

Innst. S. nr. 284

(2000-2001)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om åpne komitéhøringer og om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget

Dokument nr. 8:31 (2000-2001) og Dokument nr. 19 (2000-2001)

Til Stortinget.

A. ÅPNE KOMITÉHØRINGER

Bakgrunn

19. oktober 1995 vedtok Stortinget å tilføye i Stortingets forretningsorden (forkortet FO) en ny § 21 a som åpner adgang for komiteene til å beslutte at høringer holdes for åpne dører, jf. Innst. S. nr. 8 (1995-96) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Endringene trådte i kraft 1. desember 1995 og ble vedtatt gjort gjeldende som en prøveordning for den daværende valgperiode, det vil si inntil 30. september 1997. 19. juni 1997 vedtok Stortinget å forlenge prøveordningen med to år, inntil 30. september 1999, jf. Innst. S. nr. 276 (1999-97) fra Presidentskapet. 12. mai 1999 vedtok Stortinget å forlenge prøveordningen ytterligere inntil 30. september 2001, jf. Innst. S. nr. 168 (1998-99) fra Presidentskapet.

Stortinget vedtok 18. mai 2000 å nedsette et utvalg til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Presidentskapet oppnevnte stortingsrepresentant Ranveig Frøiland som leder av utvalget og følgende andre medlemmer: Stortingsrepresentantene Odd Einar Dørum, Carl I. Hagen, Anne Enger Lahnstein, Inge Lønning, Rolf Reikvam og Einar Steensnæs, forsker Hanne Marthe Narud, advokat Fredrik Sejersted og revisjonsråd Bjørg Selås.

Utvalget fikk i oppdrag å avgi en delutredning om åpne komitéhøringer innen utgangen av februar 2001.

Den 13. desember 2000 fremmet representantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim Dokument nr. 8:31 (2000-2001), hvor punkt 1 går ut på at alle høringer stortingskomiteene avholder med organisasjoner, bedrifter og offentlige etater, som hovedregel gjøres åpne for presse og publikum. Forslaget ble sendt Presidentskapet, som ved brev av 16. januar 2001 anmodet utredningsutvalget om å vurdere den del av

forslaget som angår åpne komitéhøringer og la vurderingen inngå i delutredningen om åpne komitéhøringer.

Utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon avga delutredning om åpne komitéhøringer den 27. mars 2001. Utredningen er trykt som Dokument nr. 19 (2000-2001).

Sammendrag av delutredningen fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon

I de 5 årene som har gått siden prøveordningen med åpne komitéhøringer ble innført, har det blitt holdt åpne høringer i 17 saker (per februar 2001), derav i 8 saker i kontroll- og konstitusjonskomiteen. I løpet av året 2000 hadde komiteene i alt 163 høringsseanser, hvorav bare 12 var åpne (i seks ulike saker). Utvalget har et bestemt inntrykk av at antallet lukkede høringer har vært økende i de senere år. Omfanget har nådd et nivå der det etter utvalgets mening kan være grunn til å stille spørsmålstegn ved om komiteene til tider ikke bruker for mye av sin tid og kapasitet på lukkede høringer.

I kontroll- og konstitusjonskomiteen har åpne høringer blitt anvendt i de fleste store kontrollsakene komiteen har hatt til behandling. I de andre fagkomiteene har åpne høringer bare blitt brukt i enkelte særlig viktige politiske saker. Åpne høringer har altså 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.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen vedtok i 1996 et internt reglement for sine åpne høringer, med hjemmel i FO § 21 a siste ledd. De andre komiteene har ikke

vedtatt slike regler, og her har ordningen fungert mer fleksibelt og med større variasjoner.

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. Utvalget ser åpne høringer som et positivt tilskudd til Stortingets arbeidsform. Som et grunnleggende argument peker utvalget på behovet for offentlighet om de politiske beslutningsprosessene. Stortingets innhenting av informasjon gjennom komitéhøringer er 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.

Utvalget fremhever betydningen av at komiteenes møter fremdeles må foregå for lukkede dører, slik at representantene kan føre en fri debatt, luften foreløpige forslag og ideer, og komme frem til nødvendige kompromisser. *Høringer* skal være et forum for informasjonssinnhenting, ikke for debatt. Slik har de åpne høringer til nå i hovedtrekk også fungert.

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 fortelser. 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. 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.

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 utvalgsflertallets oppfatning snarere et argument for å utvide bruken av åpne høringer enn for å begrense den. Åpne høringer vil synliggjøre hvilke interesseorganisasjoner og lobbyister som gis tilgang til Stortingets komiteer.

I Stortingets kontrollsaker er det etter utvalgets mening et særlig behov for åpne høringer. Komiteens oppgave er her å klarlegge et tidligere inntruffet begivenhetsforløp. Ofte vil komiteens grunnlagsmateriale være mer begrenset enn i andre saker, slik at høringer spiller en større rolle for informasjonstilfanget. Kontrollsaker er ofte også mer kontroversielle enn andre saker. Åpne høringer blir dermed særlig viktig for å sikre kvaliteten og brukeligheten av den informasjon som fremlegges for komiteen.

Utvalgets flertall ser det som uheldig at det etter gjeldende regel i FO § 21 a er åpenhet som må begrunnes

særskilt. Slik situasjonen er i dag, er de tungtveiende prinsipielle hensyn som tilsier åpne høringer, bare i begrenset grad realisert. 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. Som følge av en slik ny hovedregel regner utvalget med en vesentlig økning i antallet åpne høringer.

En omlegging fra lukkede til åpne komitéhøringer vil antagelig medføre at det samlede antallet høringer 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 noe mer omstendelig enn en lukket, vil komiteene 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 innstramming er hensiktsmessig. Utvalgets flertall antar også at bruken av høringer vil bli mer strukturert dersom åpenhet blir en hovedregel. Åpne høringer vil 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. Dette er praktiske spørsmål som etter utvalgets mening lar seg løse.

Utvalgets mindretall, Inge Lønning, finner det lite formålstjenlig å la begrepet høring omfatte alle de ulike former for innhenting av informasjon som i fagkomiteenes 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 representantenes arbeidsform og funksjonsdyktighet. Mindretallet mener det er viktig å trekke et skille mellom kontrollhøringer og andre slags høringer. De grunner som i forbindelse med kontrollhøringer kan anføres for åpenhet, er av prinsipiell art og må derfor tillegges avgjørende vekt. For mindretallet veier de praktiske argumentene, som taler i mot åpenhet som generell regel for all ekstern informasjonssinnhenting, tyngre enn de pragmatiske argumentene som taler for.

Dersom åpenhet innføres som hovedregel, blir det viktigere enn før å sonde klart mellom komitéhøringer og komitémøter. Utvalget foreslår at "høring" blir definert i FO § 21 første ledd som "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". Som "høring" regnes derimot ikke møter mellom komiteen og eksterne som foregår utenfor det ordinære stortings-

arbeidet, under komiteens reiser, befaringer o.l. Møter mellom en komité og representanter for et av Stortingets eksterne kontrollorganer er det etter utvalgets oppfatning heller ikke naturlig å anse som omfattet av reglene om høringer.

Utvalgets flertall foreslår at et mindretall på ⁿ av komiteens medlemmer skal kunne kreve at det avholdes høring i en sak som komiteen har til behandling, og at et tilsvarende mindretall kan avgjøre hvem som skal innkalles til høringen. Etter flertallets oppfatning er det uheldig at et flertall kan nekte å imøtekomme forslag fra et kvalifisert mindretall om å avholde høringer eller nekte å innkalle personer som mindretallet ønsker å høre forklaring fra. Det må anerkjennes at mindretallet kan ha legitime informasjonsbehov som går på tvers av flertallets politiske ønsker. Hvorvidt høringen skal foregå for åpne eller lukkede dører, vil etter flertallets forslag fremdeles måtte avgjøres ved vanlig flertall.

Et mindretall i utvalget, leder Ranveig Frøiland, foreslår at et alminnelig flertall skal bestemme at en høring avholdes, men at et mindretall på N siden kan bestemme hvem som skal innkalles til høringen. Et annet mindretall, Inge Lønning, finner det ikke tjenlig å innføre mindretallsrettigheter som skal gjelde for alle typer av høringer.

Ifølge flertallets utkast til bestemmelse i FO § 21 tredje ledd kan komiteen beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for lukkede dører "dersom det anses nødvendig". Ifølge premissene vil lukkede dører særlig være aktuelt i saker som angår opplysninger underlagt 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. Det foreslås bestemt i FO at komiteen bare kan motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Under åpen høring må komitémedlemmene ikke gjengi eller vise til opplysninger underlagt taushetsplikt. Dagens forbud mot meningsutveksling mellom komitémedlemmene under en åpen høring foreslås videreført.

Dersom åpenhet blir hovedregelen, er det praktisk vanskelig å videreføre det nåværende ubetingete forbudet mot at åpne høringer holdes samtidig med at det er møte i Stortinget eller avdelingene. Derfor foreslår flertallet en bestemmelse om at "så vidt mulig bør det unngås" at åpne høringer holdes når det er slike møter. Utvalgets mindretall, leder Ranveig Frøiland og Inge Lønning, foreslår videreføring av dagens forbud mot at åpne høringer holdes mens det er møte i Stortinget eller avdelingene.

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 å nøye seg med lydbåndopptak, 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.

I kontroll saker er det etter utvalgets mening behov for fastere og mer detaljerte regler for åpne høringer enn i andre typer saker. Derfor foreslås et eget reglement for åpne høringer i kontroll saker. Reglementet bør vedtas av Stortinget i plenum og blir dermed bindende for komiteene. "Kontroll saker" defineres som "alle saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen, med unntak av saker som gjelder grunnlovsendring, bevilgninger til Stortinget og valglovgivning", videre saker i de andre komiteene "når den åpne høringen har som formål å klarlegge eller vurdere et tidligere faktisk begivenhetsforløp". Dessuten foreslås bestemt at i samtlige komiteer kan ⁿ av medlemmene kreve at også andre høringer skal avholdes etter reglene for kontrollhøringer.

I reglementet foreslås regler om at den innkalte skal ha rett til innsyn i komiteens saksdokumenter, i den grad regler om taushetsplikt ikke stenger for det. Før utspørringen starter, skal den innkalte gis inntil ti minutter til å fremføre sin versjon av saken. Etter at utspørringen er over, skal den innkalte gis inntil fem minutter til å sammenfatte saken. Den innkalte skal ha rett til å bringe med seg en bisitter (rådgiver) og har rett til å konferere med bisitteren før svar avgis. Bisitteren kan supplere forklaringen dersom møteleder gir adgang til dette. Komitémedlemmene skal ikke ha adgang til å kommentere de svar som avgis, annet enn der dette inngår som en naturlig og nødvendig del av et oppfølgingsspørsmål.

I prøveperioden har komitélederen normalt fungert som møteleder under høringene, med samme rolle i utspørringen som de andre komitémedlemmene. På denne måten har samme person vekslet mellom ulike roller: som aktiv deltaker 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, særlig dersom saken er politisk kontroversiell. En nøytral og upartisk møteledelse er etter utvalgets oppfatning nødvendig både for å heve kvaliteten på utspørringen, for å sikre høringens troverdighet utad, og for å styrke de innkaltes stilling. Derfor foreslås bestemt i reglementet at møtelederen under en kontrollhøring skal opptre upartisk i saken og ikke selv har adgang til å stille spørsmål. Møtelederen skal påse at spørsmålene holder seg innenfor temaet og at den innkaltes rettssikkerhet ivaretas. Som følge av dette foreslås at komiteen skal velge særskilt møteleder for den enkelte sak. Komitélederen kan velges til møteleder, men dette vil kunne være upraktisk dersom denne tidligere har vært aktivt engasjert i saken eller ønsker å delta i utspørringen. I slike tilfelle kan komiteen velge et annet av komitémedlemmene eller en stortingsrepresentant som ikke sitter i komiteen, til møteleder. En ekstern møteleder kan, dersom komiteen ønsker det, med fordel velges blant de representanter som jevnlig leder møter i Stortinget eller avdelingene.

Tre hovedutspørrere, som skal få tildelt særskilt tid til å stille spørsmål, foreslås utpekt for hver høring, den ene må være saksordføreren. ⁿ av komitémedlemmene kan kreve utpekt en av hovedutspørrerne.

Det skal være opp til møtelederen underveis å åpne for oppfølgingsspørsmål.

Det foreslås ikke åpnet adgang for andre enn komiteens medlemmer til å stille spørsmål under en høring.

Det foreslås særregler om kontrollhøringer av embets- og tjenestemenn. Gjelder det ansatte *i et departement*, skal anmodningen om å møte til høring rettes til statsråden, som kan være til stede under høringen. Alle spørsmål stilles til statsråden, som velger hvem som skal svare. Spørsmål kan stilles direkte til innkalte embets- eller tjenestemenn bare dersom dette av særskilte grunner anses nødvendig, og komiteen etter egen behandling i lukket møte bestemmer dette. Embets- og tjenestemenn *i ytre etater* kan anmodes direkte om å møte til høring. Statsråden skal varsles og gis adgang til å være til stede. Spørsmål stilles direkte til den innkalte, men statsråden skal gis adgang til å supplere forklaringen. For høring av alle embets- og tjenestemenn skal gjelde at komiteen plikter å ta hensyn til de lojalitetsforpliktelser som eksisterer innad i forvaltningen og mellom embetsverk og statsråd.

Utvalget foreslår at FO redigeres slik at reglene om komitémøter samles i § 20, mens § 21 frigjøres til å omfatte bestemmelser om høringer. Det foreslås også at dagens uskrevne regler om lukkede komitémøter nedfelles i § 20.

Utvalget foreslår at de nye reglene skal tre i kraft 1. oktober 2001.

Presidentskapets merknader

Endringene i forretningsordenen

Presidentskapets flertall, alle unntatt Svein Ludvigsen, slutter seg til forslaget fra utvalgets flertall om å endre FO slik at komitéhøringer som hovedregel skal foregå for åpne dører, jf. FO § 21 fjerde ledd første punktum.

Presidentskapets mindretall, Svein Ludvigsen, slutter seg til utvalgets mindretall, medlemmet Inge Lønning, om at det er lite formålstjenlig å innføre en praksis hvor regelen er at høringer i alle komiteer skal være åpne. For mindretallet veier de praktiske argumentene som taler mot åpenhet som generell regel for all ekstern informasjonsinnhentning i komiteens regi, tyngre enn de argumentene som taler for. Mindretallet tar opp forslaget i delutredningen side 25 - spalte II - § 21 (III) fra Inge Lønning.

Utvalgsflertallet har formulert utkastet til bestemmelse i FO § 21 tredje ledd slik at komiteen kan beslutte at dørene skal være lukket "dersom det anses nødvendig". Ifølge utvalgets premisser vil dette særlig være aktuelt i saker som angår opplysninger underlagt 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", jf. s. 17

i Dok. nr. 19. Om det samme spørsmålet bemerker utvalget på s. 28: "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."

Flertallet er enig med utvalget i at komiteene fritt bør kunne velge å lukke dørene, dersom det anses hensiktsmessig. For at dette skal komme bedre til uttrykk i FO, foreslår flertallet at bestemmelsen formuleres slik at lukkede dører kan vedtas "dersom det anses hensiktsmessig".

Et annet flertall i Presidentskapet - Kirsti Kolle Grøndahl, Gunnar Skaug og Svein Ludvigsen - er enig med utvalgets mindretall - Frøiland og Lønning - i at dagens forbud mot at åpne høringer holdes mens det er møte i Stortinget eller avdelingene, bør videreføres. FO § 21 sjette ledd siste punktum foreslås utformet i samsvar med dette.

Et mindretall i Presidentskapet - Hans J. Røsjorde, Odd Holten og Jorunn Ringstad - følger forslaget fra flertallet i utvalget om at det unntaksvis åpnes for at åpne høringer kan holdes samtidig med møter i plenum.

Når det gjelder alle komitéhøringer, slutter Presidentskapets flertall - Kirsti Kolle Grøndahl, Gunnar Skaug og Svein Ludvigsen - seg til forslaget fra mindretallet i utvalget - Frøiland og Lønning - om å opprettholde dagens regel om at en komitéhøring krever beslutning av komiteen med vanlig flertall. Videre går flertallet inn for å opprettholde regelen om at komiteen med vanlig flertall bestemmer hvem som skal inviteres til høring. FO § 21 første ledd tredje punktum foreslås utformet i samsvar med dette.

Presidentskapets mindretall - Hans J. Røsjorde, Odd Holten og Jorunn Ringstad - slutter seg til forslaget fra flertallet i utvalget om at høring skal avholdes og anmodning om å møte til høring fremsettes når minst ⁿ av komiteens medlemmer ber om det. Mindretallet presiserer at "^m av komiteens medlemmer" skal forstås slik at det omfatter ⁿ av komiteens totale medlemstall.

Nåværende § 21 fjerde ledd bestemmer at komiteen etter søknad kan få Presidentskapets samtykke til å dekke nødvendige utgifter for personer som deltar i en høring etter anmodning fra komiteen. Presidentskapet foreslår denne bestemmelsen tatt inn som tredje ledd i den nye § 21.

Dersom de endringer i FO som foreslås i denne innstilling blir vedtatt, må forholdene legges til rette for at flere åpne høringer kan holdes samtidig. De eksisterende komitérommene vil av praktiske og sikkerhetsmessige grunner være lite hensiktsmessige for åpne høringer. Derfor blir det nødvendig å utføre visse bygningsmessige arbeider innenfor Stortingets bygningsmasse for å istandbringe flere rom som vil være egnet for åpne høringer. Både fordi det vil ta noe tid å

fullføre disse arbeidene, og fordi det kan bli problematisk for komiteene å praktisere en hovedregel om åpne høringer allerede den første høstsessjon i en ny valgperiode, er Presidentskapets flertall, alle unntatt Hans J. Røsjorde, kommet til at nyordningen først bør iverksettes fra 1. januar 2002. De nåværende regler i FO foreslås derfor forlenget ut året 2001. Jf. postene C og D i utkastet til vedtak.

Presidentskapets medlem Hans J. Røsjorde følger utvalgets forslag om at de nye reglene skal tre i kraft 1. oktober 2001. Derfor har dette medlem et eget forslag til post D og vil stemme mot post C.

Det er arbeidskrevende å utarbeide stenografisk referat fra en åpen høring. Stortingets referentkorps er ikke bemannet for å kunne dekke åpne høringer og vil i liten grad ha kapasitet til å dekke flere samtidige åpne høringer. Etter Presidentskapets oppfatning er det bortsett fra kontrollhøringer - i få tilfelle behov for å ta stenografisk referat. Presidentskapet foreslår fastsatt i FO at for andre saker enn kontroll saker trengs det samtykke av Presidentskapet til en komitébeslutning om stenografisk referat. ("Kontroll saker" er definert i § 1 i reglementet for åpne kontrollhøringer i denne innstilling.) For høringer hvor det ikke skal tas stenografisk referat, kan komiteen beslutte at det skal gjøres lydbåndopptak. Det vil også være opp til komiteen å avgjøre om et lydbåndopptak senere skal skrives ut.

Reglementet for åpne kontrollhøringer

Presidentskapet fremmer innstilling om at Stortinget vedtar et reglement for åpne komitéhøringer i samsvar med utvalgets forslag, med de unntak som fremgår nedenfor.

§ 1 første ledd inneholder definisjonen av "kontroll saker". Når det gjelder saker som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen, foreslås alle "bevilgninger" unntatt fra definisjonen av kontroll saker. Utvalget har foreslått en bestemmelse om at i samtlige komiteer kan ⁿ av medlemmene kreve at også andre høringer skal holdes etter reglene for kontrollhøringer. Presidentskapet finner det ikke naturlig å legge en slik rett til et mindretall og fremmer ikke dette forslaget. Det blir opp til komiteen å beslutte med vanlig flertall at også andre høringer skal holdes etter reglene for kontrollhøringer.

Presidentskapets flertall - Kirsti Kolle Grøndahl, Gunnar Skaug og Svein Ludvigsen - har utformet § 2 første ledd som en følge av vedtaksutkastet fra det samme flertall om at komiteen med vanlig flertall beslutter om det skal holdes høring og hvem som skal anmodes om å møte til høring, jf. FO § 21 første ledd tredje punktum.

Presidentskapets mindretall - Hans J. Røsjorde, Odd Holten og Jorunn Ringstad - har utformet et forslag til § 2 første ledd som er en følge av deres forslag til FO § 21 første ledd tredje punktum.

Presidentskapet slutter seg ikke til utvalgets forslag i § 2 tredje ledd om at komiteen skal velge særskilt møteleder for høringen, og at det til dette vervet kan velges et annet komitémedlem eller en stortingsrepresentant som ikke er medlem av komiteen. Etter Presidentskapets oppfatning bør møteledelsen tilligge komitéledelsen også under høringer. FO § 20 første ledd har bestemmelser om komitéledelsen. Komitélederen bør ikke utelukkes fra å kunne stille spørsmål under høringer, blant annet fordi han/hun kan være det eneste komitémedlem fra sin stortingsgruppe. Når komitélederen stiller spørsmål, bør imidlertid møteledelsen overlates til nestlederen, eventuelt den valgte sekretær. Presidentskapet foreslår en bestemmelse om dette i § 4 første ledd. Likevel vil det være problematisk med et generelt forbud mot at møtelederen selv stiller spørsmål, og Presidentskapet fremmer ikke forslag om dette. Når det ikke utelukkes at møtelederen kan stille spørsmål, vil det heller ikke være naturlig å reglements feste at møtelederen skal opptre upartisk i saken.

Når det gjelder utvalgets forslag om at det for hver høring skal utpekes to hovedutspørrere i tillegg til saksordføreren, og at disse skal gis særskilt tid til å stille spørsmål, jf. § 2 tredje ledd og § 4 tredje ledd, foreslår Presidentskapet at komiteene kan oppnevne hovedutspørrere, men at de ikke skal ha plikt til dette. Som følge av dette fremmes ikke forslag om at ⁿ av komiteens medlemmer kan kreve å få velge en av hovedutspørrerne.

B. KUNNGJØRING AV INNKALLING TIL KOMITÉMØTER

FO § 20 første ledd bestemmer at komiteens leder innkaller til møter i komiteen. FO har ingen regel om at innkalling til komitémøter - med dagsorden - skal gjøres kjent for andre enn komiteens medlemmer. Tidspunkt for komiteenes møter - uten dagsorden - har lenge vært kunngjort i Stortinget. Om møter i Stortinget og avdelingene bestemmer FO § 24 at innkalling med dagsorden skal kunngjøres ved oppslag i stortingsbygningen. Komitémøtene er lukket for offentligheten, bortsett fra åpne høringer, men det følger ikke av dette at det ikke kan kunngjøres hvilke saker komiteene skal behandle på det enkelte møte.

Presidentskapets merknader

Etter Presidentskapets oppfatning er det gode grunner til at dagsordenen for komitémøtene blir kunngjort, og at det i denne forbindelse gjøres kjent i hvilke saker komiteene skal ha høringer og hvilke organisasjoner/institusjoner/personer som skal møte til høring. Dette gjelder også for lukkede høringer. Presidentskapet har i brev til de faste komiteene bedt dem om å gjøre innkalling til komitémøter - med dagsorden - offentlig kjent ved oppslag på gangen utenfor komitérommet samt utlegging på Ekspedisjonskontoret. Den offentlige møteinnkallingen med dagsorden skal inneholde opplysninger om høringer og om hvem som skal møte til høring. Presidentskapet foreslår tilføyd i

FO § 20 første ledd at innkalling til komitémøte skal inneholde dagsorden og kunngjøres før møtet ved oppslag i stortingsbygningen.

C. REGISTRERING AV LOBBYVIRKSOMHET

I punkt 2 i det ovenfor omtalte Dokument nr. 8:31 (2000-2001) foreslås at det utarbeides forslag til en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget på vegne av en organisert interesse for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling. Forslagsstillerne anfører at større åpenhet rundt lobbyisters virksomhet vil være et godt bidrag til å bedre innsynet i den politisk beslutningsprosessen. Både Europaparlamentet og Kongressen i USA har systemer for registrering av lobbyister. I begge tilfelle er registreringen allment tilgjengelig. Skillet mellom personer som opptrer som lobbyister og de som oppsøker stortingsrepresentanter som borgere og velgere er ikke entydig. Det må være en klar forutsetning for nye lovregler at det ikke legges hindringer i veien for slik kontakt direkte mellom borger og folkevalgt. Europaparlamentet og Kongressen i USA har regler som ivaretar begge hensyn, og dette burde være fullt mulig å løse i en videre utredning også i Norge. Det må også utredes hvordan registreringen kan bli offentlig tilgjengelig, og så presis at det går fram hvem man representerer, hvem man er i kontakt med og hvilken sak det gjelder, påpekes det i forslaget.

Presidentskapets merknader

Som omtalt under B ovenfor, har Presidentskapet bedt komiteene gjøre innkalling til komitémøter - med dagsorden - offentlig kjent ved oppslag på gangen utenfor komitérommet samt utlegging på Ekspedisjonskontoret. Den offentlige møteinnkallingen med dagsorden skal inneholde opplysninger om høringer og om hvem som skal møte til høring. Presidentskapet finner at kunngjøring om hvem som møter til komitéhøringer, ivaretar en del av intensjonene i Dok. nr. 8:31 (2000-2001).

Videre viser Presidentskapet til at flere åpne komitéhøringer vil bidra til å synliggjøre interesseorganisasjoners og "lobbyisters" virksomhet overfor Stortinget.

Presidentskapet finner ikke grunn til å foreslå innført en ordning med registrering av dem som oppsøker Stortinget på vegne av en organisert interesse for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling.

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Presidentskapets medlemmer Hans J. Røsjorde, Odd Holten og Jorunn Ringstad:

Forslag 1

I Stortingets forretningsorden skal § 21 første ledd tredje punktum lyde:

Høringer skal avholdes og anmodning om å møte til høring skal fremsettes når minst ⁿ av komiteens medlemmer ber om det.

Forslag 2

I Stortingets forretningsorden skal § 21 sjette ledd siste punktum lyde:

Så vidt mulig bør det unngås at åpne høringer holdes når det er møte i Stortinget eller avdelingene.

Forslag 3

I Reglement for åpne kontrollhøringer skal § 2 første ledd første punktum lyde:

I henhold til forretningsordenen § 21 kan ⁿ av komiteens medlemmer kreve at det skal avholdes høring i en kontrollsak, og kreve at komiteen innkaller bestemte personer til å møte.

Forslag fra Presidentskapets medlem Svein Ludvigsen:

Forslag 4

I Stortingets forretningsorden skal § 21 fjerde ledd første og annet punktum lyde:

Komiteens høringer foregår for lukkede dører. Dersom det anses hensiktsmessig, kan komiteen med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for åpne dører.

Forslag fra Presidentskapets medlem Hans J. Røsjorde:

Forslag 5

Post D skal lyde:

Endringene under A og B trer i kraft 1. oktober 2001.

PRESIDENTSKAPETS TILRÅDING

Presidentskapet viser til ovenstående og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

A

I Stortingets forretningsorden gjøres følgende endringer:

§ 20 første og annet ledd skal lyde:

Komiteens leder innkaller til møter i komiteen og leder forhandlingene der. *Innkalling til møte skal inneholde dagsorden og skal kunngjøres før møtet ved oppslag i stortingsbygningen.* Har lederen forfall, overtar nestlederen disse oppgaver. Har også nestlederen forfall, overtas oppgavene av sekretæren.

Komiteens møter foregår for lukkede dører. Det er ikke adgang til å gjengi uttalelser som er gitt av andre komiteemedlemmer i et lukket komitémøte.

§ 20 nåværende annet og tredje ledd blir nye tredje og fjerde ledd.

§ 21 nåværende første og annet ledd blir § 20 nye femte og sjette ledd.

§ 21 skal lyde:

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. Komiteen beslutter med vanlig flertall om høring skal avholdes og hvem som skal anmodes om å møte til høring. 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.

Komiteen kan etter søknad få Presidentskapets samtykke til å dekke nødvendige utgifter for personer som deltar i en høring etter anmodning fra komiteen.

Komiteens høringer foregår for åpne dører. Dersom det anses hensiktsmessig, kan komiteen med vanlig flertall beslutte at høringen helt eller delvis skal foregå for lukkede dører. Et medlem av komiteen kan kreve at en åpen høring avbrytes, for at komiteen skal behandle den videre 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 plasshensyn. Tilhørere som opptrer forstyrrende, kan bortvises. Komiteen kan beslutte at det skal tas stenografisk referat fra en åpen kontrollhøring, jf. reglement for åpne kontrollhøringer, vedtatt av Stortinget. Beslutning om stenografisk referat fra andre høringer krever samtykke av Presidentskapet. For øvrig kan komiteen beslutte at høringen skal tas opp på lydbånd. 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. Det er ikke adgang til å holde åpen høring 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.

§ 21 a oppheves.

B

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 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. Samtlige komiteer kan beslutte at også andre høringer skal avholdes etter reglene for kontrollhøringer.

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

§ 2 Forberedelse av høringen

(1) I henhold til forretningsordenen § 21 kan komiteen med vanlig flertall beslutte at det skal avholdes høring i en kontrollsak, og hvem som skal anmodes om 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 om det skal velges hovedutspørrere under høringen, og hvem dette i tilfelle skal være, jf. § 4 tredje ledd.

§ 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 undergitt taushetsplikt, bør den innkalte gjøre komiteen oppmerksom på dette. Den innkalte kan anmode komiteen om å få avgi forklaring helt eller delvis for lukkede dører. Dersom det fremsettes slik anmodning, skal komiteen avbryte høringen, og behandle spørsmålet i lukket møte.

(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 møte-

leder gir adgang til dette, kan bisitteren supplere forklaringen.

§ 4 Gjennomføringen av høringen

(1) Komiteleder skal innledningsvis orientere om temaet for høringen og de prosedyrer som gjelder. Komiteleder har ansvaret for å fordele ordet mellom komitémedlemmene og for at høringen gjennomføres i henhold til forretningsordenen § 21 og dette reglement. Når komitélederen skal stille spørsmål, bør møteledelsen overlates til nestlederen, eventuelt den valgte sekretær. Møtelederen 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 kan saksordføreren og to andre av komiteens medlemmer gis særskilt tid til å stille spørsmål. Valget av hovedutspørrere bør skje ut fra hensynet til å få saken allsidig belyst. Dersom det er valgt hovedutspørrere, kan de andre medlemmene av komiteen kreve inntil 10 minutter, svar inkludert.

(4) Høringen innledes med at saksordfører stiller sine spørsmål, etterfulgt eventuelt 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 oppfølgingsspørsmål 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 oppfølgingsspørsmål. Upassende eller fornærmelig atferd eller spørsmål er ikke tillatt. Dette skal påtales av møteleder.

(7) Etter forretningsordenen § 21 fjerde 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 en 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.

C

Fra 1. oktober 2001 til 31. desember 2001 skal § 21 a første ledd første punktum i Stortingets forretningsordenen lyde:

Inntil 31. desember 2001 kan komiteen beslutte at høringer som avholdes i henhold til § 21 tredje ledd, helt eller delvis holdes for åpne dører.

D

Endringene under A og B trer i kraft 1. januar 2002, bortsett fra endringen i § 20 første ledd under A, som trer i kraft 1. oktober 2001. Endringen under C trer i kraft 1. oktober 2001.

E

Dokument nr. 8:31 (2000-2001) - forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget - vedlegges protokollen.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 31. mai 2001

Kirsti Kolle Grøndahl

Gunnar Skaug

Hans J. Røsjarde

Svein Ludvigsen

Odd Holten

Jorunn Ringstad