og rett til en kortere oppsummering *etter* utspørringen på inntil 5 minutter. At den innkalte kan gis «inntil» 10 og 5 minutter, innebærer at komiteen kan fastsette kortere tid, for eksempel der hvor sakens omfang tilsier det. Tidsangivelsen bør imidlertid anses veiledende i normaltilfellene. – I siste punktum gis møtelederen rett til å utvide taletiden der hvor det viser seg nødvendig.

Tredje leddet gjelder fordeling av spørretid. Hensynet bak bestemmelsen er at kvaliteten på utspørringen blir bedre hvis noen få av komitémedlemmene forbereder seg særskilt godt og er spesielt aktive. Tre av komitémedlemmene gis derfor «særskilt tid» til utspørringen. Komiteen må fastsette den nærmere tidsrammen for hovedutspørrerne i det forberedende møtet, gjerne i fremdriftsplanen. Det er en forutsetning at hovedutspørrerne gis den samme tidsrammen. I utpeking av hovedutspørrere må komiteen sørge for at man oppnår en balansert utspørring, dvs. at de ulike interesser i saken kommer til orde gjennom utspørringen. En tredjedel av komiteens medlemmer gis derfor rett til å velge én av hovedutspørrerne. Se ellers vurderingene under punkt 6.5.

Ordningen med saksordfører pluss to andre komitémedlemmer som hovedutspørrere, tar utgangspunkt i normalsituasjonen med en saksordfører. Der hvor man (unntaksvis) har flere saksordførere i samme sak, kan det oppstå logiske problemer med hensyn til hvilken fraksjon som utgjør mindretallet på en tredjedel (som har rett til å utpeke en av hovedutspørrerne). I slike tilfeller må utpekingen av de tre hovedutspørrerne skje med utgangspunkt i hensynet bak bestemmelsen: å få saken belyst fra flest mulig sider.

Selv om man opererer med hovedutspørrere, er det etter utvalgets oppfatning ikke ønskelig å frata de andre komitémedlemmene retten til å stille spørsmål. Den nåværende regelen i kontroll- og konstitusjonskomiteens reglement om rett til inntil 10 minutters spørretid for de øvrige medlemmene er derfor beholdt. Det er naturligvis ikke noe krav at hvert enkelt medlem gjør bruk av sin spørretid. Av dette følger det at komiteen ved enighet også kan beslutte å redusere spørretiden på 10 minutter, eller nøye seg med korte oppfølgingsspørsmål.

Fjerde leddet gjelder rekkefølgen på utspørringen, og er dels en oppfølging av tredje leddet, dels en videreføring av de nåværende regler.

I **femte ledd** reguleres bruken av oppfølgingsspørsmål. Møteleder kan åpne for oppfølgings-spørsmål der hvor dette fremstår som hensiktsmes-

sig, i stedet for å knytte dette opp til utløpet av den tilmålte spørretid, slik situasjonen har vært tidligere. For eksempel kan man åpne for oppfølgingsspørsmål i henhold til fremdriftsplan isteden for etter hvert enkelt komitémedlems tilmålte spørretid. Dette kan være hensiktsmessig for eksempel under hovedutspørrernes utspørring, som jo kan tenkes å strekke seg over noe tid. Hvis man i fremdriftsplanen *tematiserer* utspørringen, ligger det en mulighet i å la oppfølgingsspørsmålene komme etter hvert som utspørreren gjør seg ferdig med et del-tema. I slike tilfeller inngår ikke oppfølgingsspørsmålene i den tilmålte spørretid.

Tredje punktum åpner for en kort, avsluttende spørreunde, og er en videreføring av kontroll- og konstitusjonskomiteens reglement.

I **sjette leddet** første punktum gjentas Fo § 21 tredje ledd om at meningsutveksling mellom komitémedlemmene ikke skal finne sted. Medlemmene skal heller ikke kommentere de svar som den innkalte gir, uten som ledd i formuleringen av nye spørsmål, jf. andre punktum. Tredje punktum bestemmer at upassende eller fornærmelig adferd eller spørsmål ikke er tillatt. Bestemmelsen er hentet fra Fo § 38 andre ledd, som omhandler debattene i plenum.

Syvende ledd er en gjentakelse av Fo § 21 tredje ledd.

Til reglementets § 5

Første ledd første punktum fastslår hovedregelen om at komiteen kan anmode embets- og tjenestemenn om å møte til høring. Andre punktum gjelder ansatte i et departement. Her er hovedregelen at henvendelsen fra komiteen og den senere utspørringen går via statsråden. Det er imidlertid åpnet for at komiteen kan stille spørsmål direkte til den innkalte embets- eller tjenestemann når særlige grunner gjør det nødvendig. Slike direkte spørsmål krever imidlertid en særskilt beslutning fra komiteen; det er med andre ord ikke opp til det enkelte komitémedlem i det enkelte tilfelle å avgjøre hvorvidt særlige grunner foreligger. Komiteens beslutning skal fattes i lukket komitémøte.

I uttrykket «særlige grunner» ligger at direkte spørsmål til embets- og tjenestemenn i departementene er ekstraordinært, og at terskelen bør være relativt høy.

Når det gjelder de ytre etater, bestemmer **andre ledd** at henvendelsen fra komiteen kan gå direkte til den angjeldende embets- eller tjenestemann, og at spørsmålene stilles direkte til vedkommende. Statsråden skal imidlertid varsles og gis rett til å være til stede, samt kunne supplere forklaringen.

Tredje ledd inneholder en vær varsom-regel for komitémedlemmene, samt tilsynsplikt for møteleder.

Det vises til punkt 6.6, hvor kontrollhøringer av embetsverket er vurdert nærmere.

VEDLEGG**OVERSIKT OVER ÅPNE HØRINGER
AVHOLDT PÅ STORTINGET 1995–2001**

(Ajour per 28. februar 2001)

- Høring i kommunalkomiteen den 19. februar 2001. *Arbeidsinnvandring.*
- Høring i familie-, kultur og administrasjonskomiteen den 2. februar 2001 (Innst. S. nr. 147 (2000–2001)). *Idrettslivet.*
- Høring i næringskomiteen den 11. desember 2000 (Innst. S. nr. 104 (2000–2001)). *Diversedirektivet, farge-stoffdirektivet og søtstoffdirektivet.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 8. mai 2000 (Innst. S. nr. 205 (1999–2000)). *FATIMA.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 27. mars 2000 (Innst. S. nr. 200 (1999–2000)). *Rikshospitalet.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 17. januar, 31. januar, 4. februar og 21. februar 2000. *Gardermoutbyggingen.*
- Høring i næringskomiteen den 7. februar 2000 (Innst. S. nr. 124 (1999–2000)). *IT Fornebu.*
- Høring i samferdselskomiteen den 18. januar 2000. *Telianor.*
- Høring i utenrikskomiteen og næringskomiteen den 30. november og 1. desember 1998 (Innst. S. nr. 72 (1998–1999)). *Veterinæravtalen.*
- Høring i finanskomiteen den 11. mai 1998 (Innst. S. nr. 247 (1997–1998)). *Grønne skatter.*
- Høring i familie-, kultur og administrasjonskomiteen den 4. mai 1998 (Innst. S. nr. 200 (1997–1998)). *Kontantstøtten.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 6. og 9. februar 1998 (Innst. S. nr. 159 (1997–1998)). *Nordhordlandsbroen.*
- Høring i utenrikskomiteen den 5. mai 1997 (Innst. S. nr. 229 (1996–1997)). *Schengen.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 2. og 9. desember 1996, den 8., 10., 13., 21., 23., 30., og 31. januar 1997, samt den 24. og 25. februar 1997 (Innst. S. nr. 240 (1995–1996)). *Lundrapporten.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 17. januar, den 11. og 24. februar 1997 (Innst. S. nr. 235 (1996–1997)). *Berge Furre-saken.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 17., 18., 19. og 20. september 1996 (Innst. S. nr. 32 (1996–1997)). *Driftstilskudd til barne- og ungdomsorganisasjonene.*
- Høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen den 2. februar 1996 (Innst. S. nr. 190 (1995–1996)). *TRESS-90.*