

# **Kontroll og offentlighet**

**Innføringen og institusjonaliseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen  
og åpne høringer: 1950-2003**



**Masteroppgave i historie våren 2013**

**Institutt for arkeologi, historie, kultur- og religionsvitenskap**

**Simon Vardehaug Nordås**



## ***Forord***

Det har vært spennende å få skrive masteroppgave om noe så aktuelt som Stortingets kontrollapparat. Men det har til tider også vært utfordrende, og i den anledning er det flere som fortjener takk for at jeg nå kan levere et ferdig produkt. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder, professor Tore Grønlie. Hans grundige lesninger av mine utkast og inspirerende samtaler har vært uvurderlige. Videre vil jeg takke veiledere og medstudenter i seminargruppen for alle nyttige innspill. Mine venner har også vært en viktig støtte, takk for stort og smått.

Jeg står også i takknemlighetsgjeld til mine informanter, som velvillig stilte opp på intervju og bidro med mye viktig informasjon.

En varm takk til min familie for all støtte, og sist, men ikke minst, til Marianne.

Oppgaven har vært skrevet som en del av et historieprosjekt om Stortinget i forbindelse med Grunnlovsjubileumet 2014.

Bergen, 15.05.2013

Simon Vardehaug Nordås

# Innhold

Kapittel 1: Innledning.....	6
Tema.....	6
Stortingets kontrollapparat.....	9
Kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer - en svært potent kombinasjon.....	11
Oppgavens problemstilling.....	11
Oppgavens gang.....	13
Kilder og litteratur.....	14
Kilder.....	15
Litteratur.....	15
Kapittel 2: 1952-1981: Grunnlaget legges – Stortingets reaksjoner på statens vekst, en styrkning av det eksterne kontrollapparatet, og en grynende oppmerksomhet mot intern kontrollorganisering....	18
Innledning.....	18
En «ørkenvandring blant trufne beslutninger» - Protokollkomiteens stilling: Hva var dens funksjon, og hvorfor måtte den reformeres?.....	20
Fra Andenæs til Kjeldseth Moe – Intern kontrollorganisering i skyggen av forvaltningslovene, statsselskapskontroll og sivilombudsmannen.....	22
Andenæs som aktør i forvaltningslov-spørsmål.....	22
Johs. Andenæs utredning: To mulige løsninger.....	24
Statsselskapene.....	25
Riksrevisjonens selskapskontroll.....	26
Sivilombudsmannen.....	26
«Industriskandalene».....	27
Utenriks- og konstitusjonskomiteens forslag til reform av protokollkomiteen.....	28
Kjeldseth Moe-rapporten.....	32
Offentlighetsloven av 1970 – Offentlighet som videreutvikling av demokratiet og vern mot saksbehandlingsfeil.....	35
Nedleggelse og gjenreising: Dokument 7-prosessen.....	35
Ingvaldsen-utvalget og Dokument nr. 7.....	35
Nedleggelse av protokollkomiteen.....	36
Stortingsbehandlingen av Dokument nr. 7, og begynnelsen på slutten for kontroll i fagkomiteene.....	39
Protokollkomiteens gjenfødelse - En «gammel» komite, for en ny tid.....	41
Oppsummering.....	43
Kapittel 3: 1981-1995: Kamp om åpne høringer og opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen.....	46
Innledning.....	46
Åpne høringer.....	46
Veien mot åpne høringer, utredning, debatt og nederlag: 1977-1989.....	47
Første runde.....	48
Stortingskonservatisme og ønske om videre utredning.....	50
Åpen konflikt om åpne høringer.....	54
Kontroll- og konstitusjonskomiteen.....	58
Mer «selvråderett» for kontrollkomiteen.....	59
Bakgrunnen for opprettelsen av reglementskomiteen av 1989.....	60
Reglementskomiteen av 1989.....	61
Hvem tok initiativ til forslaget?.....	63
Stortingsbehandlingen.....	65
Åpne høringer blir innført.....	68

Oppsummering.....	72
Kapittel 4: 1995-2003: Vaktbikkje eller jaktbikkje? - Stortingets nye kontrollapparat, «kontrollbølgen» og en ny utredning av Stortingets kontrollfunksjon.....	74
Innledning.....	74
«Something old and something new, something borrowed, something blue» - Kontrollreformene på 1990-tallet – og «kontrollbølgen».....	75
Kontroll- og konstitusjonskomiteen i arbeid.....	80
Frøiland-utvalget – Videreføring av åpne høringer og styrkning av kontroll- og konstitusjonskomiteen.....	86
Delutredning om åpne høringer.....	88
Kontroll- og konstitusjonskomiteen – en politisk velsignelse.....	90
Oppsummering.....	94
Kapittel 5: Oppsummeringer og konklusjon.....	96
Innledning.....	96
Fra protokollkomiteen til kontroll- og konstitusjonskomiteen.....	96
Åpne høringer.....	98
Den generelle kontrollutviklingen.....	99
Hvorfor tok det så lang tid?.....	100
Parlamentariske maktforhold.....	101
Noen trekk ved samtidens kontrollvirksomhet og forslag til videre forskning.....	102
Litteratur og kilder.....	104
Litteratur.....	104
Artikler.....	104
Kilder.....	105
Aviskilder.....	105
Internettkilder.....	105
Stortingsforhandlinger.....	106
Intervju.....	107
Arkivmateriale.....	107
Summary.....	108

# Kapittel 1: Innledning

## *Tema*

Denne oppgavens tema er Stortinget kontrollvirksomhet og hvilke midler det har til å føre denne kontrollen med regjering og forvaltning. Det er innføringen og institusjonaliseringen av disse kontrollmidlene, og da i all hovedsak kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene som skal undersøkes. Før oppgaven går nærmere inn på problemstillinger, skal vi få et innblikk i Stortingets kontrollvirksomhet ved å se nærmere på to av kontroll- og konstitusjonskomiteens saker i 2012.

*«Jeg mener feil bør få konsekvenser. Jeg har brukt helgen til å vurdere situasjonen. Jeg vil understreke en ting: Jeg har ansvaret for de feil som er begått, og jeg tar ansvaret. Jeg har derfor orientert statsministeren om at jeg ønsker å gå av som statsråd(...)».<sup>1</sup>*

Det var barne- og likestillingsminister Audun Lysbakken fra Sosialistisk Venstreparti som lot disse ordene falle på en pressekonferanse mandag 5. mars 2012. Lysbakkens utgang fra regjeringen kom på et svært upassende tidspunkt i hans politiske karriere. Senere samme uke skulle SV ha landsmøte, og Lysbakken var innstilt som eneste lederkandidat, etter at motkandidatene Bård Vegard Solhjell og Heikki Holmås hadde trukket seg etter en lengre lederstrid. Bakgrunnen for avgangen var en sak om tilskudd som ble gitt fra Barne- og likestillingsdepartementet til Jenteforsvaret, en undergruppe av Sosialistisk Ungdom og Trondheims lokalavdeling av Landsforeningen for lesbiske, homofile, bifile og transpersoner (LLH). Tilskuddene skulle gå til selvforsvarskurs for jenter. Et tilsynelatende ukontroversielt statlig tilskudd til to organisasjoner som skulle gjennomføre prosjekter i tråd med departementets politiske prioriteringer. Det var imidlertid et problem, disse prosjektmidlene hadde aldri blitt utlyst, og det var bare SU, som var SVs ungdomsorganisasjon og LLH i Trondheim, hvis styreleder Stine Helena Bang Svendsen hadde bakgrunn som nestleder i SU, som hadde søkt.

Saken sprakk i Dagbladet 25. januar, en drøy måned før Lysbakken gikk av.<sup>2</sup> Deretter fulgte et sterkt trykk fra media, som dekket saken tungt. Men det var ikke bare media som gransket saken.

---

<sup>1</sup> «Lysbakken går av, men stiller som lederkandidat», NTBTEKST, 05.03.2012, fra Retriver 04.05.2013

<sup>2</sup> «Øste feministkroner over sine egne», Dagbladet, 25.01.2012, fra Retriver 04.05.2013

Stortingets eget kontrollorgan, kontroll- og konstitusjonskomiteen satte raskt i gang med å undersøke påstandene fra Dagbladet. Seks dager etter oppslaget satte komiteen i gang en brevveksling med ansvarlig statsråd, Audun Lysbakken. I brevvekslingen kom det blant annet frem at embetsverket i departementet hadde tilrådd å avslå søknaden fra Jenteforsvaret, men at den politiske ledelsen uansett hadde innvilget søknaden. Komiteen opprettet på bakgrunn av dette 28. februar en sak. Det vil si at komiteen gjorde vedtak om å granske saken videre, for å så avgi innstilling til Stortinget, der statsrådets ansvar i denne saken skulle bli vurdert.<sup>3</sup> 5. mars gikk altså Lysbakken av, dette som følge av de feil som hadde blitt gjort i tildelingen av selvforsvarsmidlene, men også et nytt forhold som statsråden selv informerte komiteen om samme dag. Lysbakken hadde vært inhabil i tildelingen av 1,05 millioner kroner fra departementet til stiftelsen Reform.

Statsråden gikk av før komiteen i det hele tatt hadde behandlet saken ferdig. Vi ser altså at kontrollsaker er politisk brennbart materiale, som kan få vidtrekkende konsekvenser for den utøvende makt. Om ikke Lysbakken hadde kommet komiteen i forskudd i denne saken er det ikke umulig at det ville blitt stilt mistillitsforslag, noe som ville påført han ytterligere negativ oppmerksomhet og riper i lakken hos både statsråden og regjeringen. Saken om Lysbakken sluttet på mange måter her, da Lysbakken tok ansvar for feilene som var begått i departementet og gikk, var ballen for hans del lagt død.

Saken fikk imidlertid ringvirkninger. Mens komiteen arbeidet dukket det opp flere påstander om irregulær tildelingspraksis utvist av flere departementer, og en storstilt granskning av alle departementene ble iverksatt. En av påstandene, som også kom frem i Dagbladet, var at utenriksminister Jonas Gahr Støre hadde vært inhabil da utenriksdepartementet hadde støttet opprettelsen av Senter for nordområdelogistikk med seks millioner kroner.<sup>4</sup> Senteret var initiert av Felix Tschudi, som også var styreleder. Spørsmålet om inhabilitet sto på hvilken relasjon Tschudi og utenriksministeren hadde. Dette spørsmålet ble tatt opp som egen sak av komiteen.<sup>5</sup> Der Audun Lysbakken hadde innrømmet feil og gått av kort til etter at komiteen hadde tatt opp saken, mente Jonas Gahr Støre at han hadde sitt på det tørre, og ble sittende under hele komiteens granskning, og også etter innstillingen var avgitt. Mindretallet i komiteen, Høyre, FrP og Venstre, fremmet forslag om å vedta en kritikk av Støres håndtering av tilskuddet, men dette ble stoppet av flertallet.

Når kontroll- og konstitusjonskomiteen gransker saker som den tar opp på eget initiativ har den et

---

3 Innst. S. nr. 47, 2012-2013

4 «UD-millioner til Støre-venns prestisjeprosjekt», Dagbladet, 20.03.2012, fra Retriver, 04.05.2012

5 Innst. S. nr. 302, 2011-2012

informasjonsbehov som skiller seg fra saker som er basert på stoff oversendt fra Riksrevisjonen. Andre stortingskomiteer får tilsendt saker fra Stortinget for behandling, her får de også all relevant bakgrunnsinformasjon, mens kontroll- og konstitusjonskomiteen, som er den eneste komiteen på Stortinget som har kompetanse til å ta opp saker på eget initiativ selv må fremskaffe den informasjon som er nødvendig for å behandle saken. Det vanligste er at komiteen ber statsråden om tilgang til de dokumenter den har behov for, men det er heller ikke uvanlig at komiteen avholder en åpen kontrollhøring for å innhente informasjon. I både den mer generelle granskningen av tilskuddsordningen som Lysbakken-saken utviklet seg til og i Støre-saken benyttet komiteen seg av slike høringer. I førstnevnte sak ble høringene først og fremst brukt av komiteen for å undersøke om de departementene hvor det hadde blitt avdekket kritikkverdige forhold i tildelingspraksisen, hadde fulgt opp tiltak for å forbedre praksisen. Disse høringene ble holdt på høsten, og det store trykket som hadde vært i media rundt tilskuddsordningen hadde lagt seg, og siden ansvarsforhold ikke skulle avdekkes i disse høringene, ble ikke høringen særlig opphetet.<sup>6</sup> Høringene i Støre-saken ble imidlertid avholdt allerede i mai, og handlet i større grad om å avdekke ansvarsforhold, der blant annet utenriksministeren og Felix Tschudi ble utspurt om deres relasjon.

Kontroll- og konstitusjonskomiteens granskning av departementenes innskuddsordning som preget våren 2012 er et eksempel på hvordan Stortinget fører sin kontroll med regjeringen og forvaltningen. Vi ser hvordan kontrollsaker om feil begått i regjeringen og forvaltningen får stor oppmerksomhet i media, og at Stortinget har et godt utbygd apparat for å håndtere den typen saker. Dersom en tredjedel av kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsker det kan den ta opp en sak, og forplikter seg da til å granske den og levere innstilling til Stortinget om dens funn. Dersom komiteen finner det nødvendig kan den innkalle til en åpen kontrollhøring der hele Norge kan følge med på det som kommer frem direkte på fjernsyn. Vi ser også hvor potensielt farlige slike kontrollsaker er for statsrådene, som kan sitte utrygt om kontroll- og konstitusjonskomiteen tar opp en sak.

Et viktig skille innenfor Stortingets kontroll ser vi også i dette sakskomplekset. Det er skillet mellom *ansvarskontroll* og *styringskontroll*. Dette er begreper som er lansert av juristen Fredrik Sejersted som viser til to former for parlamentarisk kontroll som lever parallelt på Stortinget.<sup>7</sup> Ansvarskontrollen er kontroll som fører til kritikk av den ansvarlige statsråd. Styringskontroll er mindre konfliktbetont og tar i sikte på å evaluere og reformere dersom feil blir avdekket, i stedet for

---

6 «Ros til Lysbakkens etterfølger», Aftenposten, 02.10.2012, fra Retriver, 04.05.2013

7 Sejersted, 2002, s. 103-118



å kritisere og ansvarliggjøre den politiske ledelse. Som vi ser var det elementer av begge i tilskuddsordning-sakene. Samtidig som det ble rettet personlig kritikk av Jonas Gahr Støre av komiteens mindretall, og Lysbakken gikk av på eget initiativ, ble det gjennomført en omfattende granskning som i større grad tok sikte på å avdekke feil for å endre på praksis, for å få et mer betryggende system for utdelingen av tilskudd fra departementene, som høringen i den opprinnelige tilskuddsordning-saken viste.

### ***Stortingets kontrollapparat***

Kontroll- og konstitusjonskomiteen og høringsinstituttet er to viktige bestanddeler i det vi kan kalle Stortingets kontrollapparat. I tillegg har vi Riksrevisjonen, som fører kontroll med statens utgifter og måloppnåelse i forvaltningen. Riksrevisjonen har tre avdelinger, en som kontrollerer statens regnskaper, en avdeling for kontroll av regnskapene til statsbedriftene, og en egen avdeling for forvaltningsrevisjon, som fører kontroll med utvalgte deler av forvaltningen i en tidsbestemt periode. *Riksrevisjonen* oversender både faste rapporter til Stortinget, men også løpende rapporter om enkeltsaker av spesiell betydning. Stortingets ombudsmann for forvaltningen, *Sivilombudsmannen*, er en klageinstans for alle landets borgere som føler seg feilbehandlet av forvaltningen, men han kan også foreta egne undersøkelser av bestemte deler av forvaltningen hvis det er mistanke om kritikkverdige forhold. Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings-, og sikkerhetstjeneste, *EOS-utvalget*, fører kontroll med politiets hemmelige tjenester. Dette er Stortingets *eksterne* kontrollorgan, de er regulert gjennom henholdsvis Grunnlov, Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, og lovverk, EOS-utvalget. Disse jobber etter egne instruksjoner vedtatt av Stortinget og rapporterer til Stortinget, men det er ikke representanter fra Stortinget med i disse kontrollorganene.

De resterende bestanddelene av kontrollapparatet reguleres gjennom Stortingets forretningsorden, med ett unntak, nemlig den grunnlovsfestede *Riksretten*, som er et sanksjonsmiddel mot både medlemmer av Stortinget, høyesterett og regjeringen, som blir anklaget for straffbare forhold begått i embetet. Det er i forretningsordenen vi blant annet finner bestemmelsene om kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringene. I forretningsordenen bestemmer Stortinget hvordan det selv skal organisere sitt kontrollarbeid. I tillegg til de nevnte ordningene, finner vi ordningene om spørsmål til regjeringen. Her kan Stortinget føre løpende kontroll med regjeringens arbeid gjennom spørsmål. Det er fire ulike spørreordninger, for det første har vi *den ordinære spørretimen*, der

regjeringsmedlemmene må svare på korte skriftlige spørsmål oversendt fra representantene på forhånd.<sup>8</sup> I *den muntlige spørretimen* må statsrådene svare på spørsmål de ikke har kjennskap til på forhånd. En tredje mulighet er ordningen med *spørsmål til skriftlig besvarelse*, der statsrådene har seks virkedager til å skriftlig besvare et spørsmål stilt av en representant. Den siste muligheten er å stille *spørsmål ved møtets slutt*. Om presidentskapet godkjenner det kan en representant gis anledning til å stille spørsmål til medlemmer av regjeringen eller presidentskapet om saker som av spesielle hensyn er nødvendig å tas opp straks. En mer omstendelig ordning, hvor det tar lengre tid å få besvart spørsmålet er ordningen med *interpellasjoner*. Man kan oversende et lengre spørsmål, hvor man under stortingsbehandlingen får ti minutter til å legge frem spørsmålet, og den vedkommende statsråd spørsmålet er rettet til får ti minutter til å legge frem et svar, deretter åpnes det for debatt der andre medlemmer av Stortinget kan få ordet. Behandlingen av en interpellasjon kan ikke overstige en time og 30 minutter<sup>9</sup> Om Stortinget finner det nødvendig kan det også opprette en *granskningskommisjon* bestående av eksterne medlemmer, som skal granske et bestemt saksfelt. Et eksempel på en slik parlamentarisk nedsatt granskningskommisjon er Lund-kommisjonen som ble nedsatt i 1994 for å granske påstandene om ulovlig overvåkning av norske borgere. I tillegg har Stortinget Europautvalget (tidligere EØS-utvalget). Som er et utvalg bestående av utenriks- og forsvarskomiteen, og Stortingets EØS/EFTA-delegasjon, som konsulterer regjeringen i saker som skal opp i EØS-komiteen. Fra regjeringen møter utenriksministeren.

Som vi ser har Stortinget en rekke midler for å føre kontroll med regjeringen og forvaltningen. De som imidlertid de fleste av disse ordningene har til felles er at ingen disse fantes i 1950, i alle fall ikke i sin nåværende form. Riksretten og Riksrevisjonen eksisterte, men sistnevnte var et ganske annet organ, av mer regnskapsteknisk art, uten avdelingene for statsselskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Spørsmålsordningen var nokså annerledes, man kunne fremsette interpellasjoner, men behandlingsfristen var lengre. Man hadde nettopp begynt med å avholde spørretimen, men bare den ordinære. Det fantes også en ordning med *grunngitte spørsmål* der man kunne stille skriftlige spørsmål med en lengre begrunnelse enn i spørretimen, disse var det imidlertid to måneders svarfrist på. Det fantes en egen komite for kontroll, *protokollkomiteen*, men denne var betydelig annerledes den den kontroll- og konstitusjonskomite vi har i dag.<sup>10</sup>

---

8 Den ordinære spørretimen avholdes hver onsdag, spørsmål må leveres senest torsdag for å bli besvart.

9 Fremstillingen av spørreordningen er bygd på Østbø, 2010, s.233-35

10 En nærmere presentasjon av protokollkomiteen kommer i kapittel 2.

## **Kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer - en svært potent kombinasjon**

Saken er at Stortingets kontrollapparat har forandret seg radikalt fra tiden etter andre verdenskrig og frem til i dag. Opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen skjedde i 1992 og komiteenes adgang til å avholde åpne høringer ble vedtatt som en prøveordning i 1995. Disse to ordningene er et sentralt kjennetegn ved Stortingets kontrollvirksomhet i dag. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er også en av de tyngste, om ikke den tyngste, komiteen. Det er hit partiene sender noen av sine tyngste politikere, Per-Kristian Foss møter for Høyre, Hallgeir Langeland møter for SV, Arbeiderpartiet har blant annet sendt Martin Kolberg som representant, og Per Olaf Lundteigen møter for Senterpartiet. En prominent parlamentariker som Carl I. Hagen fra FrP satt i komiteen i 16 år, fra komiteen ble oppnevnt for første gang etter valget i 1993, og til han gikk ut av Stortinget i 2009.

Som vi så i saken om tilskuddsordningen kan komiteen ta opp saker på eget initiativ, og i prosessen med å hente inn informasjon kan den avholde åpne kontrollhøringer. Komiteen behandler videre rapportene fra alle de eksterne kontrollorganene. Den behandler også alle saker om endringer i Grunnloven, valglovgivning, bevilgninger til Stortinget og kongehuset. I tillegg behandler den også statsrådsprotokollene, et årlig protokoll fra regjeringen om alle beslutninger som er fattet i statsråd, samt regjeringens melding om oppfølgingen av vedtak gjort i Stortinget.

For en statsråd er det en stor påkjenning om kontroll- og konstitusjonskomiteen tar opp en sak som vedrører hans eller hennes embetsførelse eller ansvar. Enda tyngre er det om komiteen i prosessen benytter seg av en åpen kontrollhøring der man blir utsatt for det som i pressen ofte omtales som «grilling». Kontrollsaker er av stor interesse for pressen, og komiteen er besatt av mange erfarne politikere som gjør et grundig arbeide.

### ***Oppgavens problemstilling***

I denne oppgaven er min hovedproblemstilling å undersøke bakgrunnen for hvordan og hvorfor Stortinget har fått det kontrollapparatet det har i dag. Jeg vil avgrense oppgaven til å undersøke bakgrunnen for opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og komiteenes adgang til å avholde åpne høringer. En hovedtese for denne oppgaven er at kontrollutviklingen på Stortinget i hovedsak bærer preg av en «to-trinnsrakett»-modell. Denne tesen er basert på tidligere forskning,

som viser at Stortinget i tiden etter andre verdenskrig og frem til 1970-tallet gjorde kontrollfremstøt rettet mot forvaltningslovgivning og dets eksterne kontrollorgan. På 1990-tallet ser vi derimot en sterk reformering av Stortingets interne kontrollorganisering, med blant annet opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, innføring av åpne høringer, bruk av parlamentariske granskningskommisjoner og innføringen av den muntlige spørretimen.<sup>11</sup> Jeg tar derfor utgangspunkt i at fremstøtene rettet mot forvaltningslovgivningen og de eksterne kontrollorganene la grunnlaget for reformene på 1990-tallet. Derfor fremmer jeg en antagelse om at både kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene var reformer som ble innført som en konsekvens av tidligere reformer rettet mot det eksterne kontrollapparatet og forvaltningslovgivningen.

For å undersøke om det er hold i denne tesen vil jeg følge kontrollutviklingen fra 1950 til 2003. Jeg vil søke *sammenhenger mellom innføringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene på 1990-tallet med den tidligere kontrollutviklingen.*

Stortingets organisering av hvordan kontrollsakene skulle behandles komiténivå har vært et tema siden 1952 da juristen Johs. Andenæs ble bedt om å utrede forslag til reform av protokollkomiteen, videre blir komiteen foreslått reformert, deretter utredet, så nedlagt, så opprettet igjen med et nytt navn, før vi til slutt i 1992 endte opp med den komiteen vi har i dag.<sup>12</sup> Spørsmålet om åpne høringer ble behandlet av Stortinget i 1977, 1985 og 1989, før ordningen til slutt ble vedtatt som en prøveperiode i 1995. I denne forbindelse skal jeg søke svar på *hvorfor denne utviklingen går over en så lang tidsperiode? Var dette utslag av institusjonell treghet, som tradisjonstunge organisasjoner og institusjoner ofte bærer preg av, eller fantes det konkurrerende syn på hvilken form Stortingets interne kontrollapparat skulle ha?* Jeg vil ta stilling til spørsmålet om denne prosessen har vært preget av kontinuitet eller brudd. Ble disse endringene først vedtatt på 1990-tallet på grunn av unike forhold i den tidsperioden, eller var de et ledd av en prosess preget av kontinuitet? Et annet spørsmål i den sammenheng er om de ulike reformene av protokollkomiteen er et uttrykk for brudd i kontrollutviklingen.

I den grad det er konflikt om ulike reformer vil jeg trekke inn parlamentariske maktforhold, og se i hvilken grad disse spiller inn på kontrollutviklingen. Et spørsmål jeg vil se på er i hvilken grad enkelte parti er mer reformvillige eller kontrollorienterte enn andre, og om man kan se noen tendenser som avtegner med tanke på dette. Er partier for eksempel mindre villige til å gjennomføre

---

11 Dette er bygd på lesningen av Sejersted, 2002, og Grønlie, Flo, 2009, se litteraturgjennomgangen.

12 Det ble også fremmet forslag om å legge ned protokollkomiteen på 1930-tallet, noe vi kommer tilbake til i kapittel 2.

kontrollreformer når de sitter i posisjon?

## ***Oppgavens gang***

I kapittel 2 skal jeg følge den første utrednings- og reformprosessen som protokollkomiteen gjennomgikk. Jeg vil se denne i sammenheng med de fremstøt Stortinget gjør ovenfor regjeringen for å hegne inn forvaltningen med utgangspunkt i den store statsveksten og de fullmaktene forvaltningen hadde fått den første tiden etter andre verdenskrig. Jeg tar utgangspunkt i at de store samfunnsmessige endringene i Norge etter andre verdenskrig, særlig med hensyn til forvaltningens vekst, var hovedårsaken til at Stortinget i denne 50-årsperioden ønsket å stryke sin kontrollfunksjon. Derfor vil jeg gi en fremstilling av denne ekspansjonen. Siden kontrollarbeidet på komiténivå blir reformert flere ganger er det interessant for meg å se nærmere på spørsmålet om det fantes konkurrerende syn på kontroll i denne perioden som bidro til disse reformene. Viktige kilder i denne perioden er blant annet Kjeldseth Moe-utvalgets rapport om protokollkomiteen og Ingvaldsen-utvalgets delutredning om protokollkomiteen og dets fulle utredning. Kjeldseth Moe-utvalget ble nedsatt i 1966 for å utrede protokollkomiteens stilling og komme med reformforslag, mens Ingvaldsen-utvalget som ble nedsatt i 1969 skulle utrede Stortingets kontroll med forvaltningen mer alment. Her finnes det motstridene reformforslag knyttet til protokollkomiteen som jeg skal se nærmere på.

I kapittel 3 skal jeg følge debattkomplekset om åpne høringer og opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Jeg vil ta et nærblikk på kildematerialet om opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og diskutere prosessen i lys av tidligere litteraturs analyser. Debatten om åpne høringer er grundig belyst og analysert av Line Gaare Paulsen. Vi har imidlertid ulike metoder og analyseformål, så jeg vil gi kildematerialet en selvstendig gjennomgang. Jeg vil også bruke materiale fra tre intervju jeg har gjennomført med sentrale politikere fra perioden. Et viktig spørsmål her er sammenhengen mellom opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og innføringen av åpne høringer. At det var en sammenheng har jeg tatt som utgangspunkt, siden det er kommet belyst i litteraturen, men hvor sterk var den? Mens åpne høringer først ble nedstemt i 1989, og deretter vedtatt i 1995 med knapt flertall, ble forslaget om kontroll- og konstitusjonskomiteen enstemmig vedtatt. Et spørsmål er hvorfor åpne høringer var så mye mer omstridt enn forslaget om kontroll- og konstitusjonskomiteen? Jeg vil også se på diskusjonen i litteraturen om det som av flere har blitt omtalt som «*kontrollbølgen*» i perioden 1993-1997. Jeg skal også diskutere opprettelsen av

kontroll- og konstitusjonskomiteen og innføringen av åpne høringer i lys av den særlige kontrollaktiviteten på 1990-tallet.

I kapittel 4 vil jeg se hvordan kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene fungerte i praksis på 1990-tallet. Jeg vil her i all hovedsak ta utgangspunkt i den litteraturen som finnes på området, men også gjøre noen supplerende undersøkelser, og dra nytte av mine intervju for å ytterligere å diskutere og supplere litteraturen. Videre skal jeg studere Frøiland-utvalgets rapport om Stortingets kontrollfunksjon som kom i 2003, og dets delutredning om åpne høringer som kom i 2001. Utgangspunkt for dette kildestudiet er hvordan utvalget vurderte erfaringene med kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene. Jeg tar utgangspunkt i at perioden mellom 1993-2003 var en institusjonaliseringsprosess der både kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene vant en naturlig plass på Stortinget. Gjennom litteraturen og kildematerialet vil jeg forsøke å bekrefte eller avkrefte denne hypotesen.

I det avsluttende oppsummeringskapittelet, kapittel 5, vil jeg samle trådene fra de øvrige kapitlene og gi svar på de spørsmål jeg har formulert. Jeg vil også kort diskutere trekk ved kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene i samtiden, og komme med forslag til videre forskning på området.

I all hovedsak er denne oppgaven kronologisk oppbygd. Modellen har skapt noen utfordringer når det gjelder hvilke tema jeg ønsker å behandle i de enkelte kapitler. Utifra en vurdering av hensynet til at oppgaven skal være logisk oppbygd og lett å følge for leseren har derfor den kronologien fått lide noe. I kapittel 3 beveger jeg meg kort inn i kapittel 2 sitt område for å samle alle debattene om åpne høringer i ett kapittel. Dette gjelder kun en debatt, i 1977, som for øvrig er relativt kort. Kapittel 4 er avgrenset til å gjelde tiden etter kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer er vedtatt, altså fra 1995 og til 2003. Når jeg da skal diskutere begrepet «kontrollbølgen» om perioden 1993-1997 og kontroll- og konstitusjonskomiteens oppstart i 1993, vil jeg igjen synde noe mot kronologien.

## ***Kilder og litteratur***

## Kilder

Mitt kildeutvalg består i det aller vesentligste av de offentlige stortingsdokumentene. Dette gjelder for det meste innstillinger om endringer av Stortingets forretningsorden, da det som regel er her Stortingets kontrollarbeid reformeres, og deres påfølgende stortingsbehandlinger. Det er også to større utredninger av Stortingets kontroll med forvaltningen i kildematerialet, samt de følgende komiteehandlinger og stortingsbehandlinger. Dette kildegrunnlaget er det som setter meg nærmest begivenhetene, og må regnes som særs pålitelige kilder. Av dette materialet får jeg et innsyn i kronologien i utviklingen og debattene rundt. Som supplerende kilder benytter jeg meg noe arkivmateriale fra Stortinget vedrørende arbeidet til de ulike instanser, først og fremst Presidentskapet og reglementskomiteene, som behandler endringer av forretningsorden. Videre har jeg gjennomført et lite utvalg intervjuer for supplerende opplysninger. Jeg har også brukt noen aviskilder for å finne supplerende opplysninger.

## Litteratur

Fredrik Sejersted – *Kontroll og konstitusjon*(2002)

Fredrik Sejersted har i sin doktorgradsavhandling i jus levert en grundig gjennomgang av den parlamentariske kontrollen i Norge. Arbeidet behandler i hovedsak i de statsrettslige aspektene ved parlamentarisk kontroll, og er en rik kilde til å forstå hvordan kontrollen fungerer og hvilket rettslig grunnlag den har. Sejersted vier også en del av avhandlingen til den historiske utviklingen av Stortingets kontrollvirksomhet fra 1814-2001. Her er han innom alle kontrollreformer som har funnet sted, og trekker frem eksempel på kontrollsaker gjennom hele perioden. Dette er på mange måter en bred oversikt, der det meste av det jeg skal gjennomgå i min oppgave allerede er stadfestet og kommentert. Det er ikke først og fremst for å gå i klinsj med Sejersteds arbeide jeg skriver denne oppgaven, men heller for å supplere forskningen på feltet. Min tilnærming til stoffet skiller seg også fra Sejersteds, der han i større grad er opptatt av de statsrettslige forhold, som preger hans lesning av kildene. Sejersted påviser i sin bok at det har skjedd en betydelig reformering av Stortingets kontrollfunksjon i tiden mellom 1950-2001, jeg ønsker å skjære ut en del av denne historien, og se enda nærmere på *hvorfor* og *hvordan* dette har hendt.

Tore Grønlie og Yngve Flo – *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*

Dette tobindsverket tar for seg sentraladministrasjonens utvikling fra etter andre verdenskrig og frem til rundt 2009. Tore Grønlie er forfatter av bind 1, som omhandler perioden 1945-1980, og har bidratt med over halvparten av kapitlene i bind 2, som omhandler tiden etter 1980. Yngve Flo er forfatter av fire kapitler i bind 2. Siden forvaltningen her er gjenstand for analyse blir også Stortingets kontroll over den behandlet. Stortingets interne arbeide med kontrollsaker er behandlet i den grad det mer direkte kan knyttes til forvaltningen, derfor er både opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og innføringen av åpne høringer beskrevet her. Den ekspansive utviklingen av forvaltningen etter 1945 er helt sentral for å forstå Stortingets kontrollreformer. Derfor bistår dette verket med viktig bakgrunnsinformasjon til min oppgave, særlig i kapittel 2 blir bind 1 brukt for å beskrive den voksende staten og de reaksjoner dette fører til fra Stortinget. Yngve Flo behandler reformperioden på 1990-tallet og vil bli brukt som litteratur i kapittel 4. Om utviklingen i Riksrevisjonen vil jeg primært bruke Espen Thompsons masteroppgave fra 2001, *Revisjon og politikk*, som tar for seg fremveksten av forvaltningsrevisjon etter 1945.

Line Gaare Paulsen – *Åpne høringer – politisk slagmark eller politisk verksted*(2000)

Paulsens hovedfagsoppgave i administrasjons- og organisasjonsvitenskap gjennomgår prosessen der åpne høringer blir debattert, som går over en knapp 20-årsperiode og ender med at åpne høringer blir vedtatt i 1995. Paulsens problemstilling er hvorvidt man kan plassere argumentene for og imot åpne høringer innenfor henholdsvis den konkurransedemokratiske eller den deliberative demokratimodellen. Hennes metode er argumentasjonsanalyse, der hun gjennomgår både stortingsforhandlingene og politikernes ytringer i media, for å finne argumenter som kan falle innenfor de to demokratimodellene. Paulsen gir også en historisk gjennomgang av prosessen, der hun periodiserer etter hvilke argumenter som er mest fremtredende i periodene. Paulsen gir også en analyse av «maktpolitiske» forhold på Stortinget, for å forsøke å forklare hvorfor åpne høringer ble vedtatt i 1995. Jeg vil forholde meg til Paulsens oppgave, men mener en selvstendig gjennomgang av kildematerialet er nødvendig. Særlig fordi jeg tror rammene for Paulsens argumentasjonsanalyse ikke gir en så bred fremstilling av prosessen som kanskje er ønskelig for min problemstilling. Kanskje vil det være deler av debatten som faller utenfor demokratimodellene, særlig siden det i flere av debattene er andre forhold som debatteres og derfor ikke kommer frem i hennes fremstilling. Videre håper jeg at min kontekst, der åpne høringer blir behandlet som et ledd i en større sammenheng, institusjonaliseringen av Stortingets interne kontrollapparat, kanskje kan belyse temaet på en annen måte.



Hege Søreng – «Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet?», Bergen, 2000

Hege Søreng har i sin master i statsvitenskap forsket på Stortingets kontrollvirksomhet i perioden 1989-1999. I oppgaven viser hun med en blanding av kvantitativ og kvalitativ metode hvordan Stortinget i perioden endret sin oppmerksomhet mot kontroll. Søreng ser på opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen som en av flere årsaker til at Stortinget økte sin kontrollvirksomhet på 1990-tallet. I kapittel 4 gjør jeg bruk av og diskuterer hennes forskningsresultater.

## Kapittel 2: 1952-1981: Grunnlaget legges – Stortingets reaksjoner på statens vekst, en styrkning av det eksterne kontrollapparatet, og en grynende oppmerksomhet mot intern kontrollorganisering

### *Innledning*

Etter andre verdenskrig hadde den norske stat en betydelig vekst. Arbeiderpartiet hadde regjeringsmakt nesten sammenhengende i 20 år, fra 1945-65, og flertall i Stortinget helt frem til 1961. Arbeiderpartiet hadde som mål å endre samfunnet betydelig i sosialdemokratisk retning, med sosial utjevning, velferdsutbygging og en stor stat. Verktøy for å nå disse målene var et forvaltningsapparat som var egnet til en slik utbygging, den måtte altså være stor og styringsdyktig, et *redskapsbyråkrati*. Forvaltningen vokste, og fikk stort spillerom med de fullmaktslovene som ble vedtatt etter krigen. Videre ble det iverksatt fristillingsprosesser der offentlig virksomhet ble plassert utenfor sentralforvaltningen, eksempler på dette er statsaksjeselskapene som ble organisert som egne rettssubjekter utenfor forvaltningen.<sup>13</sup> For å illustrere veksten kan man se på statens utgifter over statsbudsjettet, i 1950 var dette 2640 millioner kroner, i 1972 hadde det økt til 27 640 millioner kroner. En annen illustrerende økning finner vi i antall statsansatte, i 1961 talte dette 100 500 stillinger, i 1971 var det 173 000 ansatte i staten.<sup>14</sup>

Mens staten hadde tatt en større rolle som samfunnsbygger, vokste ikke Stortingets kontrollmuligheter proporsjonalt. Oppsummert blir disse fremstøtene fra regjeringen omtalt av Espen Thompson som «*meget «anti-storting» og «pro-forvaltning»*».<sup>15</sup> Det førte til problemer om hvordan Stortinget skulle føre kontroll med statseide selskap og ytre og indre forvaltning, og hvordan Stortinget selv skulle organisere sin arbeid sitt. Førkrigsforvaltningen var mindre og mye enklere for Stortinget å kontrollere gjennom detaljstyring, men den nye utviklingen vanskeliggjorde dette. På 1950-, 60- og 70-tallet foregikk det derfor store diskusjoner i Stortinget om hvordan det kunne holde kontroll og oversikt over den stadig ekspanderende forvaltningen. Gjennom perioden ble det gjennomført en rekke endringer med både Stortingets interne og eksterne kontrollorgan, vi fikk Sivilombudsmannen i 1962 og en utvidelse av Riksrevisjonen, som nå også skulle føre kontroll med statselskapene. Også på lovnivå ble det gjort viktige fremstøt for å sikre åpenhet og kontroll med forvaltningen, som prisloven av 1953, forvaltningsloven av 1967, og offentlighetsloven av

---

13 Thompson, s. 11-12

14 Tall fra Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 8

15 Thompson, 2001, s. 11

1970. Den første allmenne utredningen av Stortingets kontroll med forvaltningen ble også gjennomført, av det såkalte Ingvaldsen-utvalget, som leverte sin rapport, Dokument nr. 7 i 1972.

I dette kapitlet skal jeg skildre den utviklingen Stortingets kontrollfunksjon gjennomgår i perioden, og da særlig se på hvordan dette får utslag for den interne kontrollorganiseringen på Stortinget.

Tidsavgrænsingen for dette kapitlet fra 1952 til 1981 er valgt fordi protokollkomiteen flere ganger utredes, diskuteres og endres i denne perioden, mens det fra dens grunnleggelse i 1815<sup>16</sup> og frem til 1952, skjedde lite av betydning. Komiteen forble tilnærmet uforandret selv om forutsetningene for kontroll med regjering og forvaltning endret seg betraktelig etter innføringen av parlamentarismen, noe vi skal komme tilbake til senere. I 1952 ba Stortinget statrettsjuristen Johs. Andenæs om å utrede protokollkomiteens stilling og vurdere muligheter for omstrukturering. Denne utredningen ble overlevert Stortinget i januar 1953.

14 år senere fremsatte utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1966 et forslag om at protokollkomiteens medlemmer også skulle være medlemmer av en annen fagkomité.<sup>17</sup> Flere av Stortingets representanter gikk imot, og klagde på at Andenæs utredning ikke var viet mer oppmerksomhet. Resultatet ble at forslaget ble sendt tilbake til komiteen, og et stortingsoppnevnt utvalg fikk i oppdrag å vurdere muligheter for en reform av komiteen, der man også vurderte Andenæs forslag fra 1953. Dette utvalget, ledet av stortingsrepresentant Peter Kjeldseth Moe (Ap), leverte i 1969 sin rapport, der det gikk inn for et forslag som tok sikte på å revitalisere protokollkomiteen ved å gi den flere oppgaver og et bredere kontrollmandat. I mellomtiden hadde et utvalg med mandat om allment å utrede spørsmål om Stortingets kontroll med forvaltningen blitt nedsatt. Utvalget, ledet av daværende stortingspresident Bernt Ingvaldsen (H), fikk derfor oversendt Kjeldseth Moe-rapporten. Ingvaldsen-utvalget gikk tvert i mot inn for å legge ned protokollkomiteen og overføre dens arbeidsoppgaver til Stortingets fagkomiteer. Utvalgets endelige rapport var en gjennomgripende utredning av Stortingets kontroll med forvaltningen. Utvalgets uttalelse om protokollkomiteen ble avgitt før de hadde ferdigstilt den endelige utredningen, og ble derfor behandlet av Stortinget i 1972.

Da Dokument nr. 7 ble lagt frem for Stortinget, fem år senere, etter en langdryg komiteebehandling,

---

16 Dokument nr. 11, 1968-1969 s. 6

17 Innst. S. nr. 65, 1965-1966

bemerket utenriks- og konstitusjonskomiteen i sin innstilling at den nå var i tvil om det hadde vært riktig å nedlegge protokollkomiteen, og henstilte til Presidentskapet om å få spørsmålet vurdert på nytt. Dette var foranledningen til at *kontrollkomiteen* ble opprettet i 1981.

Dette kapitlet vil forsøke å forklare hvorfor det var ønskelig med en reform av protokollkomiteen, hva de ulike forslagene desto av, argumentasjonen for dem, og hvorfor de forskjellige løsningene ble valgt på de forskjellige tidspunktene. Et viktig spørsmål er hvorfor komiteen ble nedlagt i 1972, og hvorfor den blir foreslått nedlagt av nettopp et så kontrollfokusert utvalg som Ingvaldsen-utvalget. Representerer denne nedleggelsen et brudd i kontrollutviklingen? Endringene kan tyde på at Stortinget på de ulike tidspunktene hadde forskjellige syn på hvordan kontrollen med forvaltning og regjering burde utøves. Fremkommer det ulike kontrollmodeller i perioden, og hvilken plass får kontrollen på komiténivå i disse? Videre vil jeg se på den kontekst Stortinget diskuterer og reformerer komiteen i, er det noen sammenheng mellom den generelle kontrollutviklingen og det som skjer med komiteen?

### ***En «ørkenvandring blant trufne beslutninger» - Protokollkomiteens stilling: Hva var dens funksjon, og hvorfor måtte den reformeres?***

I denne delen av kapitlet vil jeg gi en fremstilling av hva protokollkomiteen arbeidet med, og hvorfor den blir gjenstand for debatt og reformfremstøt. Her vil jeg se på den fremstilling av komiteen som er gjort i Johs. Andenæs utredning fra 1953.

Johs. Andenæs (1912-2003) var en av landets fremste autoriteter innenfor statsrett, og hans standardverk om statsforfatningen i Norge, som kom ut i 1945, kommer fortsatt ut i nye utgaver. Han spilte en viktig rolle i samfunnsdebatten om norsk forvaltningslovgivning, og var også medlem i Forvaltningskomiteen av 1951, hvis arbeid førte til flere viktige forvaltningslover, som loven om sivilombudsmannen (1962), forvaltningsloven av 1967, og loven om offentlighet i forvaltningen (1970).<sup>18</sup> Allerede da Andenæs leverte sin utredning var han en betydelig statsrettslig skikkelse, og man må anta at hans ord veide tungt.

Som tidligere nevnt ble protokollkomiteen først oppnevnt i 1815. Det var en komite utelukkende for Odelstinget, den hadde sine medlemmer fra, og leverte sine innstillinger til Odelstinget.

---

<sup>18</sup> Utdypende artikkel i Store Norske Leksikon på nett, hentet ut 16.10.2012  
[http://snl.no/nbl\\_biografi/Johannes\\_Andenæs/utdypning](http://snl.no/nbl_biografi/Johannes_Andenæs/utdypning)

Begrunnelsen for dette var et habilitetsspørsmål. Det var Odelstinget som kunne beslutte riksrett, mens ti representanter fra Lagtinget ble oppnevnt som dommere i en domsavsigelse i tillegg til fem høyesterettsdommere. Dens hovedoppgave var å gjennomgå statsrådsprotokollene, noe som var og er et grunnlovsfestet ansvar for Stortinget, og var den eneste måten å kontrollere regjeringens virke før innføringen av parlamentarismen. Statsrådsprotokollene inneholdt – og inneholder fortsatt – de beslutninger regjeringen hadde fattet i statsråd, og ga ingen opplysninger om avgjørelser i departementene. Om man ville fjerne en statsråd, var riksretten den eneste muligheten. Før innføringen av parlamentarismen ble riksrett besluttet forholdsvis ofte: seks ganger i tidsrommet 1814-45 og en gang i 1884. Den neste og siste gangen riksrett ble reist var i 1927.<sup>19</sup> Etter innføringen av parlamentarismen var det nok med et mistillitsvotum i Stortinget for å få en statsråd til å gå av. Det konstitusjonelle ansvar, altså det som kan føre til riksrett, ble derfor sjeldent sett på som et alternativ.

At riksretten ble et mindre aktuelt sanksjonsmiddel var ikke det eneste som gjorde gjennomgangen av statsrådsprotokollene til et mindre betydningsfullt arbeide. Den tette kontakten mellom Stortinget og regjeringen som utviklet seg etter parlamentarismens innføringen, bidro til at regjeringens handlinger ble fortløpende behandlet og diskutert i Stortinget, og uklarheter kunne bli besvart gjennom spørsmål og interpellasjoner. Dette hadde også blitt styrket ved at *spørretimen* hadde blitt innført i 1949. Johs. Andenæs var i sin utredning tydelig på hvordan disse endringer i statsforfatningen påvirket protokollkomiteen: «*Protokollkomiteéns arbeid vil derfor fortone seg som en ørkenvandring gjennom et utall av trufne avgjørelser, som enten i seg selv er politisk betydningsløse, eller som har vært gjenstand for politisk debatt tidligere*».<sup>20</sup>

Komiteen behandlet også Riksrevisjonens beretninger og antegnelser, et arbeide Andenæs i samme dokument mente ikke kastet «glans over hverdagen». Videre behandlet komiteen en rekke klagesaker fra privatpersoner som av en eller annen grunn mente seg gjort urett mot av staten. Andenæs mente dette ofte var klager fremstilt av «åpenbare kværlanter», og at sakene var rettslig og politisk «uten enhver interesse».

Andenæs konkluderte med at komiteen i sin nåværende form hadde overlevd seg selv<sup>21</sup>, og trakk frem ulike forslag til reform, som vi skal komme tilbake til. Han var heller ikke den eneste som mente at komiteens funksjon og virkemåte var foreldet, og hans vurdering var heller ikke ny. Henrik

---

19 Andenæs, 1998, s. 172

20 Dokument nr. 4 1953 s. 4

21 Dokument 4, 1953, s. 10

Ameln (H) fremmet i 1932 og 1934 forslag i Stortinget om at protokollkomiteen skulle legges ned og gjennomgangen av statsrådprotokollene skulle overføres til fagkomiteene.<sup>22</sup> Disse forslagene ble nedstemt, men Fredrik Sejersted påviser at misnøyen mot komiteen ofte kom frem på Stortinget i perioden også etter disse forslagene ble fremmet og frem til protokollkomiteen selv i 1952 ba Andenæs om sin utredning.<sup>23</sup> Det er selvfølgelig ikke tilfellet at komiteen ikke hadde sine forkjempere, Høyres parlamentariske kjempe C.J. Hambro forsvarte ved flere anledninger komiteen mot angrep på slutten av 40-tallet, og hevdet at den var «*vår konstitusjons vern mot alle diktaturlyster hos regjeringer*».<sup>24</sup>

Bildet var altså ikke helt entydig. Det viser også den lange tiden fra kritikken mot protokollkomiteens arbeidsform og funksjon reiste seg, til det faktisk blir gjennomført noen endringer. Det kan virke som om man ville trå varsomt før man skulle endre en komite som hadde vært en del av Stortingets arbeidsform såpass lenge, og hadde som hovedoppgave å behandle den grunnlovsfestede gjennomgangen av statsrådprotokollene.

### ***Fra Andenæs til Kjølseth Moe – Intern kontrollorganisering i skyggen av forvaltningslovene, statsselskapskontroll og sivilombudsmannen***

#### **Andenæs som aktør i forvaltningslov-spørsmål**

I dette tidsrommet pågikk det også et stort fremstøt fra Stortinget, om lovgivning for forvaltningen, der Johs. Andenæs var en viktig aktør. Det var en generell misnøye mot den store veksten i forvaltningen blant opposisjonspartiene på Stortinget i slutten av 40-årene og utover 50-tallet. Forvaltningen hadde ikke bare økt betydelig fra førkrigsnivå, men den hadde også fått vide fullmakter. Det fantes ikke noe lovverk som holdt følge med denne utviklingen. Dette medførte prinsipielle betenkeligheter knyttet til Stortingets rolle som lovgivende organ. Høyres John Lyng uttrykte det slik i en debatt i 1946: «*blancofullmakter av denne art er en ytterst uheldig lovteknikk, fordi de flytter for meget myndighet over fra Stortinget til administrasjonen*».<sup>25</sup> Kritikken gikk også på administrasjonens lukkethet, at saksbehandlingen foregikk utenfor offentligheten.

---

22 Sejersted, 2002, s. 224

23 Sejersted, 2002, s. 224-225, 256-257

24 Sejersted, 2002, s. 225

25 John Lyng, hentet fra Grønlie, 2009, Bind 1, s. 100

Tore Grønlie skriver at opposisjonens kritikk mot økt forvaltningsmakt ble spisset fra en mer generell argumentasjon for å redusere eller fjerne fullmaktslovene, til å handle om hvordan denne typen forvaltning skulle lovreguleres. Dette kom spesielt til uttrykk i ønsket om bindene regler for forvaltningens saksbehandling. Dette sporet mener Grønlie politikerne ble ført inn på av juriststanden, og da er det særlig en person som utmerker seg, nettopp Johs. Andenæs. Andenæs holdte i 1947 et foredrag i Oslo krets av Den Norske Sakførerforening som dreide seg om disse spørsmålene. I foredraget argumenterte han for tre konkrete tiltak for å gjøre saksbehandlingen i forvaltningen mer betryggende: *«kontradiktorisk saksbehandling – at avgjørelser ikke skulle tas på annet grunnlag enn det den berørte fikk gjøre seg kjent med og eventuelt imøtegå, skriftlig begrunnelse for avgjørelser, og adgang til overprøving ved en administrativ ankeinstans.»*<sup>26</sup>

Dette foredraget, samt et brev sendt fra Sakførerforeningen til regjeringen i 1948, var viktige for oppnevningen av Forvaltningskomiteen i 1951, der Andenæs selv ble medlem. Komiteen hadde som mandat å behandle spørsmål som vedrørte forvaltningens saksbehandling. Andenæs var altså en sentral aktør i denne perioden når det gjaldt utneislingen av våre første forvaltningslover. I lys av dette er det rimelig å spørre om dette på noen måte gir seg utslag i Andenæs utredning om protokollkomiteen. Altså om forvaltningens vekst og fullmaktslovene på noen måte kunne angå protokollkomiteen, og om Andenæs på noen måte så komiteen som et brukbart kontrollverktøy i så henseende.

Juristenes og Stortingets ønske om en mer betryggende saksbehandling i forvaltningen var et rettslig spørsmål som primært angikk de parter som blir berørt av forvaltningens sine vedtak. Men saksbehandlingen i forvaltningen og større offentlighet i forvaltningen var også av interesse for Stortingets kontroll med forvaltningen, og også for at Stortinget skulle styrke sin posisjon som lovgivende myndighet i en tid der forvaltningen hadde fått stort spillerom. Samtidig verserte en konkret konflikt om Prisdirektoratet. Her kom det frem for Stortinget i 1952 at direktoratet hadde jobbet uten noen klar instruks for saksbehandling siden opprettelsen i 1940. En sak som for opposisjonen illustrerte hvordan fullmaktslovgivningen hadde gjort at forvaltningen hadde tilranet seg deler av Stortingets lovgivnings- og bevilgningsprerogativ.<sup>27</sup> Likevel er det lite som tyder på at Andenæs knytter protokollkomiteen opp mot de samtidige spørsmål og begivenheter. Her er premisset at protokollkomiteens primære oppgave er å gjennomgå statsrådsprotokollene, dernest desisjonene fra Riksrevisjonen, og klagesakene fra borgerne. At protokollkomiteen kunne nyttes

---

26 Grønlie, 2009, bind 1, s. 102-103

27 Grønlie, 2009, bind 1, s. 112-13

som noe annet, og på en mer direkte måte granske forvaltningen enn gjennom statsrådprotokollene, blir ikke antydnet. Riktignok mener Andenæs det kan være en løsning å overføre flere arbeidsoppgaver til komiteen, noe vi skal komme tilbake til, men det fremstår i det hele tatt som at potensialet for komiteen til å bli et viktig internt kontrollorgan blir ansett som lavt av Andenæs, på grunn av de oppgavene som lå i komiteen, og den nye kontrollvirkeligheten som hadde gjort seg gjeldende etter parlamentarismens inntog, der statsrådprotokollene i liten grad var egnet for kontroll av regjeringen og forvaltningen.

Initiativet for en mer betryggende saksbehandling i forvaltningen, reist av juriststanden, og ført inn på Stortinget av representantene, var et betydelig kontrollfremstøt, men det virker som det i denne omgang begrenser seg til dette lovarbeidet. Fremstøtet var som nevnt viktig for opprettelsen av forvaltningskomiteen, og var også viktig for vedtaket av prisloven av 1953, der de tre tiltakene om betryggende saksbehandling Andenæs trakk frem i sitt foredrag ble innlemmet.<sup>28</sup> Prisloven inneholdt også en styrking av Stortingets myndighet, der det ble slått fast at de viktigste avgift- og omsetningsordningene skulle avgjøres av Stortinget, de middels viktigste av regjeringen, og de minst viktigste av departement eller direktorat, men Stortingets interne organisering av kontrollen var i liten grad et tema.<sup>29</sup> Selv om ønsket om reform av protokollkomiteen ble reist i perioden, virker det som om det hadde mer å gjøre med protokollkomiteens form, at arbeidet var ensformig og politisk lite relevant.

### **Johs. Andenæs utredning: To mulige løsninger**

Nå vet vi allerede at Johs. Andenæs i sin utredning til Stortinget mente at utviklingen hadde løpt fra protokollkomiteen. Det vi skal se nærmere på her er hvilke forslag til reform han skisserte opp. Den forespørsel Andenæs hadde fått fra protokollkomiteen var å utrede protokollkomiteens stilling, og da med spesielt hensyn til muligheten for å overføre dens arbeide helt eller delvis til fagkomiteene, altså det eneste reformforslaget som hadde vært diskutert i Stortinget tidligere. Andenæs mente at det ikke var noen konstitusjonell hindring for at fagkomiteene overtok komiteens oppgaver, og når det gjaldt spørsmålet om riksretten og habilitet, mener han det kunne løses med at Lagtingets representanter i fagkomiteene kunne utelukkes fra visse saker der konstitusjonelt ansvar kunne gjøres gjeldende. Han mente også i tråd med utviklingen der det politiske ansvar hadde blitt betydelig mer gjeldende enn det konstitusjonelle, at fagkomiteene var bedre egnet til å føre en slik

---

28 Grønlie, 2009, bind 1, s. 115

29 Grønlie, 2009, bind 1, s. 115



politisk kontroll av regjeringen. Andenæs ga her altså statsrettslig legitimitet til det forslag som hadde vært diskutert i Stortinget, at protokollkomiteen kunne legges ned.

Som et alternativ foreslo han å tillegge komiteen arbeidsoppgaver, og å omgjøre den til en stortingskomite, som ga innstilling til Odelstinget i de saker komiteen allerede hadde, og innstilling til Stortinget i de saker den eventuelt ble tillagt. Når det gjaldt saker den kunne blitt tillagt trakk han frem to eksempler: det ene var å over føre de konstitusjonelle sakene fra utenriks- og konstitusjonskomiteen, til en «*konstitusjons- og protokollkomité*». <sup>30</sup> Det andre eksemplet var å slå sammen administrasjonskomiteen og protokollkomiteen, så den også ville behandle saker som angikk overføringer til Kongehuset og Regjeringen.

I tillegg stilte Andenæs spørsmål om ikke statsrådprotokollene burde overføres fra Odelstinget til Stortinget, med hensyn til hvor mye den politiske kontroll hadde overtatt for den konstitusjonelle, her virket Andenæs positiv til en slik endring.

Forslaget om å opprettholde komiteen, og tilføre den et nytt saksområde, for eksempel de konstitusjonelle sakene, kunne tilsynelatende virke som et første steg mot en mer aktiv og sterkere protokollkomite. Likevel ville ikke dette vært en drastisk endring av komiteens kontrollfunksjon. Det måtte i så måte skje ved at tyngre politikere kunne tiltrekkes komiteen, for å få jobbe med konstitusjonelle saker. Han valgte å ikke ta standpunkt til hvilket alternativ som var det beste, og sendte ballen videre til Stortinget. Der ble protokollkomiteen bedt av presidentskapet om å legge frem et forslag til reform, noe som ikke skjedde. <sup>31</sup> Hvorfor sier kildene ingenting om, man kan anta at saken rett og slett kokte bort.

## Statsselskapene

Annet enn striden om fullmaktene i forvaltningen, pågikk det også en konflikt om hvordan Stortinget skulle føre kontroll med selskaper der staten var eier. I 1948 vedtok styret i statsaksjeselskapet Årdal Verk å skaffe oksid fra det et canadisk selskap i bytte mot metall, i stedet for å produsere det selv som planlagt. <sup>32</sup> Dette satte i gang en stor debatt om hvor mye myndighet statsselskapene skulle ha til å ta økonomiske prioriteringer, og hvilket ansvar statsråden, som

---

30 Dokument 4, 1953, s. 10

31 Sejersted, 2002, s. 257

32 Grønlie, 2009, bind 1, s. 234

ansvarlig for statens aksjer, skulle ha for beslutninger som ble tatt i styret. Dette førte til en lang prosess der spørsmålene om statselskapene ble utredet av fire instanser, fra 1948 til 1960.<sup>33</sup> Denne saken mener Grønlie man kan se som et andre trinn, etter striden om fullmaktslovene, i debatten om maktforholdet mellom Stortinget og regjeringen.

### **Riksrevisjonens selskapskontroll**

Som en følge av utredningsprosessen for å klargjøre forholdet til statselskapene fikk Riksrevisjonen utvidet myndighet og hjemmel til å føre kontroll med disse. Stortinget ønsket å gi organet en sentral rolle i den konstitusjonelle kontroll, og kontrollen ble formalisert i Riksrevisjonens nye instruks fra 1967, der det het at den skulle føre konstitusjonell kontroll med de forretningsforetak som staten eide. Dette var i seg selv et viktig kontrollfremstøt for Stortinget, i og med at Stortinget nå hadde en mulighet til å føre kontroll med at staten som eier fulgte opp de vedtak som ble gjort i Stortinget, og således hadde kommet et skritt videre i å innhegne det voksende statsapparatet. Men også fordi, som Espen Thompson argumenterer for, at denne prosessen lå til grunn for arbeidet som førte frem mot *forvaltningsrevisjon*, som også fikk ringvirkninger for Stortingets interne kontrollorganisering.<sup>34</sup>

### **Sivilombudsmannen**

I 1962 ble ordningen med en ombudsmann for Stortinget vedtatt, også kalt *sivilombudsmannen*. Funksjonen til sivilombudsmannen var å holde overoppsyn og kontroll med forvaltningen. Ombudsmannens mandat var å behandle klager fra borgerne i møtet med forvaltningen samt ta opp saker på eget initiativ. Altså kun vedtak som var gjort i forvaltningen, ikke de som var avgjort i statsråd. I mandatet lå det ikke makt til å omgjøre vedtak, men ombudsmannen kunne meddele sin mening til påtalemyndighet eller ansettelsesmyndighet.<sup>35</sup> Sivilombudsmannen var Stortingets organ, og skulle fungere som en avlastning på Stortingets arbeide med klagebehandling, men gikk også videre enn det siden han kunne ta opp saker på eget initiativ.

Det var Lars Ramndal (V) som fremmet et privat lovforslag i 1953, om ordningen. Da det på

---

33 Grønlie, 2009, bind 1, s. 235 Statselskapskomiteen av 1948(Skaukomiteen), Statselskapskomiteen av 1953(Fjeldkommisjonen), En stortingsnedsatt spesialkomité, og Statselskapskomiteen av 1957(Eckhoffkomiteen)

34 Thompson, 2001, s. 20-34 og 160-161

35 Grønlie, bind 1, s. 232-233

samme tid i Danmark ble foregikk diskusjoner om innføring av denne loven.<sup>36</sup>

Forvaltningskomiteen jobbet videre med forsalget, og fremmet det i 1958.

Å behandle klager fra meningmann var også protokollkomiteens arbeidsoppgave. Ved innføringen av ombudsmannsordningen ble det trukket frem at det kunne reise seg problemstillinger ved at Odelstinget kunne komme i konflikt med sivilombudsmannen dersom protokollkomiteen ble ansett som en ankeinstans for avgjørelser gjort av sivilombudsmannen.<sup>37</sup> Denne problemstillingen ble senere utredet i Kjeldseth Moe-utvalgets rapport, som vi skal komme tilbake til.

### «Industriskandalene»

Det skulle ta noen år før protokollkomiteen igjen ble gjenstand for debatt, i 1966. I mellomtiden var det en sterk aktivisme på Stortinget i forbindelse med flere store kontrollsaker rettet mot industripolitikk, eller de såkalte «industriskandalene».<sup>38</sup>

«Industriskandalene» besto av flere forskjellige saker. Jeg vil gi en kort oppsummering av disse: Den første saken er *Koksverksaken*. Bakgrunnen var at Stortinget i 1961 hadde vedtatt byggingen av et koksverk i Mo i Rana. Våren 1963 kom det frem at planene som hadde blitt lagt frem for Stortinget hadde viktige mangler, noe som gjorde at prosjektet hadde behov for 40 millioner kroner ekstra. Opposisjonen mente at Stortingets opprinnelige vedtak ikke hadde blitt fulgt, samt at regjeringen la frem opplysningene om disse forholdene for sent. Dette endte med mistillitsforslag, der regjeringen nesten falt.<sup>39</sup> Saken kom opp igjen våren 1964, da prosjektet igjen trengte ytterligere bevilgninger. Opposisjonen mente at opplysningsplikten igjen var brutt, og rettet kritikk mot regjeringen, men intet mistillitsforslag. Ulykken ved den statlige kullgruven *Kings Bay* i Svalbard som kostet 21 mennesker livet 5. november 1962, var tema for neste sak. Her mente opposisjonen at regjeringen hadde forsømt informasjonsplikten og ikke fult opp Stortingets vedtak fra 1956 om at alle sikkerhetsforbehold måtte tas, dersom driften i gruven skulle gjenopptas.<sup>40</sup> De borgerlige stilte et mistillitsforslag som fikk tilslutning fra SF, og 23. august 1963 falt regjeringen. John Lyngs

---

36 Grønlie, bind 1, s. 231 – Svenskene hadde hatt sin Justititeombudsmann siden 1809, finnene hadde også ordningen.

37 Sejersted, 2002, s. 287-288

38 Begrepet er brukt av Sejersted, 2002 og Grønlie, 2009

39 Sejersted, 2002, s. 275-276 – Det ble stilt to mistillitsforslag, et av den borgerlige opposisjonen, og ett av SF, det første falt med 75 mot 73 stemmer, det andre med 146 mot 2.

40 Grønlie, 2009, s. 261 – Gruven hadde vært stengt etter tidligere ulykker med tilsammen 43 omkomne mellom 1948-53

firepartis koalisjonsregjering<sup>41</sup> ble sittende rundt en måned før den falt 25. september, og Arbeiderpartiet overtok.

*Husnes-saken* dukket opp 11. november 1963, og omhandlet avtaler industridepartementet hadde inngått med utenlandske aktører om byggingen av et aluminiumsverk på Husnes. Disse avtalene hadde ikke Stortinget blitt informert om. Opposisjonen mente opplysningsplikten var brutt, noe regjeringen innrømte. I *Caltex-saken* fikk regjeringen kritikk for å ha gitt det amerikansk selskapet Caltex utmålsrettigheter uten å opplyse Stortinget. Denne saken kom frem etter at Industridepartementet hadde blitt gjenstand for en omfattende granskning. Den direkte foranledningen til granskningen var at byråsjef i departementet Harry Lindstrøm ble arrestert siktet for økonomisk utroskap oktober 1963, men som Grønlie kommenterer, var nok dette først og fremst dråpen som fikk begeret til å renne over, med tanke på de sakene som hadde kommet opp de siste årene i tilknytning til industripolitikken.<sup>42</sup>

Kontrollklimaet hadde altså vært hardt på Stortinget, og «industriskandalene» hadde vist at det var problemer med hensyn til Stortingets kontroll med forvaltningen. Hvordan sikre at det ikke skjer feil i forvaltningen, hva var ansvarsforholdene når feil var begått, og hvordan skulle Stortinget sikres kontroll og innsyn? Ingvaldsen-utvalget, som vi skal komme tilbake til, ble oppnevnt for å utrede spørsmål knyttet til denne problematikken. Det er etter denne perioden at protokollkomiteen igjen kom i søkelyset.

### **Utenriks- og konstitusjonskomiteens forslag til reform av protokollkomiteen**

For første gang siden Henrik Amelns forslag om å legge ned protokollkomiteen tidlig på 30-tallet, kom det et forslag om å endre protokollkomiteen. Denne gangen som en del av en innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om en revidering av forretningsorden som kom i januar 1966.<sup>43</sup>

I innstillingen fremkom et tredje alternativ for reform av protokollkomiteen. Dette forslaget besto i at protokollkomiteen skulle fungere på tilnærmet måte som før. Arbeidsbeskrivelsen og oppgavene var de samme og det skulle fortsatt være en odelstingskomité. Forskjellen var at nå skulle også medlemmene av protokollkomiteen samtidig være med i Stortingets fagkomiteer. I innstillingen ble

---

41 Regjeringen besto av Høyre, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

42 Grønlie, 2009, bind 1, s. 264

43 Innst. S. nr. 65, 1965-1966

det ytret tre argumenter for denne ordningen: Protokollkomiteens medlemmer kunne ta mer aktivt del i det regulære arbeidet på Stortinget, arbeidsbyrden i komiteen syntes ikke stor nok til at dette skulle være problematisk, og til slutt at det ikke fantes noen konstitusjonelle hindringer for denne reformen.<sup>44</sup>

Hvor forslaget hentet sin inspirasjon fra er vanskelig å si, da Andenæs ikke hadde vært inne på tanken om en slik organisering i sin utredning. Det var nok en reell tro på at en slik løsning ville fungere på en mer effektiv og givende måte for protokollkomiteens medlemmer og kanskje gjøre komiteen mer attraktiv, men den rokker ikke ved de prinsipielle problemene som blant annet Andenæs drøftet.

Denne revisjonen av Stortingets forretningsorden kom som følge av en henvendelse fra presidentskapet til utenriks- og konstitusjonskomiteen våren 1963 om at det var en del misnøye med tidsfristen regjeringen hadde til å oversende proposisjoner til Stortinget, og komiteen ble bedt om å undersøke saken. Komiteen hadde et ønske om å gjennomføre en bredere revisjon av Stortingets forretningsorden, med mål om en raskere saksbehandling, og nedsatte et utvalg som skulle jobbe med dette. Kontroll var altså ikke et selvstendig tema i mandatet. I perioden med «industriskandalene» hadde ikke protokollkomiteen hatt noe å gjøre med disse sakene, de hadde blitt behandlet i skogs- vassdrags- og industrikomiteen, med unntak av saken om granskning av industridepartementet, som ble behandlet av utenriks- og konstitusjonskomiteen. Dette var fordi de ikke lå innenfor komiteens mandat, da disse sakene ikke ble oppdaget gjennom granskningen av statsrådsprotokollene. Fredrik Sejersted mener dette tegner et tydelig bilde på hvor «ubrukelig» komiteen var, og at dette bidro til at komiteen senere ble avskaffet.<sup>45</sup> Det er hevet over en hver tvil at komiteen var lite egnet til politisk kontroll, men nedleggelsen skjedde først i 1972, og i mellomtiden var det tilsynelatende mange som mente komiteen var svært viktig. Og om den skulle reformeres, måtte det være i retning av å aktivisere den, noe debatten tydelig viste.

Arbeiderpartiets mangeårige parlamentariker og utenrikspolitiske bauta, Finn Moe, hadde fulgt arbeidet med innstillingen siden 1963, og presenterte den som saksordfører i Stortinget 15. februar 1966. Han holdte et langt og prinsipielt innlegg om den kvantitative og kvalitative økning i Stortingets arbeidsoppgaver.<sup>46</sup> I takt med at forvaltningen utvidet seg og sakene ble flere og mer komplekse, måtte Stortinget finne løsninger for å kunne kontrollere denne utviklingen. Moe refererte

---

44 Innst. S. nr. 65, 1965-1966, s. 113

45 Sejersted, 2002, s. 286

46 St. tidene, 1966, s. 1832-1838

til en konferanse han hadde deltatt på i regi av den Interparlamentariske Union, der disse tema hadde vært diskutert. Han uttalte at *«for oss norske var det en glede å kunne konstatere at det var enighet om at ordningen med fagkomiteer var et av de beste midler til å utøve denne kontroll[parlamentets]»*.<sup>47</sup> Det er vanskelig å tolke dette på noen annet måte en at protokollkomiteen her var utdefinert som organ for politisk kontroll, og at han mente dette burde være fagkomiteene sitt område. Dette viste jo seg også å være tilfellet under «industriskandalene». Essensen av Moes innlegg var et ønske om rasjonalisering og modernisering av forretningsorden, men han pekte allment mot et neste skritt, som skulle være å *«modernisere og åjourføre også Stortingets arbeidsmåte og arbeidsoppgaver»*.<sup>48</sup>

Innstillingen inneholdt flere andre forslag, men revisjonen av protokollkomiteen var i følge innstillingen – og som den påfølgende debatten skulle vise – det viktigste. Det ble også stilt forslag om å endre tidsfristen regjeringen hadde til å oversende proposisjoner til Stortinget, og om at Presidentskapet hver måned skulle gi melding om hvor langt saksbehandlingen var kommet. Videre fremmet komiteen tre forslag som de ønsket skulle bli utredet nærmere, som ikke vedrørte forretningsorden, dette var: (1) Om opprettelsen av et presseklipparkiv, (2) om å opprette et saksregister i Stortingets arkiv, og (3) om å opprette en opplysningstjeneste for representantene.

Forslaget var fremmet av en enstemmig komité, men i Stortinget vakte det reaksjoner. I debatten om protokollkomiteen fremkom det fire ulike standpunkt om dette forslaget. Det første var at man ønsket forslaget gjennomført fordi man mente at det var en god ordning som ville gjøre komiteen mer attraktiv. Det andre Peter Kjeldseth Moe gjorde seg til talsmann for var at reformen var ønskelig, ikke fordi det nødvendigvis var den ultimate løsningen, men fordi det iallfall var en tiltrengt *endring*.<sup>49</sup> Det tredje standpunkt ble frontet av protokollkomiteens daværende formann J. Møller Warmedal (H). Han var ikke i mot en reform av komiteen, men mente at forslaget ville svekke komiteens stilling. Han gikk derfor i mot forslaget og mente at man ved neste korsvei måtte se nærmere på Andenæs utredning, og fremholdte spesielt det alternativ der man utvidet komiteens arbeidsoppgaver.<sup>50</sup> Det fjerde standpunkt blir uttrykt av Alfred I. Thommesen (H), som i sitt forsvar for komiteen som den eneste komité der man kunne få overblikk over hele Stortingets arbeidsfelt, mente komiteen var god nok som den var og ikke trengte noen reform.<sup>51</sup> Jon Leirfall (Sp) sluttet seg mer allment til kritikken av forslaget og så det som et forsøk på å «mildne skjebnen» for dem som

---

47 St. tidene, 1966, s. 1837

48 St. tidene, 1966, s. 1838

49 St. tidene, 1966, s. 1860

50 St. tidene, 1966, s. 1842-1843

51 St. tidene, 1966, s. 1853

ikke ville bli plassert i komiteen, heller enn et «utslag av noen saklig vurdering».<sup>52</sup> Betegnende for debatten er den nesten konsekvente uenigheten innad i partigrupper i alle partier som deltok i debatten, det virker som ingen parti hadde et enhetlig syn på protokollkomiteen.<sup>53</sup>

Stemningen i salen må ha gjort inntrykk på Finn Moe, som tidligere i debatten hadde argumentert for forslaget. Han snudde i løpet av debatten, og antydet også at det hadde vært usikkerhet om forslaget i komiteen: «*Vi gjorde dette fordi vi faktisk ikke turde gå lengre. Jeg synes derfor det er gledelig at en rekke talere, og da i første rekke protokollkomiteens formann, har gått inn for å arbeide med dette spørsmålet på grunnlag av de tanker som professor Andenæs har fremkastet – og jeg for min part er fullt villig til å gjøre det.*».<sup>54</sup>

Det var også flere som snudde. Lars Korvald (Krf) som hadde stemt for innstillingen i komiteen, mente fortsatt at forslaget ikke nødvendigvis ville redusere komiteens betydning, men samtidig uttalte han at «på den annen side» kunne det ha hatt «mye for seg» å drøfte Andenæs betraktning. Korvald ble satt på tanken av Møller Warmedals innlegg.<sup>55</sup> Han uttrykte også undring over at det ble gitt uttrykk for at komiteen *nå* hadde blitt så viktig at man ikke burde foreta endringer. Et betimelig spørsmål, all den tid protokollkomiteen hadde blitt kritisert tidligere. Men stemningen i salen var jevnt over skeptisk til å gjøre noe som kunne redusere komiteens arbeide eller anseelse. Det var i alle fall ingen som foreslo å legge ned komiteen.

Det viste seg å ikke bare være dette forslaget det ble stridigheter om, fra salen ble det fremmet tilsammen 16 forslag. Deriblant ett om å sende forslagene og innstillingen tilbake til komiteen.<sup>56</sup>

Forslaget ble enstemmig vedtatt.

---

52 St. tidene, 1966, s. 1855

53 SF talte ikke i debatten, og Venstres Bernt Røiseland som støttet reformen var eneste taler fra dette partiet.

54 St. tidene, 1966, s. 1878

55 St. tidene, 1966, s. 1849 Hele sitatet: «Jeg synes det kunne ha mye for seg å få drøftet nærmere de tanker representanten Møller Warmedal bar fram her, da han refererte til et arbeid av professor Andenæs. Særlig festet jeg meg ved forslaget om å få vurdert hvorvidt administrasjonskomiteen og protokollkomiteen kunne blitt slått sammen til én komite.»

56 Tidligere justisminister (1955-1963) og kommunalminister (1963-1965), da stortingsrepresentant Jens Haugland (Ap) kommenterte debatten på følgende måte i sine dagboksnotater: «*I dag har det vore ein endelaus debatt om stortingsreglementet. Tinget kasta bort ein heil dag på å rasjonalisere reglement og arbeidsordning i Stortinget. Resultat null: Saka gjekk attende til komiteen*» Jens Haugland – «Dagbok frå Løvebakken» (Det norske samlaget, 1988, Oslo) Sitatet er mest gjengitt som en kuriositet, men det kan også fortelle noe om hvordan debatter om Stortingets forretningsorden ble sett på av enkelte. Haugland var jo da relativt fersk som parlamentariker, og etter et tiår i den utøvende myndighet, virket nok slike formalistiske debatter noe «bortkastet». Drevne parlamentarikere hadde som regel et helt annet syn på dette, da de hadde erfart seg at det lå mye politikk i spørsmålet om Stortingets forretningsorden. Den parlamentariske ringreven Guttorm Hansen hadde for eksempel et ganske annet standpunkt: «*Når Stortinget så sterkt holder på formalia, har det sin sammenheng med at formaliteter kan bli realiteter. Og da spiller de en viktig politisk rolle.*» Guttorm Hansen - «Der er det godt å sitte...», Aschehoug, Oslo, 1984(Guttorm Hansen-sitatet er hentet fra Østbø, 2010, s.

## ***Kjeldseth Moe-rapporten***

Som en konsekvens av tilbakesendelsen ble Utvalget til å vurdere muligheten av å gjennomføre endringer i protokollkomiteens arbeidsoppgaver m.v. satt ned i november 1966. Utvalget ble ledet av Arbeiderpartiets Peter Kjeldseth Moe. Det var tydelig at debatten hadde vist at det var et behov for en mer grundig utredning av spørsmålet, der man blant annet for første gang tok skikkelig stilling til Andenæs utredning. Utvalget jobbet i nesten tre år med rapporten, som ble oversendt presidentskapet juni 1969.

Rapporten inneholder en grundig gjennomgang av komiteens historie, dens virke, og dens daværende stilling. Utvalget mente at protokollkomiteen helt klart burde reformeres, og det vurderte alle tre alternativer som hadde kommet frem. I tillegg til et fjerde alternativ, som besto i å beholde komiteens arbeidsoppgaver, men å endre dens arbeidsform. Dette alternativet tok sikte på å kvitte seg med «*stereotypiske trekk ved komiteens virksomhet*».<sup>57</sup> Utvalget mente her det mest prekære var å endre ordningen med klagesaker, slik at komiteen skulle avlastes dette arbeid, og at det skulle overtas av sivilombudsmannen. Som det fremkommer i rapporten var det noe problematisk med å ha to parallelle klageorganer, og utvalget fant det lite hensiktsmessig at komiteen skulle behandle klagesaker som falt under sivilombudsmannens myndighetsområde. Videre mente utvalget at arbeidet med statsrådprotokollene burde endres. Her ble det henvist til det svenske konstitusjonsutskottets - altså riksdagens kontrollkomité – praksis med å velge ut bestemte saksområder man skulle granske ved begynnelsen av hver sesjon.<sup>58</sup> Utvalget mente også at ordningen med Stortingets anmodninger til regjeringen burde endres for å få en mer tilfredsstillende kontroll med regjeringens svar på disse, ved at regjeringen samlet alle svar i en stortingsmelding som protokollkomiteen avga innstilling på til Stortinget. Komiteen mente også at i alle alternativ der protokollkomiteen ble opprettholdt burde man gjøre omgjøre komiteen til en stortingskomité, altså i motsetning til en oldestingskomité som den da var.

Utvalget aviste ganske kort det alternativet som hadde blitt fremmet av utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1966 om at protokollkomiteens medlemmer også skulle være medlemmer av fagkomiteene. Dette forslaget ble ikke engang vurdert som et alternativ for reform, på bakgrunn

---

57 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 21

58 Den årlige konstitueringen, eller åpningen, av Stortinget.



av både den responsen det hadde fått i Stortinget, og utvalgets egen vurdering.<sup>59</sup> Også forslaget om å legge ned protokollkomiteen for å overføre dens oppgaver til fagkomiteene møtte skepsis i utvalget. Når det gjaldt kontrollen av statsrådprotokollene og klagesakene, mente utvalget at denne overføringen til fagkomiteene ikke ville være uoverkommelig. Det utvalget mente talte mot dette forslaget, var behandlingen av Riksrevisjonens antegnelser. At fagkomiteene skulle opptre som både bevilgende og kontrollerende organ ovenfor departementene, var i følge utvalget, prinsipielt lite tilfredsstillende.<sup>60</sup> Her henviste utvalget til Fjeld-kommisjonen, som hadde gått inn for en egen stortingskomite for behandlingen av de konstitusjonelle antegnelser om statsbedriftene. Den skulle kun kontrollere, og ikke behandle andre saker om statsbedriftene, nettopp for å unngå slik sammenblanding av bevilgende og kontrollerende myndighet. Utvalget mente at kontrollen av regjeringens virksomhet både konstitusjonelt og politisk ville bli uforsvarlig, som et resultat av fragmenteringen av kontrolloppgavene dette forslaget ville medføre.<sup>61</sup>

Utvalgets ønsket en helt annen retning for protokollkomiteen, og dets forslag til reform av komiteen, var en slags hybrid av forslaget om å utvide komiteens arbeidsområde og endre dens arbeidsform. For det første ønsket utvalget å gjøre komiteen om til en stortingskomité, og overføre behandlingen av statsrådprotokollene og Riksrevisjonens antegnelser til Stortinget. Om det skulle reises påstand om riksrett, ville denne saken overføres til en ad-hoc-odelstingkomité. Videre skulle komiteen overta de konstitusjonelle saker fra utenriks- og konstitusjonskomiteen. Dette var som kjent foreslått som en løsning av Andenæs, og i tillegg var dette en arbeidsordning konstitusjonskomiteen i den svenske riksdagen også benyttet seg av.<sup>62</sup> Dernest ønsket utvalget at komiteen skulle behandle saker om saksbehandlingen i forvaltningen. Mens Kjeldseth Moe-utvalget arbeidet, hadde *forvaltningsloven* av 1967 blitt vedtatt, og nå mente utvalget at komiteen skulle behandle saker som vedrørte loven.

Komiteen skulle også behandle generelle og prinsipielle spørsmål med hensyn til statstjenestens organisasjon og organisering av statsbedrifter. Dette forslaget støtter seg på Fjeld-kommisjonens skepsis mot å la fagkomiteene behandle disse sakene. Særlig statsaksjeselskapsakene som hadde vært diskutert og utredet helt siden slutten av 40-tallet, var nok årsak til forslaget.

Videre i utvalgets foreslåtte forslag var endringer av arbeidsformen, protokollkomiteen skulle selv,

---

59 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 18

60 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 19

61 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 24

62 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 20

ved hver sesjon, bestemme seg for å granske en eller flere spesielle kategorier av departements- eller statsrådsbeslutninger som den gav inngående behandling.<sup>63</sup> Dette punktet er veldig vesentlig, fordi det antyder en helt annen måte for protokollkomiteen å jobbe på, nemlig at den ikke skulle la seg innskrenke av de trange rammene som statsrådprotokollene ga for politisk kontroll, men også undersøke departementsavgjørelser. Utvalget trakk frem konsesjonssakene fra sommeren 1967 til sommeren 1968 som et eksempel, disse hadde vært en av de faste postene i komiteens innstillinger om statsrådsprotokollene. Komiteen hadde da gjennomgått fem konsesjonssaker som var avgjort i statsråd, mens det var avgjort 3444 i Landbruksdepartementet. Utvalget påpekte at det var innlysende at kontrollen med konsesjonssakene ikke ble tilfredsstillende behandlet all den tid ikke avgjørelsene fra departementet ikke ble behandlet.<sup>64</sup>

Komiteen skulle også gis anledning til å dele gjennomgangen av statsrådprotokollene på to avdelinger, slik at alle ikke behøvde å gjennomgå alt. Tilslutt ønsket utvalget en mindre detaljorientert behandling av klagesakene, her tok det opp de diskusjoner som hadde vært om dette i debattene om sivilombudsmannen, og konkluderte med at dette best kunne løses ved at protokollkomiteen ikke skulle behandle de klager som gikk innenfor sivilombudsmannens mandat.

Dette utvalget så altså protokollkomiteen<sup>65</sup> som et viktig verktøy for Stortinget for å føre kontroll med regjering og forvaltning. Det foreslås en ny arbeidsform for å gjøre arbeidet mer spennende, men også kontrollen mer effektiv. Det kan også tolkes dithen at overføringen av de konstitusjonelle spørsmål ikke bare var for å øke arbeidsmengden, men også gjøre komiteen tyngre og mer attraktiv. Forslaget er på den ene siden en videreutvikling av det Andenæs skisserte i sin utredning, men også helt nyskapende med tanke på endringen av komiteens arbeidsform. Det fremkommer også en tydelig prinsipiell holdning for at en enhetlig kontrollorganisering på komiténivå var den mest hensiktsmessige formen for kontroll. Debatten om kontroll med forvaltningen og statsaksjeselskapene hadde pågått hele etterkrigstiden, her ble det foreslått en løsning som skulle sikre Stortinget en mye sterkere kontroll med forvaltningen og statsbedriftene. Kjeldseth Moe-rapporten er gjennomgripende, og sprengte på mange måter de trange rammene protokollkomiteen tidligere hadde blitt påført. Selv om rapporten skulle ta for seg protokollkomiteens stilling, og reformmuligheter, går utvalget langt i å legge frem en mer generell plattform for hvordan Stortinget skulle sikres kontroll. Utvalgets anbefaling er på mange måter ent forsøk på å samle sammen trådene etter alle kontrolldebattene som hadde rast, der protokollkomiteen skulle være i sentrum for

---

63 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 25

64 Dokument nr. 11, 1968-1969, s. 21

65 Det gis i rapporten ingen forslag til navneendring av komiteen.

Stortingets kontroll med forvaltningen og statsaksjeselskapene. Utvalget følte nok også at deres syn hadde støtte i Stortinget, særlig med tanke på den nevnte debatten i 1966, der flere ønsket en aktivisering og styrking av komiteen.

### **Offentlighetsloven av 1970 – Offentlighet som videreutvikling av demokratiet og vern mot saksbehandlingsfeil**

Der vi så de første fremstøtene mot forvaltningslovgivning i stor grad som et spørsmål om rettsikkerhet, hadde offentlighetsloven et noe annet tilsnitt. Tore Grønlie skriver at debatten rundt forvaltningslovene på 1950-tallet og til begynnelsen av 1960-tallet endret karakter mot slutten av 1960-tallet. I starten hadde debatten i stor grad handlet om Stortingets lovgivningsmyndighet og hvordan det skulle sikre seg kontroll over forvaltningen, men på slutten av 1960-tallet ble spørsmålet om offentlighet i forvaltningen et ledd i en bredere demokratidebatt. Offentlighetsloven ble vedtatt i 1970, etter flere års debatt, der særlig pressen var en sterk forkjemper. Det ble argumentert for at loven var en videreutvikling av demokratiet, og at den ville ha preventiv effekt på slett saksbehandling. Loven åpnet for innsyn for alment innsyn i forvaltningens saksdokumenter, med noen restriksjoner.<sup>66</sup>

### ***Nedleggelse og gjenreising: Dokument 7-prosessen***

#### **Ingvaldsen-utvalget og Dokument nr. 7**

Dokument nr. 7 er en utredning avgitt av *Utvalget til å utrede spørsmål vedrørende Stortingets kontroll med forvaltningen*, som ble vedtatt nedsatt av Stortinget i 1965 og oppnevnt mai 1969. Dette var det man må kunne kalle et virkelig tungt utvalg, med tanke på parlamentarisk erfaring og politisk autoritet. Det var ledet av Bernt Ingvaldsen, som hadde sittet på Stortinget for Høyre siden 1945, og var stortingspresident fra 1965 til 1972. Videre satt blant annet Einar Gerhardsen (Ap) og senere statsminister (1972-73) Lars Korvald (KrF) i utvalget. Lars Korvald hadde vært med på å innstille på forslaget om dobbeltmedlemskap som ble fremmet i 1966, det samme hadde også utvalgets medlem Andreas Wormdahl (Ap). Bakgrunnen for oppnevningen var «industriskandalene» på første halvdel av 60-tallet, og særlig Kings Bay-saken var en utløsende

---

<sup>66</sup> Fremstillingen er i sin helhet basert på Grønlie, 2009, s. 329-334

faktor.<sup>67</sup> Dets mandat var imidlertid bredere enn bare en utredning og vurdering av kontrollen med statsbedriftene. Siktepunktet til utvalget var å gi en helhetlig utredning og vurdering av Stortingets kontrollfunksjon med hensyn til den utstrakte desentraliseringen av forvaltningen og kontrollen med statsbedrifter. Utvalget utvidet selv mandatet til ikke bare å gjelde utredning av de delene av forvaltningen som lå utenfor departementene, men også departementene selv.<sup>68</sup>

Kjeldseth Moe-utvalgets rapport ble aldri behandlet i Stortinget, da utenriks- og konstitusjonskomiteen leverte en utsettelsesinnstilling mai 1972, med bakgrunn i at Ingvaldsen-utvalget også skulle vurdere protokollkomiteen i sin utredning. Derfor ble rapporten oversendt Ingvaldsen-utvalget, som ble bedt om å gi en uttalelse. Denne kom 27. august 1972, altså før utvalget hadde avlevert sin ferdige rapport, Dokument nr. 7, som kom 13. oktober 1972.

Ingvaldsen-utvalget gikk vekk fra Kjeldseth Moe-utvalgets forslag og anbefalte Stortinget tvert om å legge ned komiteen, og overføre dens oppgaver til fagkomiteene. Presidentskapet, som la frem innstillingen for Stortinget var enstemmig, og da saken kom opp i Stortinget 10. oktober 1972, ble det enstemmig vedtatt.<sup>69</sup>

### **Nedleggelse av protokollkomiteen**

Spørsmålet som selvfølgelig reiser seg her er hvorfor Kjeldseth Moe-utvalgets forslag ble kassert, og det forslag det gikk imot ble valgt, særlig når det i debatten i 1966 også hadde vært stemning for at komiteen skulle opprettholdes.

Den mest tungtveiende årsaken til at forslaget ble enstemmig valgt i Stortinget, var nok at Ingvaldsen-utvalget og presidentskapet hadde gått enstemmig inn for det. Og at denne tyngden var nok til at representantene følte seg sikre. Men hvorfor var Ingvaldsen-utvalget så sikre? Grunnen var nok at nedleggelsen av protokollkomiteen her var et ledd i en større «kontroll-pakke» utvalget hadde lagt opp til, med blant annet et ønske om større spillerom og oppgaver for Riksrevisjonen og til dels også Sivilombudsmannen. Riksrevisjonens «kritiske revisjon»<sup>70</sup> ble forespeilet en utvikling vekk fra det rene ansvarsspørsmål som Riksrevisjonen tidligere hadde jobbet med å avsløre. Altså

---

67 Thompson, 2001, s. 37

68 Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 9

69 Innst. S. nr. 2, 1972-1973

70 Man skiller mellom «regnskapsteknisk revisjon», en kontroll av regnskap om inntektene er gått inn, at det er bilag for utgiftene osv., og «kritisk revisjon» som kontrollerer om regnskapet har fulgt de vedtak som er gjort av Stortinget, eller andre lover og bestemmelser som måtte gjelde det forvaltningsorgan hvis regnskap revideres. Jmf. Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 28

om en statsråd eller tjenestemann hadde handlet mot Stortingets vedtak. Riksrevisjonen skulle ha et videre perspektiv, som å ta opp forhold som var «økonomisk uheldige», uten at det nødvendigvis skulle reise spørsmål om ansvar, for å gi Stortinget bedre kjennskap til hva som foregikk i forvaltningen. Den skulle også vurdere om tiltak vedtatt av Stortinget for å gjennomføre målsetninger ville fungere etter forutsetningene. Altså vurdere om disse kunne gjennomføres etter planen, om det var resurser nok, eller om det var andre forhold som kunne kreve endring i planene.<sup>71</sup> Sivilombudsmannens arbeide ble foreslått utvidet til å også kunne fungere som et kontrollverktøy for Stortinget. Som nevnt kunne sivilombudsmannen starte undersøkelser av saksbehandling, eller avgjørelser gjort av forvaltningen på eget initiativ. Denne delen av mandatet, som strakk seg ut over den rene klagebehandlings-funksjonen, mente utvalget burde vies større oppmerksomhet. Disse undersøkelsene av mer generell karakter, om saksbehandling i bestemte deler av forvaltningen, mente utvalget kunne *«lede til avdekning av forhold som [var] av interesse for Stortinget som i ledd i den parlamentariske kontroll»*.<sup>72</sup>

Særlig viktig var forslaget om et nytt rapporteringssystem fra departementene til Stortinget om alle forvaltningsinstitusjoner. Disse årlige rapportene skulle inneholde en grundig gjennomgang av institusjonens arbeidsoppgaver, måloppnåelse, og om organisasjon og effektiviseringstiltak, videre skulle den også orientere om aktuelle problemstillinger. Rapportene skulle behandles samtidig og som en del av budsjettokumentene, slik at en på en rasjonell måte kunne bruke rapportene i planleggings- og budsjettarbeidet. Disse rapportene ville gi et helt annet grunnlag for kontroll med forvaltningen enn statsrådsprotokollene. Dette punktet er helt vesentlig for protokollkomiteens vedkommende, og det forslaget som bryter mest med Kjeldseth Moe-utvalgets anbefaling. Når rapportene skulle behandles som en del av budsjettarbeidet, måtte jo disse behandles i fagkomiteene, og ikke av protokollkomiteen, som ikke hadde noe med dette arbeidet å gjøre. De to utvalgene støtte mot hverandre på dette punktet, og begge kunne ikke vedtas samtidig uten betydelige rokeringer.

Det var gjennom disse nye tiltakene Ingvaldsen-utvalget ville gi Stortinget større kontroll over og innsikt i forvaltningen. Forslagene hadde en klart mål om å øke kontrollen, og dette er forslag som skiller seg fra de fremstøt Stortinget tidligere hadde gjort for å styrke kontrollen med forvaltningen, først og fremst gjennom lovgivning. Her talte man om en grundig rapportering om forvaltningens virksomhet, fra den selv, men også en styrking av Stortingets eksterne kontrollverktøy

---

71 Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 31

72 Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 38

Riksrevisjonen, samt å i større grad nytte sivilombudsmannen til undersøkelser av forvaltningen. Men protokollkomiteen var som nevnt ikke en del av denne planen. Når det gjaldt Kjeldseth Moe-utvalgets prinsipielle motstand mot å la fagkomiteene behandle Riksrevisjonens antegnelser, var Ingvaldsen-utvalget prinsipielt uenig, det mente at det faktum at fagkomiteene tvert imot kunne ha en bedre forutsetning for denne typen kontroll, da de som bevilgende organ ville være nøye med at midlene ble brukt i samsvar med forutsetningene.<sup>73</sup>

Utvalget mente også at Riksrevisjonen burde trekkes inn som sakkyndig for fagkomiteene i spørsmål om kontroll og ansvar. Når det gjaldt saker der behovet for enhetlig kontroll syntes nødvendig, som meldingen om oppnevninger til komiteer, styrer og råd, og Riksrevisjonens beretning om sin virksomhet, mente utvalget disse kunne behandles av administrasjonskomiteen. Dette var i tråd med Kjeldseth Moe-utvalgets vurderinger. Videre skulle innstillingen om statsrådsprotokollene nå gis til Stortinget i stedet for Odelstinget, og om det skulle tas ut tiltale om riksrett, måtte en ad-hoc protokollkomite opprettes.

Et moment er at alle punktene av Ingvaldsen-utvalgets kontrollplan ikke kommer frem i den innstillingen om protokollkomiteen som ble behandlet av Stortinget i 1972. Her trekkes bare rapporteringssystemet frem. Utvidelsen av Riksrevisjonen, og sivilombudsmannen er ikke en del av argumentasjonen. Det er først når man ser Dokument nr. 7 i sin helhet at omfanget av denne kontrollplanen kommer frem. Likevel må man anta at det var bevissthet på Stortinget om Ingvaldsen-utvalgets tanker, halve presidentskapet satt tross alt i utvalget, og det er rimelig å tro at det var en viss informasjonsflyt til stortingsgruppene. Samt at rapporteringssystemet tross alt var det viktigste forslaget, når det gjaldt reform av protokollkomiteen.

I stortingsdebatten var alle, med ett unntak, enige med innstillingen. Den eneste som ytret motstand var protokollkomiteens siste formann, Berte Rognerud (H). Hennes største ankepunkt var at den enhetlige klagesaksbehandlingen nå ville opphøre, noe som kunne ha en negativ signaleffekt for landets borgere. Hun var også den eneste som fremholdt Kjeldseth Moe-utvalgets anbefaling, men uten at hun stilte noe alternativt forslag, eller stemte mot innstillingen.<sup>74</sup> Karl J. Brommelands uttalelser i debatten fremstår noe underlige. Brommeland hadde sittet i Kjeldseth Moe-utvalget, og anførte nå forsonende at det ikke var *«vanskelig for oss som var med i utvalget av 1966, å gå med på det, for dette alternativ [nedleggelse av komiteen] var sterkt fremme under vår vurdering»*.<sup>75</sup> Han

73 Dokument nr. 7, 1972-1973, s. 48

74 St. tidene, 1972, s. 38

75 St. tidene, 1972, s. 36

tilføyde tilslutt at hele Stortinget burde stemme for innstillingen. Hvordan alle diskusjonene om dette alternativet hadde vært innad i utvalget vet vi ikke noe om, men utvalgets rapport var svært tydelig på de negative konsekvensene av dette forslaget. Brommelands snuoperasjon må kanskje sees i lys av hvor tungt Ingvaldsen-utvalget var, og hvor stort og gjennomgripende Dokument 7 var. Om det forslaget Kjeldseth Moe-utvalget hadde anbefalt ble vedtatt, ville det slå ut en av veggene i kontroll-pakken presentert av Ingvaldsen-utvalget.

### **Storingsbehandlingen av Dokument nr. 7, og begynnelsen på slutten for kontroll i fagkomiteene**

Ingvaldsen-utvalget avga altså sin uttalelse om protokollkomiteen 27. august, denne ble behandlet av Stortinget 10. oktober, og resten av den ferdige rapporten ble levert 13. oktober 1972.

Storingsbehandlingen av Dokument nr. 7 fant imidlertid ikke sted før 27. mai 1977. Det var utenriks- og konstitusjonskomiteen som leverte innstilling til Stortinget. Da var det altså et spenn på nesten fem år der kontrollen hadde foregått i fagkomiteene, uten at resten av tiltakene utvalget hadde foreslått hadde blitt innført. Dette førte nå til at man mer eller mindre angret på opphevelsen. I utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling heter det at «[k]omiteén er i tvil om det var et heldig skritt å oppheve protokollkomiteén». <sup>76</sup> Her ble det pekt på at man skulle diskutert spørsmålet om ensartet behandling av kontrollsakene nærmere. Komiteen trakk også frem den argumentasjonen Fjeld-kommisjonen i sin tid førte for en egen storingskomite for behandling av de konstitusjonelle antegnelser vedrørende statsbedriftene, det samme moment som Kjeldseth Moe-utvalget også trakk frem. Videre mente komiteen at det fra Stortingets side ikke var noen systematisk kontroll av den stadig økende delen av forvaltningen som ble dekket av forskrifter. Her konkluderte den med at Stortinget måtte behandle dette mye mer inngående og ensartet, enn det som var status quo, for å «ha noen mulighet til oversikt over alle forvaltningsspørsmål». <sup>77</sup> Det ble hevdet at man «muligens» kunne opprette en storingskomite med slike saker som spesialfelt, som løsning. Komiteen henviste til Presidentskapet å vurdere spørsmålet.

Utenriks- og konstitusjonskomiteen gav tilslutning til det meste av forslagene til Ingvaldsen-utvalget, men stilte seg kritiske til rapporteringssystemet. Dette mente de var alt for omfattende, og at rapportene kunne føre til en illusorisk kontroll på grunn av sitt omfang, og henviste til regjeringen om å komme med et mer gjennomførbart forslag. <sup>78</sup> Dette var Stortinget enig i. Her falt

76 Innst. S. nr. 277, 1976-1977, s. 23

77 Innst. S. nr. 277, 1976-1977, s. 23

78 Innst. S. nr. 277, 1976-1977, s. 49

altså en viktig del av Ingvaldsen-utvalgets plan for hvordan Stortinget skulle kontrollere forvaltningen vekk.

Medlem i utenriks- og konstitusjonskomiteen og tidligere statsminister Per Borten (Sp) var saksordfører da Dokument nr. 7 ble behandlet i Stortinget, 27. mai 1977. I saksfremlegget redegjorde han for komiteens syn, og mente det var et påtakelig behov for en mer seriøs behandling av kontrollsakene i Stortinget.<sup>79</sup> Dette var ikke blant de sakene som ble mest diskutert i behandlingen av Dokument nr. 7, der debatten særlig dreide seg om stortingsrepresentanters adgang til å sitte i styrer i statsbedriftene. Paul Thyness mente at en stortingskomite ikke var den beste løsningen, men forestilte seg en ekstern komite, med både politisk og faglig kompetanse, skulle behandle sakene vedrørende konstitusjonell kontroll, da dette arbeidet i følge Thyness alltid ville ha lav prioritet i Stortinget. Dette som følge av at sakene var tidkrevende, kompliserte, og ga liten politisk uttelling.<sup>80</sup>

Reglementskomiteen av 1977, ledet av Svenn Stray (H) som i hovedsak tok for seg stortingsrepresentantenes rett til å stille forslag og den påfølgende behandlingen av disse forslagene, tok også opp utenriks- og konstitusjonskomiteens misnøye med behandlingen av kontroll saker. Reglementskomiteen var av samme oppfatning, og mente at *«noe [måtte] foretas snarest mulig for å få rettet på dette»*.<sup>81</sup> Komiteen hadde ikke tid til å behandle spørsmålet i sitt arbeide, men sparket ballen videre, og henviste både til utenriks- og konstitusjonskomiteens forslag fra 1965, og til Kjeldseth Moe-rapporten. Bergfrid Fjose (KrF) beklaget seg i den påfølgende stortingsbehandlingen over at protokollkomiteen ble nedlagt, og pekte på at Riksrevisjonens antegnelser ikke fikk den behandlingen de hadde fått i protokollkomiteen. Hun mente at dette var et viktig aspekt ved komiteens arbeide som det ikke hadde blitt tenkt godt nok over da komiteen ble nedlagt, og hun sluttet seg til reglementskomiteens merknader.<sup>82</sup> Reglementskomiteen av 1977 tok også for seg det første forslaget som ble fremmet om å gi komiteene adgang til å avholde åpne høringer, derfor vil vi komme tilbake til denne innstillingen og debatten i neste kapittel.

---

79 St. tidene, 1977, s. 4032

80 St. tidene, 1977, s. 4040

81 Innst. S. nr. 439, 1976-1977, s. 11

82 St. tidene, 1977, s. 4663



## ***Protokollkomiteens gjenfødelse - En «gammel» komite, for en ny tid***

Spørsmålet om en mer enhetlig og grundigere behandling av kontrollsakene ble vurdert på nytt av en reglementskomite som også ble ledet av Svenn Stray, oppnevnt av presidentskapet 15. februar 1979. Dette var ingen kontrollutredning, men en allmenn revidering av forretningsorden. I mandatet het det at komiteen skulle overveie endringer når det gjaldt blant annet «*Stortingets behandling av saker vedrørende konstitusjonell kontroll, jfr. opphevelsen av protokollkomitéen*». <sup>83</sup> I tillegg tok komiteen andre saker vedrørende forretningsorden, blant annet arbeidsfordeling mellom komiteene, og andre mer tekniske spørsmål.

Reglementskomiteen hadde viet seks sider til saken om hvordan Stortinget skulle behandle kontrollsakene. Dette var en grundig utredning, der alle reformforslagene som hadde vært fremmet før ble vurdert. Bakgrunnen for at spørsmålet ble tatt opp var som nevnt at det var misnøye med behandlingen av kontrollsakene, men også utviklingen i Riksrevisjonen, mot forvaltningsrevisjon, ble trukket frem i reglementskomiteens arbeide, og var en svært viktig grunn til at man nå igjen ønsket en egen komite for kontrollsakene. <sup>84</sup> Forvaltningsrevisjon besto i en mer omfattende type kontroll enn det som tidligere hadde blitt ført, der Riksrevisjonen foretar en dyptgripende analyse av et enkelt forvaltningsorgan, for å undersøke drift og måloppnåelse. Arbeidet mot forvaltningsrevisjon hadde for alvor begynt i Riksrevisjonen etter endringen av dens instruks som ble i gjort i behandlingen av Dokument nr. 7 og de mange signalene som ble sendt i stortingsdebatten med ønsker om en mer utvidet kontroll. På dette tidspunktet hadde Riksrevisjonen allerede gjennomført forsøk med forvaltningsrevisjon, blant annet med en gjennomgang av Televerket i 1978. <sup>85</sup> En slik utvikling ville føre til en betraktelig øking i informasjonen som ble oversendt Stortinget fra Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen ble også orientert av Stortingets fullmektig Erik Mo om arbeidet i reglementskomiteen. <sup>86</sup> Reglementskomiteen var enig i at behandlingen av saker om konstitusjonell kontroll var lite tilfredsstillende med daværende ordning. Det reformforslaget reglementskomiteen gikk inn for var ikke særlig ulikt det utenriks- og konstitusjonskomiteen hadde foreslått i 1966. Medlemmene av komiteen skulle i tillegg være medlem i en av fagkomiteene. Det ble lagt til tre nye punkter i paragrafen om kontrollkomiteen som ikke sto i tidligere beskrivelser av

---

83 Innst. S. nr. 266, 1980-1981 s. 4

84 Møteprotokoll for reglementskomiteen, datert 21.11.1979, fra Stortingets arkiv

85 Fremstillingen av utviklingen mot forvaltningsrevisjon er i sin helhet bygd på Thompson, 2001.

86 Brev til riksrevisor Tor Oftedal fra Erik Mo, datert 27.03.1979, fra Stortingets arkiv

protokollkomiteen i forretningsorden. To av disse hadde vært praksis for protokollkomiteen, men ikke nedskrevet i forretningsorden. Det gjaldt behandlingen av klager til Stortinget fra privatpersoner, samt behandlingen av Riksrevisjonens meldinger om kontroll med forvaltningen av statens interesser i statsbedrifter. Det siste var at nå skulle kontrollkomiteen behandle Dokument nr. 3, som inneholdt regjeringens svar på saker oversendt fra Stortinget uten realitetsvotering. Dette som til nå hadde blitt behandlet og lagt frem for Stortinget av presidentskapet. Denne endringen var tidligere foreslått av Kjeldseth Moe-utvalget.

Selv om forslaget var tilnærmet likt, var situasjonen i 1981 ulik. Behovet for en systematisk måte for Stortinget å kunne behandle kontrollsakene, og særlig de fra Riksrevisjonen, som hadde fått utvidet kontrollområdet sitt det siste tiåret, var sterkt. Rapporteringssystemet Ingvaldsen-utvalget hadde gått inn for hadde ikke blitt gjennomført, og den fragmenterte behandlingen av statsrådsprotokollene og Riksrevisjonens meldinger var det bred enighet om ikke fungerte tilfredsstillende. Komiteen skulle ikke lengre gå under navnet protokollkomiteen, men *kontrollkomiteen*. En annen viktig endring i forhold til 1966-forslaget, var at komiteen nå skulle bli en stortingskomite. Og under stortingsbehandlingen var det flere entusiastiske innlegg på vegne av den nye komiteen. Lars Korvald hadde fulgt saken både i 1966, som medlem i utenriks- og konstitusjonskomiteen den gang de innstilte på forslaget om dobbeltmedlemskap, og i 1972, da han som medlem av Ingvaldsen-utvalget hadde stemt for å oppheve komiteen. Korvald hadde altså fulgt denne saken uvanlig tett den foregående 20-årsperioden. Han uttrykte tilfredshet med det forslaget som nå var fremmet, og mente det var særlig viktig å gå vekk fra den tidligere ordning med kontroll i fagkomiteene, i og med at forvaltningsrevisjon nå var på vei inn i Riksrevisjonens arbeide. Da som i 1966, mente han at det å i tillegg være med i en fagkomite ikke representerte noen stor vanskelighet. Han uttrykte et ønske om at partiene ville sende representanter med spesiell interesse og innsikt i kontrollspørsmål, for at komiteen skulle bli *«en viktig komite i vårt parlamentariske system»*.<sup>87</sup> Han avsluttet innlegget med et håp om at konstitusjonelle spørsmål ville få en større interesse i fremtiden.

Et interessant moment i denne debatten er at formann i administrasjonskomiteen, Åge Ramberg (KrF), antydte en viss kniving om fordelingen av kontrollsakene. Han mente at en løsning, for å få en mer ensartet behandling av Riksrevisjonens konstitusjonelle antegnelser, var å overføre disse fra fagkomiteene til administrasjonskomiteen.<sup>88</sup> Det blir ikke fremmet noe alternativt forslag, men

---

87 St. tidene, 1981, s. 4381

88 St. tidene, 1981, s. 4378

administrasjonskomiteen hadde luftet denne idéen ovenfor reglementskomiteen tidligere i prosessen, uten å få gjennomslag<sup>89</sup>

Forslaget ble enstemmig vedtatt. Og en 30-årsperiode der protokollkomiteen, og kontrollpolitikk mer allment hadde vært gjenstand for en nesten kontinuerlig debatt var over. Om man ser på protokollkomiteen i periodens begynnelse og slutt, hadde en del ting endret seg, komiteen var nå en stortingskomite, og medlemmene i komiteen skulle også være med i fagkomiteene. Men sakene komiteen fikk oversendt hadde endret seg mer vesentlig, Riksrevisjonen drev nå revisjon av statselskapene, og var som nevnt i en utviklingsfase mot forvaltningsrevisjon. Svern Strays framlegg av innstillingen kan fungere som en illustrasjon. Han nevnte ikke statsrådsprotokollene i det hele tatt, men trakk frem Riksrevisjonens meldinger som det viktigste grunnlaget for kontroll med «*Regjeringens forvaltning*».<sup>90</sup>

## ***Oppsummering***

Det var mange gode grunner til at protokollkomiteen hadde overlevd seg selv og at det fantes et reelt behov for reform. Som vi har sett var det en bred enighet om at dette var nødvendig. Dette skjedde da også, to ganger i løpet av perioden. For å forstå hvorfor Stortinget tok de valgene de gjorde med hensyn til protokollkomiteen, er det viktig å se hvordan Stortinget i perioden gjennomførte sine kontrollfremstøt. På slutten av 1940-tallet og på 1950-tallet var Stortingets viktigste kontrollfremstøt rettet mot den voksende forvaltningen med dens fullmakter, og statsaksjeselskapene. Stortinget ville hegne disse inn ved lov, og gi retningslinjer. Opprettelsen av sivilombudsmannen var grunnlagt med å verne borgerne i møte med forvaltningen, men den avlastet også Stortinget i klagebehandlingen, og kan også ses på som en innhegning av forvaltningen. Vi så også at offentlighetsloven i 1970 kom som en del av en endret demokratidebatt, der forvaltningslovgivningen tidligere hadde vært preget av fremstøt for å sikre Stortingets lovgivningsmyndighet og stryke dets kontrollfunksjon, var debatten mot slutten av 1960-tallet dreid til at offentlighetsprinsippet sto for en mer almen og folkelig videreutvikling av demokratiet.

Når protokollkomiteen ble vurdert av Johs. Andenæs var det ikke i sammenheng med disse fremstøtene, annet enn i spørsmålet om sivilombudsmannen, og hvorvidt de forskjellige instansene ville komme på kollisjonskurs i klagebehandlingen. Protokollkomiteens hovedoppgave var den

---

<sup>89</sup> Innst. S. nr. 266, 1980-1981, s. 14

<sup>90</sup> St. tidene, 1981, s. 4376

grunnlovsfestede behandlingen av statsrådsprotokollene, og noen endring av kontrollfunksjonen til komiteen virket ikke som om var et tema. Selv om Andenæs skisserte et forslag der protokollkomiteen ble tillagt andre oppgaver, enten ved å slå den sammen med administrasjonskomiteen eller å overføre de konstitusjonelle sakene til komiteen, rokket ikke dette ved komiteens muligheter for kontroll av regjering og forvaltning.

Hvordan Stortinget selv skulle kontrollere forvaltningen og statselskapene ble først utredet på 60-70-tallet. Her sto selvfølgelig Ingvaldsen-utvalget sentralt, med sin gjennomgripende kontrollpakke, men også Kjeldseth Moe-utvalget leverte et forslag for å organisere denne kontrollen. Kjeldseth Moe-utvalget lanserte i sin anbefaling en radikalt anderledes protokollkomite, med en endring i arbeidsoppgaver og arbeidsform som sprengte de rammene som tidligere reformforslag av komiteen hadde vært bundet av. Ingvaldsen-utvalget gikk inn for å oppheve protokollkomiteen. Forslaget var et ledd i en større plan, som ikke bare skulle overføre protokollkomiteens oppgaver til fagkomiteene, men også tilføre fagkomiteene rapporter fra forvaltningen som skulle kontrolleres som en del av budsjettarbeidet. Begge disse forslagene hadde som siktepunkt å gi Stortinget en helt annen kontroll med forvaltningen enn det som hadde vært før, og representerte et skille i Stortingets oppmerksomhet mot kontroll, blikket ble her rettet innover, på Stortinget selv.

I tillegg synliggjør debatten om utenriks- og konstitusjonskomiteens forslag til reform av protokollkomiteen i 1966 at det var ulike syn på hva man skulle gjøre med protokollkomiteen. Dette kom mest tydelig til syne i forskjellene mellom Kjeldseth Moe- og Ingvaldsen-utvalgets forslag. Her var det to ulike modeller for hvordan kontrollen skulle organiseres, der sistnevnte vant tilslutning.

Selv med et tydelig mål om styrking av Stortingets kontroll som uttrykkes både i Kjeldseth Moe-rapporten i 1969 og Dokument nr. 7 i 1972, ble ironisk nok kontrollen svakt håndhevet den neste tiårsperioden. Protokollkomiteen ble opphevet uten at resten av Ingvaldsen-utvalgets kontrolltiltak ble iverksatt, og resultatet ble en fragmentarisk kontroll både av riksrevisjonens antegnelser og statsrådsprotokollene. Dette anførte utenriks- og konstitusjonskomiteen i komiteehandlingen av Dokument nr. 7. *Kontrollkomiteen* som ble vedtatt av Stortinget i 1981 var et resultat av blant annet dette. Men i mellomtiden hadde det skjedd en viktig utvikling i Riksrevisjonen som arbeidet mot en egen avdeling for forvaltningsrevisjon, dette var også viktig for at kontrollkomiteen ble opprettet: At en mer virksom Riksrevisjon skulle ha én komite på Stortinget å forholde seg til.

Oppsummert kan perioden 1952-1981 karakteriseres med at Stortinget fikk et mye større område å rette sin kontroll mot. Statens nye engasjement som samfunnsstyrer var årsaken til dette. Stortingets oppmerksomhet endret retning fra lovgivning for å føre kontroll med forvaltningen og styrke Stortinget som besluttsende organ, til hvordan Stortinget selv skulle reformere seg for å møte den sterkt voksende forvaltningen. Kjeldseth Moe-rapporten og Dokument nr. 7 representerer et skille i kontrolltankegangen, der blikket blir vendt innover mot Stortinget. Dette var likevel ikke et entydig skille. Ingvaldsen-utvalget fokuserte også tungt på de eksterne kontrollorganene, og på å pålegge forvaltningsorgan en tung rapportering til Stortinget. Riksrevisjonen hadde allerede blitt styrket ved å få en egen avdeling for kontroll av statsselskapene, og ble ytterligere styrket av Dokument nr. 7-prosessen. Det var altså til en viss grad parallelle linjer når det gjaldt oppmerksomheten mot eksterne kontrollorgan og den interne organiseringen. Vi merker oss også hvordan demokratidebatten i perioden endret seg, fra å i hovedsak se på forvaltningslovgivningen som en sikre den folkevalgte forsamling beslutningsmyndighet og kontroll over forvaltningen, til å se på offentlighet i forvaltningen som et bredere demokratispørsmål.

Hvorfor historien tok akkurat denne vendingen, at Stortinget først fokuserte på å sikre kontroll med forvaltningen gjennom lovgivning, som forvaltningslovene og loven om sivilombudsmannen, samt styrkingen av Riksrevisjonen, for å dernest konsentrere seg om den interne organiseringen av kontrollarbeidet, kan komme av flere ting. Først og fremst kan det gis en situasjonsbestemt forklaring, med innhegningen av den ekspanderende forvaltningen med vide fullmakter som første prioritet, og at Stortingets egen kontrollorganisering fikk vente. En annen forklaring kan være av mer institusjonell karakter, nemlig at Stortinget er en tunggrodd institusjon, med en iboene skepsis til å reformere seg selv. Den lange debatten om revisjon av Stortingets forretningsorden i 1966, der alle sakene blir sendt tilbake til komiteen, og den langtekkelige Dokument 7.-prosessen kan tale som eksempler på dette. Disse forklaringene står ikke i motsetning til hverandre, og begge spilte nok inn. Hovedsakelig handlet det nok om at Stortinget måtte forholde seg til de forhold som var mest påtrengende og aktuelle.

## **Kapittel 3: 1981-1995: Kamp om åpne høringer og opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen**

### ***Innledning***

I perioden 1981-1995 ble den indre organiseringen av Stortingets kontrollarbeid ofte tatt opp til diskusjon og utredning. Særlig debatten om at Stortingets komiteer skulle ha adgang til å holde åpne høringer var en føljetong i disse årene. Akkurat denne saken ble spesielt grundig utredet og diskutert, med avstemning i Stortinget to ganger: 1989 og 1995. Tilsynelatende mindre kontroversielt var opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, som ble vedtatt av et enstemmig Storting i 1992. Det er interessant å se på disse reformene samlet, da det som Line Gaarde Paulsen har påvist skjedde en endring i argumentasjonen for åpne høringer etter at kontroll- og konstitusjonskomiteen ble opprettet, og at komiteen selv ble en pådriver for forslaget.

1990-tallet var et spesielt tiår med hensyn til både kontrollvirksomhet og kontrollreformer. Og både kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene hører hjemme i dette tiåret. Jeg vil først i neste kapittel se nærmere på disse trekkene ved 1990-tallet, og diskutere komiteen og høringene i lys av kontrollvirksomheten i det tiåret. Jeg vil i all hovedsak i dette kapittelet konsentrere meg om å følge trådene utover 1980-tallet frem til innføringen av henholdsvis kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer. Jeg vil først se på de tre første debattene der åpne høringer ble behandlet. Jeg vil her også belyse andre kontrollordninger som ble diskutert på 1980-tallet, for å se hvilken kontekst åpne høringer ble diskutert innenfor. Jeg vil og forsøke å finne trekk ved tiåret som kan gi en forklaring på den veldige reformaktiviteten på 1990-tallet. Videre vil jeg se på opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Tilslutt vil jeg se på debatten om åpne høringer i 1995, da forslaget er satt i en ny kontekst av kontroll- og konstitusjonskomiteen.

### ***Åpne høringer***

Debatten om å gi Stortingets komiteer adgang til å avholde åpne komitéhøringer strekker seg over et tidsrom på nesten 20 år, fra det først ble behandlet av reglementskomiteen av 1977, til den siste behandlingen av kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1995. I mellomtiden hadde både reglementskomiteen av 1983 og reglementskomiteen av 1986 behandlet spørsmålet. Forslaget ble

tatt opp til votering to ganger, i 1989, der det ble nedstemt, og i 1995, da det ble vedtatt som en prøveordning. Flertallet var knappst mulig, 80 mot 79 stemmer. Stemmetallet gjenspeiler en veldig polarisert debatt, der et stort mindretall var sterkt imot forslaget. I dag er åpne høringer en naturlig del av Stortingets arbeid, der høringene i utgangspunktet skal være åpne for publikum, med mindre spesielle grunner taler mot, da kan et komiteflertall beslutte å lukke høringene.

Komitéhøringer, der komiteene inviterer personer for å innhente informasjon om en sak, har vært praksis på Stortinget siden de første Storting, men ble først inkludert i forretningsordenen i 1966.<sup>91</sup> Frem til 1995 var de imidlertid som hovedregel lukket, uten at dette var nedfelt i grunnlov eller forretningsorden, men det berodde på sedvane som institusjonaliserte seg.

I Stortingets forretningsorden skiller man mellom åpne komitéhøringer og åpne kontrollhøringer. Line Gaare Paulsen bruker begrepene «informasjonshøring» og «kontrollhøring»<sup>92</sup> for å skille mellom de to formene for åpne komitéhøringer. Der definerer hun høringsformene etter hvor de inntreffer i beslutningsprosessen. Informasjonshøringer blir benyttet av en komite for å innhente informasjon om en sak, før den blir votert over i Stortinget. Kontrollhøringene blir derimot brukt for å avdekke forhold om en sak tilbake i tid. I Stortingets forretningsorden blir skillet definert slik:

*«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».*<sup>93</sup>

Dette skillet ble først spesifisert i forretningsordenen 11. juni 2001, etter at Frøiland-utvalget leverte en delutredning, Dokument 19, 2000-2001, om åpne høringer, som vi skal se nærmere på i neste kapittel. Paulsens definisjon ble gjort før Stortinget selv tok begrepet *kontrollhøring* i bruk. Stortinget bruker ikke *informasjonshøring* som begrep.

### ***Veien mot åpne høringer, utredning, debatt og nederlag: 1977-1989***

---

91 Paulsen, 2000, s 4

92 Paulsen, 2000, s. 5-6

93 <http://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/#ved1> (besøkt 29.03.2012)

## Første runde

Reglementskomiteen av 1977 behandlet som nevnt blant annet spørsmålet om komitéhøringer, denne behandlingen ble gjort på grunnlag av to henvendelser til presidentskapet. At reglementskomiteen behandlet spørsmålet var nok direkte foranlediget av representanten Carl I. Hagens brev med et konkret forslag om å gi komiteene anledning til å avholde *komitéavhøringer*, både lukkede og åpne. Den andre henvendelsen kom fra Tønnes Andenæs, bror av tidligere omtalte Johs. Andenæs, så tidlig som i 1973. I hans brev hadde han anmodet presidentskapet om å innhente opplysninger om hvordan såkalte «hearings» ble gjennomført i andre lands parlamenter. Oppgaven ble videresendt til Stortingets kontor, men som ikke hadde fått gjennomført undersøkelsene på grunn av «arbeidsmengden».<sup>94</sup> Andenæs' henvendelse omhandlet ikke eksplisitt åpne høringer, men komitéhøringer generelt. Til dette bemerket reglementskomiteen at det var av interesse å vite hvordan ordningen fungerte i andre land, og ba om at opplysningene ble innhentet. Komiteen bemerket også at form og omfang for høringene «*ved en senere anledning (...) [burde] tas opp til en nærmere vurdering*»<sup>95</sup>

Hagens henvendelse inneholdt som nevnt et konkret utformet forslag til hvordan åpne høringer kunne avholdes på Stortinget. Hagen brukte i forslaget begrepet *avhøring* og *vitne*. Selv om denne rettslige sjargongen kunne gi inntrykket av at det kun var *kontrollhøringer* som her blir foreslått, der man likesom i en rettssak, skulle kartlegge hendelser i fortiden. Slik var det imidlertid ikke, i forslaget ble ikke dette spesifisert, og forslaget må tolkes dithen at komitéavhørene kunne brukes både som saksforberedelse og etterhåndskontroll. I retningslinjene som foreslås for komitéavhørene, var det imidlertid mange likhetstrekk med de særskilte reglene for kontrollhøringer som ble vedtatt i 2001, og som benyttes i dag. I forslaget het det at en åpen avhøring kunne avholdes så lenge en tredjedel av komiteens medlemmer ønsket det. Det het videre at ansatte i statsforvaltningen kunne avhøres, med mindre vedkommende statsråd nektet dette, i så fall kunne statsråden, eller en annen representant for den politiske ledelsen utpekt av statsråden, ble innkalt av komiteen. I forslaget gis komitélederen og saksordføreren dobbelt så lang tid som de øvrige medlemmene, som skulle ha krav på minst fem minutter taletid hver.

Reglementskomiteen ønsket ikke å ta opp forslaget, ikke på grunn av uttalt uenighet, men i all hovedsak på grunn av de vidtrekkende prinsipielle endringene forslaget medførte.

---

94 Innst. S. nr. 439, 1976-1977, s. 13

95 Innst. S. nr. 439, 1976-1977, s. 13



Offentliggjøringen av høringene i seg selv, var et prinsipielt moment. Komiteen stilte også spørsmål om hvordan forslaget skulle gjennomføres når det gjaldt innkalling av personer fra embetsverket. Derfor ble særlig Stortingets innkallingsrett, nedfelt i Grunnloven § 75 bokstav h, og tolkningen av denne, tatt opp som den største prinsipielle endringen forslaget representerte. Dette gjaldt hvorvidt komiteene kunne gis myndighet til å bruke innkallingsretten, eller, som den gjeldene tolkningen var, at dette var forbeholdt Stortinget i plenum. Komiteen mente at forslaget trengte en grundig utredning, der man også så på praksis i andre parlamenter som hadde slike ordninger.<sup>96</sup>

Under stortingsbehandlingen, gjentok saksordfører Svenn Stray, problemstillingene komiteen hadde reist, og slo fast at Stortinget på daværende tidspunkt ikke burde foreta noen endring når det gjaldt komitéhøringene.<sup>97</sup> I debatten var Hagen den eneste som fulgte opp spørsmålet om åpne komitéavhøringer. Den rettslige sjargongen fra forslaget ble her fulgt opp med en analogi til rettsalens vitneavhør, som «*den eneste måten virkelig å få brakt frem de faktiske forhold i en sak*».<sup>98</sup> Hagen mente at det ikke fantes anledning «i det politiske liv» til å utspørre representanter fra statsadministrasjonen og den politiske ledelse der man kunne følge opp svar med nye spørsmål, uten avbrytelse. Hagen ønsket anledning til å få bore med sine spørsmål, inntil man ble «*fornøyd med det man [fikk] til svar*».<sup>99</sup> Videre trakk han frem høringene i det amerikanske senatet som forbilde, og mente at en slik arbeidsform kunne skapt en større interesse for politikk i almenheten. Hagen hadde forståelse for at forslaget trengte mer utredning, og noterte seg at reglementskomiteen ikke hadde skrinlagt forslaget.

Dette var altså første gang et forslag om åpne høringer ble behandlet i Stortinget. Det kan tyde på at interessen for dette var ganske laber, eller i alle fall noe likegyldig, særlig med hensyn til at Stortingets kontor i løpet av fire år ikke hadde innhentet informasjon om høringer i andre parlamenter. Det virker også at Hagen var ganske alene om dette forslaget, selv om Tønnes Andenæs hadde ymtet frempå om spørsmålet noen år tidligere, da ingen andre argumenterte for, eller i det hele tatt nevnte forslaget i debatten, med unntak for i Strays redegjørelse. Likevel var ikke reglementskomiteen direkte negativ til forslaget i seg selv, selv om den ikke tok det opp, de anbefalte heller en nærmere utredning.

---

96 Innst. S. nr. 439, 1976-1977, s. 14

97 St. tidene, 1977, s. 4659

98 St. tidene, 1977, s. 4661

99 St. tidene, 1977, s. 4661

## Stortingskonservatisme og ønske om videre utredning

I 1983 ble det nedsatt en ny reglementskomite, ledet av Oddvar Nordli, som gav spørsmålet om åpne høringer en grundigere gjennomgang. I mellomtiden hadde flere samlet seg rundt ønsket om å åpne komitéhøringene. Som medlemmer av finanskomiteen hadde Carl I. Hagen og Mons Espelid (V) fremmet i 1982 forslag om at finanskomiteens behandling av nasjonalbudsjettets kapittel om inntektspolitikken, skulle inneholde en åpen høring der både representanter for staten, regjeringen, arbeidsgiverne og arbeidstakerne var foreslått innkalt. Flertallet i komiteen hadde avvist denne fremgangsmåten, men oversendte forslaget til presidentskapet til orientering og «eventuell overveielse».<sup>100</sup> Også her var retningslinjene for hvordan høringen skulle gjennomføres konkrete, med blant annet forslag til hvordan taletiden skulle fordeles mellom de enkelte partier i komiteen. Imidlertid hadde begrepet «avhør» blitt endret til «åpent møte». Det ble understreket at det var kun høringene som skulle være offentlige, mens komiteens drøftinger som ellers skulle holdes bak lukkede dører.

Heller ikke denne reglementskomiteen fant det tilrådelig å innføre åpne høringer på daværende tidspunkt, men spørsmålet ble som nevnt grundigere behandlet. Reglementskomiteen hadde også nå anmodet Stortingets kontor om å innhente opplysninger om komitéhøringer fra utlandet. Komiteen redegjorde for to formelle spørsmål: om man trengte en bestemmelse i forretningsordenen for å avholde åpne høringer og om komiteene kunne pålegge noen å møte frem. Etter en gjennomgang av praksis og statsrettslig litteratur fant komiteen at det måtte en særegen bestemmelse i forretningsordenen for å avholde åpne høringer. Det var en lang tradisjon i Stortinget for at komiteenes møter var lukkede og at det ikke ble offentliggjort referater fra drøftelsene så vel som høringene. Det fantes imidlertid eksempler på at komiteene, på befaring, hadde avholdt høringer med journalister til stede, og ved to tilfeller hadde stenografiske referater blitt offentliggjort, men som en allmenn regel var høringene lukket. Komiteen støttet seg på den statsrettslige litteraturen på området, og mente dette var sedvanerett, som behøvde et vedtak i plenum for å endres. Komiteen la også til grunn at komiteene ikke hadde adgang til å pålegge personer å møte til høring.

Komiteen presenterte i innstillingen argumenter både for og mot åpne høringer. Argumentene for gikk i hovedsak ut på to forhold: at høringer kunne bidra til å heve kvaliteten på informasjonen Stortinget fikk, og at de kunne stimulere til større allmenn interesse for arbeidet i Stortinget. At det mer alment var mer åpenhet i samfunnet, med offentlighetsloven som eksempel ble også nevnt. I

---

<sup>100</sup> Innst. S. nr. 98, 1984-1985, s. 11-12

argumentasjonen mot ble det anført at informasjonen Stortinget fikk kunne bli av lavere kvalitet, da de innkalte kunne komme til å gi mindre fullstendige og uforbeholdne forklaringer, når høringen var offentlig. Videre ble det uttrykt engstelse for at store interesseorganisasjoner ville få enda større innflytelse gjennom åpne høringer, samt at media kunne komme til å fokusere så mye på komiteenes høringer at de ikke ville følge opp saken i Stortingets plenum. For øvrig gikk en del av argumentasjonen på at arbeidsordningen i komiteene ville bli endret til det negative, at høringene ville føre til at komiteene fikk kortere til den øvrige saksbehandlingen og saklige diskusjoner, samt at den «fortrolige» og «avspente atmosfæren» i komiteene, som fremmet kompromissløsninger og enighet på komiténivå ville bli dårligere. Det siste som følge av at medlemmene kunne komme til å gi uttrykk for meninger under høringene, som ville binde opp standpunkt tidlig i komitebehandlingen. Samt at komitemedlemmer som ikke ønsket å avholde åpne høringer i en sak ville kunne synes det var vanskelig å motsette seg dette.<sup>101</sup>

På tross av denne utredningen av formelle spørsmål, gjennomgangen av høringsformene i Storbritannia og Vest-Tyskland, og presentasjonen av argumenter for og mot, tok ikke reglementskomiteen selv noe klart standpunkt. Det vil si, komiteen ønsket ikke at ordningen skulle bli innført *enda*. Den så positive sider ved en «*egnet form for åpne komitéhøringer*», men mente det var spørsmål som krevde videre utredning. Det var spørsmål om hvorvidt det burde innføres plikt for personer til å møte til høring, om komiteene kunne holde åpne høringer i alle saker, eller om det skulle begrenses til spesielle saker, om hvordan åpne høringer skulle organiseres, og om det skulle oppnevnes egne ad-hoc-komiteer for å holde åpen høring om en sak.<sup>102</sup> Det er verdt å merke seg at det heller ikke her ble trukket noe skille mellom kontrollhøringer og det som Paulsen kaller informasjonshøringer, høringer i forbindelse med kontrollsaker ble heller ikke nevnt. Selv om det etter innføringen av åpne høringer særlig er kontrollhøringene som er mest kjent og får oppmerksomhet i media, handlet den tidlige debatten om reformen ikke om dette. Det var i all hovedsak et spørsmål om demokrati og å skape åpenhet i lukkede politiske prosesser.

Det kan virke som aktualitet og oppmerksomhet rundt Stortingets arbeid var viktige spørsmål i tiden. En annen sak som reglementskomiteen behandlet var adgangen for Stortingets representanter til å stille spørsmål til regjeringen. Det var Oddvar Nordli selv som hadde tatt initiativ til å saken skulle behandles i brev til presidentskapet, før reglementskomiteen ble nedsatt. Nordli mente den daværende spørsmålsordningen var utilstrekkelig, særlig når det gjaldt å få svar i tide. Spørretilen

---

101 Innst. S. nr. 98, 1984-1985, s. 16

102 Innst. S. nr. 98, 1984-1985, s. 16

hadde blitt innført i 1949, her hadde representantene anledning til å komme med et kort spørsmål, som var levert skriftlig, uten noen form for begrunnelse, men med anledning til å komme med en kort bemerkning etter statsrådets svar, imidlertid kunne man få besvart spørsmålet raskt.

Spørretimen ble avholdt ukentlig, og man kunne få svar på spørsmål i løpet av noen dager. Med grunngitte spørsmål kunne man imidlertid levere en noe lengre skriftlig begrunnelse for spørsmålet, men her var svarfristen på to måneder, en frist som ikke nødvendigvis ble holdt.<sup>103</sup> Dessuten var det ikke anledning til å stille spørsmål til spørretimen dersom det allerede var et grunnlagt spørsmål eller en interpellasjon inne til behandling.

Nordli mente man burde avvikle ordningen med grunngitte spørsmål, og heller gi spørteren inntil to minutter til å begrunne sitt spørsmål i spørretimen. Regjeringen fikk anledning til å uttale seg i saken, og var negativ. Den fryktet at begrunnelsene kunne berøre emner statsråden ikke hadde forberedt seg på, og at svarene kunne bli av dårligere kvalitet. Den anførte at om Stortinget skulle endre forretningsordenen i den retning, burde hovedpunktene av begrunnelsen være vedlagt spørsmålet. Reglementskomiteen viste til at antall spørsmål til spørretimen hadde økt betraktelig de siste årene, mens antall grunngitte spørsmål hadde en jevn nedgang.<sup>104</sup> Reglementskomiteen mente at forslaget nok ville styrke Stortingets posisjon, men at det etter drøftelser i partigruppene ikke fantes nok enighet om forslaget. Derfor ble det heller ikke fremmet noe forslag. Komiteen mente at mer smidige og raske måter å reise aktuelle saker i Stortinget, med henvisning til den tyske forbundsdagens «Aktuelle Stunden», for å aktualisere Stortingets virksomhet, burde overveies nærmere.

I saksfremlegget til stortingsbehandlingen fremførte saksordfører Nordli et varmt prinsipielt forsvar for Stortingets konservatisme når det gjaldt å reformere seg selv.<sup>105</sup> Denne konsensusorienterte konservatisme så vi preget komiteens arbeide, hvor det i innstillingen ikke fantes en eneste dissens, eller mindretallsforslag, og der forslag som manglet bred oppslutning ikke ble tatt opp, noe som skulle komme til å stå i sterk kontrast til de to neste gangene spørsmålet om åpne høringer skulle opp. Nordli forfektet at den stabiliteten som preget norsk politikk, kom som følge av den arbeidsform både i Stortinget og samarbeidet med regjering og toneangivende organisasjoner som

---

103 Innst. S. nr. 98, 1984-1985, s. 17-19

104 Spørretimespørsmål i 1965-1966: 52, i 1982-1983: 533. Grunngitte spørsmål i 1965-1966: 211, i 1982-1983: 43. Innst. S. nr. 98, 1984-1985, s. 18

105 St. tidene, 1985, s. 2473 Oddvar Nordli formulerte seg slik: «Den foreliggende innstillingen er blitt møtt med den bemerkning at den understreker hvor konservativ Stortinget er i forhold til sin egen forretningsorden. Selv om jeg til vanlig ikke er vant til å forsvare de konservative verdier, må jeg likevel uten videre slutte meg til en slik vurdering. Derimot er jeg ikke så sikker på at dette representerer noen svakhet i forhold til Stortingets plass i vårt politiske og konstitusjonelle bilde».

hadde utviklet seg over tid. Som følge av dette måtte man være varsom med radikale endringer, med mindre man følte seg trygg på at endringene ville stryke Stortinget.

I anledning sakene om den utvidede, delvis spontane, spørretimen og åpne høringer, vektet han mediesamfunnets fordeler og farer. Den utvidede offentligheten, med konkurrerende medier, ga større muligheter til kommunikasjon mellom folket og Stortinget, men representerte også usunne tendenser, med hensyn til jakten på «*det spesielle, det oppsiktsvekkende, det sensasjonelle, (...) som [kunne] gi de store overskriftene og dermed salgsmulighetene.*».<sup>106</sup> Nordli mente det var en reell politisk situasjon i Norge hvor det var langt mellom de store skandaler, og at dette ikke kunne endres med kunstige «*showopplegg*», men at man likevel ikke måtte ekskludere «*egnede*» tiltak for større åpenhet og aktualitet i Stortingets arbeide. Ingen av de nevnte forslagene ble tatt opp, men Nordli håpte at de ville utredes mer og arbeides videre med.

Johan Syrstad (Sp) som også satt i reglementskomiteen, uttrykker i debatten på mange måter et viktig mellomstandpunkt som nok gjaldt for mange i denne perioden, men som lett kan falle mellom to stoler i oppsummeringen av debatten, nemlig tvilen. Det fantes både fordeler og utfordringer med åpne høringer, mente han, men det måtte utredes videre, før han kunne ta et endelig standpunkt.<sup>107</sup> Selv om man ikke er for noe, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med at man er aktivt mot. Noe som er betegnende for reglementskomiteens behandling av spørsmålet.

En som virkelig ikke hadde noen tvil om dette forslaget var Carl I. Hagen, som i sitt innlegg gav en grundig gjennomgang av reglementskomiteens behandling av saken. Han mente reglementskomiteen hadde vært på «jakt» etter begrunnelser for å avvise forslaget, og at også spørsmålene komiteen hadde ønsket videre utredning av, var fremmet i iver for å avvise forslaget. Uansett om dette var tilfelle, hadde reglementskomiteen gjennom rådføring med partigruppene allerede funnet ut at det ikke ville være flertall for et slikt forslag.

Venstres Hans Hammond Rossbach og Hanna Kvanmo (SV) uttalte seg i debatten, og støttet opp om åpne høringer. Hagen hadde i debatten fremmet forslag om at Stortinget skulle instruere Presidentskapet om å utforme et regelverk for åpne høringer i forretningsordenen. Etter en anmodning fra Kvanmo gikk Hagen med på å oversende dette til Presidentskapet uten realitetsvotering, da det hadde blitt presisert at spørsmålet skulle utredes videre.<sup>108</sup>

---

106 St. tidene, 1985, s. 2475

107 St. tidene, 1985, s. 2477

108 St. tidene, 1985, s. 2496

## Åpen konflikt om åpne høringer

Da åpne høringer ble debattert igjen etter at reglementskomiteen av 1986, ledet av Reiulf Steen (Ap), hadde behandlet spørsmålet, var det lite som minnet om Nordli-komiteens konsensuspregede og forsiktede arbeide. I fem saker i innstillingen hadde komiteen delt seg i flertalls- og mindretallsforslag. Også Presidentskapets behandling resulterte i fire mindretallsforslag. Debatten gikk også adskillig hetere for seg, med betraktelig flere deltakere, og nettopp spørsmålet om åpne høringer var det mest kontroversielle. En kan merke seg at for det første gang var representanter fra «småpartiene» SV og FrP med i en slik reglementskomite.

I denne omgangen av behandlingen hadde saken tydeligvis blitt utredet nok til at man kunne ta stilling til hvorvidt man ville vedta ordningen eller ikke. Flertallet, Reiulf Steen, Carl I. Hagen, Hanna Kvanmo, Gudmund Restad (Sp), Jan Petersen (H) og Oddrunn Pettersen (Ap), gikk inn for åpne høringer, mens mindretallet, Svein Alsaker (KrF) var i mot ordningen. Komiteen hadde foretatt en ny utredning av forslaget, der de hadde gjennomgått hvordan ordningen i flere land fungerte. Nytt siden sist var at Sverige nettopp hadde innført åpne komitéhøringer i 1987, der flertallet i hver komite kunne avgjøre om høringen skulle være åpen. Denne ordningen gjaldt bare høringene, komiteens øvrige arbeide skulle foregå for lukkede dører.<sup>109</sup>

Flertallets forslag skilte seg fra de tidligere ved å ikke være like konkrete i retningslinjene for hvordan høringene skulle avholdes, tid til spørsmålsstilling og fordeling av taletid mellom komiteens medlemmer, mente reglementskomiteen i første omgang måtte være opp til den enkelte komite å bestemme. Etterhvert kunne erfaringer med høringsformen eventuelt gi grunnlag for å fastsette nærmere retningslinjer. Rettsmetaforene Carl I. Hagen hadde brukt i de forrige debattene var nå fjernet. Hagen hadde tidligere fremholdt høringene i den amerikanske kongressen som forbilde, mens reglementskomiteen forsøkte å distansere seg fra det rettslige og dramatiske preget disse høringene hadde.<sup>110</sup>

Det var ønsket om større åpenhet i den politiske beslutningsprosessen som var flertallets

---

<sup>109</sup> Innst. S. nr. 232, 1988-1989, s. 25

<sup>110</sup> Innst. S. nr. 232, 1988-1989 s. 28-29 Her blir det særlig fremhevet at siden presidenten henter sin fullmakt fra folket ved valg, ville kongressen bruke høringene til å øke sin innflytelse over administrasjonen. I Norge, der regjeringen har sin fullmakt fra Stortinget, var forholdet mellom statsorganene annerledes, komitéhøringene ville kun ha som formål å skape større åpenhet i politiske prosesser.

begrunnelse for å åpne komitéhøringene. Den anså det som viktig at almenheten kunne få innblikk i hvilken informasjon som påvirket komitéarbeidet, og at dette i prosessen kunne øke folks forståelse for arbeidet som ble gjort i komiteene, samt øke interessen for rikspolitikken mer alment. I tillegg mente den at den offentlige debatten ville få et bedre grunnlag, og at det i den offentlige debatten ville komme frem opplysninger som kunne supplere eller korrigere den informasjon som kom frem i høringene.<sup>111</sup> Prinsippet om større offentlighet som demokratisering ble også satt helt på spissen av Reiulf Steen i debatten, der han trakk frem åpenhet som en forutsetning for demokratisk utvikling i totalitære stater.<sup>112</sup>

Komiteens mindretall, Svein Alsaker, mente at åpne høringer ville svekke komiteenes funksjon som Stortingets arbeidsredskaper. For det første kunne oppmerksomheten i kontroversielle saker bli trukket vekk fra Stortingets plenumsbehandling til fordel for komiteens høringer. For det andre fryktet han at høringene, med påfølgende kommentarer og intervjuer av innkalte og politikere kunne forsterke og låse uenigheter i en tidlig fase av komiteens arbeide. Og for det tredje kunne høringene forlenge komiteens saksbehandling.<sup>113</sup>

Inntrykket av en tilsynelatende bred tverrpolitisk oppslutning om forslaget i reglementkomiteens innstilling, ble raskt endret i presidentskapets behandling av dokumentet. Her var det et flertall mot forslaget om åpne høringer, Høyres to representanter, Jo Benkow og Thor Knudsen, Kåre Kristiansen (KrF) og Åshild Hauan (Ap). Reglementskomitelederen Reiulf Steen og Sigurd Verdal (Ap) var de eneste som støttet forslaget. Det var altså splittelse innad i de to store partigruppene til Høyre og Arbeiderpartiet.

Den store forskjellen på de tidligere behandlingene av forslaget og dette, var at motstanderne av reformen nå begynte å ta til i plenum. Før hadde aldri forslaget blitt tatt opp til votering, så representantene som var mot ordningen trengte ikke å uttale seg i Stortinget, mens nå kom det flere kraftige varsku mot ordningen. Som bakteppe for debatten kom komitéhøringene kontrollkomiteen hadde avholdt i Treholt-saken<sup>114</sup> noen dager tidligere. Her hadde et flertall av kontrollkomiteen ønsket at høringene skulle være åpne.<sup>115</sup> Ønsket hadde blitt forelagt presidentskapet, som mente at

---

111 Innst. S. nr. 232, 1988-1989 s. 28

112 St. tidene, 1989, s. 4699

113 Innst. S. nr. 232, 1988-1989 s. 30

114 Byråsjef i UD Arne Treholt (Ap) ble i 1985 dømt til 20 års fengsel for landssvik og spionasje mot Norge for Sovjet.

På tross av at Treholt hadde vært under oppsyn av POT og mistanken om spionasje var sterk, fikk han blant annet plass ved Forsvarets Høyskole i 1982. Dette var blant annet bakgrunnen for kontrollkomiteens granskning av saken.

Se Sejersted, 2002, s. 329-331 for nærmere gjennomgang av Stortingets behandling.

115 Sejersted, 2002, s. 331

praksisen med lukkede høringer ikke kunne fravikes uten inngående prinsipielle vurderinger og vedtak i Stortinget. Problemene oppsto da kontrollkomiteen stilte spørsmål til om hvilken grad informasjonen fra høringene kunne gjengis i innstillingen. Tilslutt endte det med at flere av referatene ble trykt i innstillingen, etter at de innkalte hadde blitt spurt om samtykke. Noen nektet imidlertid å la forklaringene sine bli offentliggjort. Dette ble sterkt kritisert av Arbeiderpartiets representanter, da premissene for høringene hadde vært at forklaringene ikke skulle offentliggjøres, og at spørsmålet om offentliggjøring i etterkant, satte de innkalte i en presset situasjon.<sup>116</sup> Det hadde dessuten kommet lekkasjer fra komiteens høringer til pressen. Reiulf Steen brukte i debatten dette som et eksempel på den verst tenkelige praksis, og at det med åpne høringer i alle fall ville gi de innkalte anledning til å avgi sin forklaring under klare rammer og forutsetninger.<sup>117</sup> Denne saken hadde blant annet fått kontrollkomiteens medlem Ingrid I. Willoch til å vippe over fra skepsis til å støtte åpne høringer.<sup>118</sup>

Paulsen bruker i sin oppgave tittelen «*Åpne møter med offentligheten som korrektiv*» når hun sammenfatter argumentene for åpne høringer i perioden 1982-1989.<sup>119</sup> Slik jeg ser det er det en talende tittel for de mest prinsipielle argumentene som blir fremmet i debatten i 1989. Reiulf Steens innlegg kan tale som eksempel, han mente informasjonen man fikk i åpne høringer ville bli mer saklig, objektiv og autorativ, da den ble fremført i offentligheten, og kunne kontrolleres av alle.<sup>120</sup> En argumentasjon med prinsipiell nærhet til den som ble anført for offentlighetsloven mot slutten av 1960-tallet, der offentlig innsyn ville virke preventivt mot feil i forvaltningens saksbehandling. Det som imidlertid også var et viktig argument var å bruke høringene for øke interessen for Stortingets arbeide i blant folket. Å øke oppmerksomheten mot Stortingets arbeide var det bred oppslutning om blant alle debattanter, men løsningene var forskjellige. Flere av de som var mot åpne høringer var det fordi de mente høringene ville trekke oppmerksomheten vekk fra Stortingets arbeid i plenum. Kjell Magne Bondevik (KrF) mente det heller burde fattes tiltak for å styrke interessen for debattene i stortingssalen, selv om han ikke kommer med konkrete forslag.<sup>121</sup>

Som tidligere nevnt hadde motstanderne av åpne høringer kommet mer tydelig til syne.

Saksordfører Jo Benkow brukte mesteparten av presentasjonen for presidentskapet innstilling til å

---

116 Sejersted, 2002, s. 331

117 St. tidene, 1989, s. 4699

118 St. tidene, 1989, s. 4720 «*Jeg var i utgangspunktet meget skeptisk til dette(...). Når jeg nå har skiftet mening, kommer det av min erfaring [fra] de siste månedene i kontrollkomiteen*». Også Einar Førde (Ap) hadde snudd i saken, nå var han for reformen på grunn av komitélekkasjer mer alment. St. tidene, 1989, s. 4714

119 Paulsen, 2000, s. 63

120 St. tidene, 1989, s. 4699 Se også innlegg fra Theo Koritzinsky (SV) s. 4722

121 St. tidene, 1989, s. 4719



advare og argumentere mot forslaget. Kristelig Folkepartis talere i debatten uttrykte seg samlet sett kritisk til endringen, selv om det ved voteringen viser at to av partiets fjorten stemmer var for forslaget. Frp, SV og Sp var enstemmige, mens det var splittelse i både Ap og Høyre, i Ap gikk det omtrent på midten, 26 av deres stemmer var for, 31 mot. Høyre var mer samlet, 26 stemte mot, og 9 for.<sup>122</sup> Av debatten kan det virke svært jevnt, men det endelige voteringsresultatet ble 72 mot 53.

Motstanderne fremførte mange forskjellige argumenter mot ordningen, de fleste hadde allerede vært nevnt i reglementskomiteenes innstillinger fra 1985 og 1989. De fryktet et mediesirkus, at komitéarbeidet skulle miste den avspente atmosfære der representantene kunne drøfte seg frem til gode løsninger og at det hele skulle bli et spill for galleriet med mer dramatikk for å få presseoppslag.<sup>123</sup> Som nevnt var det også frykt for at interessen skulle falle for Stortingets arbeid i plenum som følge av åpne høringer, og at det var et bredt generelt ønske å øke folks interesse mot Stortinget.

At Stortinget følte behov for å hevde seg og gjøre endringer selv var nok en tendens. Her kan Georg Apenes' bok, som ble utgitt like før denne debatten tjene som et tidsbilde. Maktutredningen fra 1982 hadde vist at Stortinget hadde tapt makt til regjeringen og organisasjonene, og Apenes mente at Stortinget behøvde en reformprosess for å snu dette. En del av dette gikk på Stortingets arbeidsordning, der Apenes kom med både kritikk og forslag til endring. Plenumsdebattene måtte blant annet bli mer levende. Her foreslås forbud mot ferdigskrevne innlegg. Dessuten mente han at åpne høringer burde innføres, nettopp for å styrke oppmerksomheten for Stortingets arbeid.<sup>124</sup> Og reglementskomiteen hadde da også flere forslag utenom åpne høringer for å gjøre Stortingets arbeid mer interessant for folket. Som tidligere nevnt var dette også viktig for Nordli-komiteen, som hadde behandlet spørsmålet om å utvide Stortingets spørretime, og fjerne ordningen med grunngitte spørsmål. Dette arbeidet var fulgt opp i reglementskomiteens innstilling. Her foreslo komiteen at både spørre og statsråd kunne få ordet to ganger etter spørsmålet var stilt, og at ordningen med grunngitte spørsmål skulle avvikles. Bestemmelsene i forretningsordenen om fristen for å besvare interpellasjoner ble også strammet inn. Disse forslagene ble vedtatt av Stortinget uten noe særlig oppstuss.<sup>125</sup> Dessuten ble adgangen til replikkordskifter utvidet til å gjelde hele debatten, ikke bare slutten av debatten som tidligere praksis, for å få en mer levende debatt. Forbud mot ferdigskrevne innlegg ble det ikke stilt forslag om, men reglementskomiteen anmodet til å begrense denne

---

122 Paulsen, 2000, s. 70

123 St. tidene, 1989, Se særlig Benkow, s. 4695-4698, Jan P. Syse (H), s. 4712-4713, Svein Alsaker, s. 4714-4715 og Inger Lise Gjørsv (Ap), s. 4717-4718 for eksempler på denne argumentasjonen.

124 Georg Apenes - «*Løven gjesper*», Universitetsforlaget, Oslo, 1989

125 KrF stemte for å beholde ordningen med grunngitte spørsmål, men resten var enstemmig.

praksisen. Disse forhold var det i stor grad enighet om. Alle disse forslagene vitner om et bredt ønske og vilje til å reformere seg selv for å bli en mer vital og relevant nasjonalforsamling. Selv om det var et flertall mot åpne høringer, var det likevel endringsvilje. Forslag som disse hadde ikke så mye med parlamentarisk kontroll i seg selv, med unntak av spørretimereformen, som sikret en større løpende kontroll med regjeringen. Det viktige her er imidlertid at Stortinget viste at det ønsket å hevde seg selv som statsmakt, og i det er parlamentarisk kontroll en vesentlig komponent.

Kåre Willoch uttalte mot slutten av debatten i 1989 at han var sikker på at åpne høringer kom til å komme. Det var bare et spørsmål om det skulle skje nå, eller om noe tid.<sup>126</sup> Her kan vi vel bare fastslå at Willoch var klarsynt.

Også Reiulf Steen kom med noen interessante bemerkninger mer alment om endringer i forretningsorden, med hensyn til den jevne flyten av reglementskomiteer som hadde vært i arbeid på 1980-tallet. Han mente at man nok kom til å se flere endringer av forretningsorden, med kortere mellomrom, i fremtiden, og pekte mer generelt på endringer i samfunnet, og mer konkret på *«hyppige endringer i Stortingets sammensetning»*.<sup>127</sup> Som vi vet nå hadde både Willoch og Steen korrekte antagelser om hva som var i vente. Det at Steen pekte på endringer i Stortingets sammensetning som årsak er interessant. Når det gjaldt åpne høringer hadde det de parlamentariske nykomlingene Frp og SV markert seg sterkt for. Det at nye partier er mer åpne for endring fordi de ikke er like tradisjonsbundet som partier med lang parlamentarisk bakgrunn kan være et svar på dette. Vi har sett og skal se at særlig Frp og SV ofte sto sammen om endringer av forretningsorden. En annen forklaring på dette kan jo selvfølgelig være at partiene var radikale fløyparti, begge med et maktkritisk tilsnitt, og at slike type endringer hørte inn under deres politiske plattform. Likevel forklarer ikke dette at Venstre også hadde vært tidlig ute med støtte til ordningen, fellesnevneren her er at dette var små partier på tidspunktet.

### ***Kontroll- og konstitusjonskomiteen***

4. mai 1992 gikk et enstemmig Storting inn for å reformere kontrollkomiteen som hadde eksistert siden 1981. Forslaget ble fremmet av en reglementskomite oppnevnt i 1989 som hadde en revisjon av Stortingets komitéstruktur som sin hovedoppgave. Reformforslaget gikk blant annet ut på å overføre de konstitusjonelle sakene fra utenriks- og konstitusjonskomiteen, til den nye komiteen,

---

<sup>126</sup> St. tidene, 1989, s. 4723

<sup>127</sup> St. tidene, 1989, s. 4699

som derav ble hetende kontroll- og konstitusjonskomiteen. Denne komiteen skulle også kvitte seg dobbeltmedlemskap-ordningen som hadde blitt vedtatt i 1981. I tillegg skulle komiteen nå også behandle saker som vedrørte Stortingets forretningsorden. Viktigst var det at komiteen fikk anledning til å ta opp saker på eget initiativ, slik at spillerommet for å granske regjeringen og forvaltningen fikk en formidabel økning.

Fredrik Sejersted har behandlet denne prosessen<sup>128</sup> For det første leser jeg Sejersted dithen at han mener at opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen var en lite utredet og forberedt sak, som ble vedtatt uten at Stortinget egentlig var helt klar over hva det gjorde. For å underbygge dette peker Sejersted på at forslaget ikke kom som et ledd av en kontrollutredning, men i en generell revisjon av komitéstrukturen, og at begrunnelsen for forslaget var kort. For det andre ser Sejersted også den prinsipielle enigheten i stortingsbehandlingen av saken som et uttrykk for at «*man ikke innså rekkevidden av forslaget, og ikke forutså hvilken rolle den nye kontrollkomiteen skulle få*».<sup>129</sup> Senere i boken skriver derimot Sejersted at det i denne debatten var et uttrykt bevisst tverrpolitisk ønske om å styrke og prioritere kontrollarbeidet.<sup>130</sup> Jeg velger å ikke lese noen motsetning inn i disse formuleringene, da det er mulig på den ene siden å ønske en styrket parlamentarisk kontroll, men samtidig ikke være klar over rekkevidden av en bestemt kontrollreform.

Jeg vil her gjennomgå veien frem mot opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, og forsøke å gi svar på hvorfor denne løsningen blir valgt, og hvorfor reformen blir innført på det tidspunktet den gjør.

### **Mer «selvråderett» for kontrollkomiteen**

Da kontrollkomiteen ble opprettet i 1981 het det at komiteen skulle oversende sine utkast til innstilling til vedkommende fagkomite – eller komiteer – for en uttalelse, før endelig innstilling ble avgitt. Dette mente reglementskomiteen av 1979, ledet av Sverre Stray, ville videreføre det som etter deres mening hadde vært positivt med behandlingen av kontrollsakene i fagkomiteene, nemlig deres sakkyndighet på sine bestemte fagområder.<sup>131</sup> Dette viste seg imidlertid i praksis å være problematisk for kontrollkomiteen, som et knapt år etter opprettelsen klagde til presidentskapet.<sup>132</sup>

---

128 Sejersted, 2002, s. 341

129 Sejersted, 2002, s. 341

130 Sejersted, 2002, s. 343

131 Innst. S. nr. 266, 1980-81, s. 9

132 Brev fra kontrollkomiteens fungerende formann Hans E. Strand til presidentskapet datert 04.06.1982

Komiteen mente at ordningen førte til forsinkelse av saksbehandling og en unødvendig dobbeltbehandling. Dessuten mente komiteen at dette reiste spørsmål om hvilken kompetanse henholdsvis kontrollkomiteen og fagkomiteene hadde i disse sakene.

Dette spørsmålet ble behandlet av reglementskomiteen av 1983, ledet av Oddvar Nordli (Nordli-komiteen). Her fikk kontrollkomiteen tilslutning fra komiteen. Det het i vedtaksforslaget at kontrollkomiteen selv skulle vurdere om den skulle oversende utkast til innstillinger til vedkommende fagkomite.<sup>133</sup> Kontrollkomiteen ble oppfordret til å holde en mer uformell kontakt med fagkomiteene, for å avdekke eventuelle motstridende oppfatninger. I stortingsbehandlingen av Nordli-komiteens innstilling, 29. januar 1985,<sup>134</sup> ble ikke forslaget om kontrollkomiteen noe særlig berørt. De få som uttalte seg var imidlertid enige i forslaget, som for øvrig ble enstemmig vedtatt.

### ***Bakgrunnen for opprettelsen av reglementskomiteen av 1989***

Stortingets presidentskap fikk 3. juni 1988 brev fra reglementskomiteen av 1986 (Steen-komiteen).<sup>135</sup> Steen-komiteen pekte der på at komitéstrukturen trengte en revisjon, etter endringene i departementsinndelingen, men også at også en mer generell revisjon av komitéstrukturen var ønskelig. Spørsmålet om at en representant kunne være medlem av to komiteer trengte i følge Steen-komiteen også en vurdering, noe som sannsynligvis refererte til kontrollkomiteens arbeidsform. Steen-utvalget anmodet presidentskapet om å nedsette et utvalg til å arbeide med disse spørsmål, da det selv ikke hadde kapasitet. Presidentskapet nedsatte et nytt utvalg ledet av stortingspresident Jo Benkow. I et arbeidsnotat fra Stortingets kontor ble kontrollkomiteen spesifikt trukket frem for vurdering i tillegg til endringene i departementsinndelingen og øvrig sider ved komitéstrukturen. I tillegg til å vurdere hvorvidt et medlem av kontrollkomiteen samtidig burde være medlem av en fagkomite, ble det foreslått også å vurdere dens *saksområde*.<sup>136</sup> Dette er ikke mer spesifikt beskrevet, men det er naturlig å anta at man her kanskje ville se nærmere på det reformforslag som hadde blitt fremmet av Kjeldseth Moe-utvalget, som hadde inneholdt endringer av komiteens saksområde. Dette ble ikke en del av dette utvalgets endelige mandat<sup>137</sup>, som kun tok for seg de andre nevnte sakene. Likevel kan dette tjene som en indikasjon på at en reform av

---

133 Innst. S. nr. 98, s. 1

134 St. tidene, 1984-1985, s. 2473-2498

135 Brev fra reglementskomiteen til Stortingets presidentskap, datert 03.06.1988, fra Stortingets arkiv

136 Arbeidsnotat fra Stortingets kontor, datert 21.10.1988, fra Stortingets arkiv

137 Såvidt jeg forstår er utkastet utformet av assisterende kontorsjef Jan-Ivar Pavestad, og deretter overlevert til leder for Stortingets konstitusjonelle sekretariat Erik Mo. Sistnevnte tilførte kommentarer med penn, hvor det ble anført at han var «stemt» for å stryke avsnittet som omhandlet kontrollkomiteen. Noen begrunnelse for dette ble ikke gitt.

kontrollkomiteen – om ikke nødvendigvis i den retning som senere ble vedtatt - også i 1988 var en aktuell problemstilling. Utvalget skulle avgi sin innstilling til presidentskapet i slutten av 1988, med sikte på å vedta endringene i forretningsordenen i løpet av daværende stortingsperiode (1985-89). Dette ble imidlertid ikke gjennomført. I et gruppeledermøte mai 1989 ble det enighet om å utsette saken til neste Storting.<sup>138</sup>

### **Reglementskomiteen av 1989**

Reglementskomiteen som foreslo opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen ble oppnevnt av Stortingets presidentskap 16. november 1989 for å ferdigstille det arbeidet som var begynt i året før. Dens hovedmandat var å revidere komitéstrukturen slik at den skulle harmonere mer med de endringene som hadde funnet sted i departementsinndelingen. Videre skulle komiteen vurdere om det trengtes endringer i saksfordelingen, for å sikre en jevn arbeidsfordeling komiteene i mellom. Revisjon av kontrollkomiteen var ikke eksplisitt nevnt i mandatet, men komiteen ble bedt om å vurdere *«hvorvidt en representant [burde] kunne være medlem av flere komiteer»*.<sup>139</sup>

Reglementskomiteen leverte sin innstilling til presidentskapet 1. okt 1990. Komiteen ble ledet av Bjarne Mørk-Eidem (Ap), og besto ellers av Carl I. Hagen (Frp), Tora Aasland Houg (SV), Gudmund Restad (Sp), Dag Jostein Fjærvoll (KrF), Jan Petersen (H) og Oddrunn Pettersen (Ap).

Forslaget om opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen kom derfor sammen med en rekke andre forslag til endring av komitéstrukturen, der opprettelsen av næringskomiteen var den mest omdiskuterte.<sup>140</sup> I tillegg kom en del andre endringer av forretningsordenen, av en mer prosaisk karakter. Utenom å omgjøre kontrollkomiteen til en ordinær fagkomite og gi den initiativrett, skulle komiteen bli tillagt grunnlovssaker, Stortingets forretningsorden, bevilgninger til Stortinget og Riksrevisjonen, valglovgivning og saker om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.<sup>141</sup> Et nært samarbeid med Riksrevisjonen ble understreket. Reglementskomiteen gikk inn for at komiteen på eget initiativ kunne sette i verk granskning av utvalgte etater og saksområder, her blir konstitutionutskottet i den svenske Riksdagen, trukket frem som inspirasjon, da denne arbeidsformen i Sverige hadde ført til økt oppmerksomhet for kontroll saker både i Riksdagen og

---

138 Protokoll, gruppeledermøte, 03.05.1989, fra Stortingets arkiv

139 Innst. S. nr. 145, 1991-92, s. 13

140 Landbrukskomiteen, og sjøfarts- og fiskerikomiteen ble nedlagt og deres saker overført til den nye næringskomiteen, som også fikk industrisakene etter at de ble utskilt fra energi- og industrikomiteen. Sistnevnte ble omgjort til energi- og miljøkomiteen.

141 Innst. S. nr. 145, 1991-1992, s. 16

allmennheten. At dette forslaget samsvarer med det forslaget Kjeldseth Moe-utvalget i sin tid gikk inn for, er også påpekt i reglementskomiteens innstilling.<sup>142</sup> Reglementskomiteen understreket at Stortingets kontroll med regjeringen og forvaltningen var område som også på komiténivå fortjente større oppmerksomhet, enn det kontrollkomiteen kunne gi.

Presidentskapet gav sin tilslutning til forslaget, men kom med noen tilleggsforslag. Det fant nemlig grunn til å få det presisert i forretningsordenen at komiteen kunne ta opp saker på eget initiativ, slik at det ikke skulle kollidere med forretningsordenen § 20 tredje ledd, der det het at Stortingets komiteer ikke kan behandle andre saker enn de som var oversendt fra Stortinget eller Odelstinget. Her påpekte presidentskapet at den daværende kontrollkomiteen også hadde kompetanse til å ta opp enkelte saker som ikke var oversendt fra Stortinget, at man fikk saker oversendt «utenfor tur» fra regjeringen eller Riksrevisjonen. I forslaget til forretningsordenen ble dette presisert på følgende måte: «Komiteen kan dessuten foreta de undersøkelser som den anser nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen».<sup>143</sup> En vid formulering, som vi senere skal se ble brukt som argument for at kontroll- og konstitusjonskomiteen kunne avholde åpne høringer, dersom den anså det som nødvendig.

Fredrik Sejersted skriver at komiteen ble vedtatt uten noe særlig oppstuss, at forslaget ikke kom som et ledd av en større kontrollutredning, men som følge av en generell reform av komitéstrukturen, og at begrunnelsen var på mindre enn én side.<sup>144</sup> Alt dette er sant, og kan peke i retning mot at forslaget ble kjørt i gjennom som løsning på et rent praktisk problem heller enn en mer prinsipiell vurdering av Stortingets kontrollfunksjon. Hvorfor var det egentlig ikke mer oppstuss?

Da kontrollkomiteen i 1981 ble vedtatt var det prinsipielle avveininger som lå til grunn for å samle kontrollsakene i en komite igjen, det hadde var en viktig utvikling i Riksrevisjonen som man ønsket å følge opp fra Stortingets side, for å få en mer samlet og styrket kontroll. Når dette viste seg utfordrende, viste Stortinget evne til å justere kursen etter komiteens erfaringer, ta for eksempel endringen i 1985, der komiteen ikke lenger ble pålagt å oversende sakene sine til vedkommende fagkomite for uttalelse. Vi ser også i arkivmateriale fra Stortinget at det fantes tanker om endringer i kontrollkomiteens saksfelt, før reglementskomiteen ble nedsatt, og man skal vel kanskje heller ikke

142 Innst. S. nr. 145, 1991-1992, s. 16: «En slik løsning vil for øvrig være i samsvar med konklusjonen fra det utvalg som Presidentskapet oppnevnte i 1966 til å vurdere endringer protokollkomiteens arbeidsoppgaver m.v., jfr: Dok. nr. 11 for 1968-69, men som dengang ikke ble gjennomført.»

143 Innst. S. nr. 145, 1991-1992, s. 5

144 Sejersted, 2001, s. 341

se bort i fra at Kjeldseth Moe-rapporten nok lå fremme hos flere av politikerne som var opptatt av konstitusjonelle spørsmål. Når reglementskomiteen var såpass knapp i begrunnelsen for forslaget kan det jo ha noe med gjøre at spørsmålet hadde jo vært utredet før, flere ganger, og svært grundig, av Kjeldseth Moe-utvalget. Da kontrollkomiteen ble opprettet i 1981 var også utredningen og redegjørelsen lang. Det kan jo tenkes at man ikke så det nødvendige i å gjøre det på nytt, selv om situasjonen i Riksrevisjonen nå var betydelig anderledes enn i 1969. For øvrig er det et trekk med reglementskomiteen av 1989 sine redegjørelser var knappe, opprettelsen av næringskomiteen, et ganske kontroversielt forslag, som vi skal komme tilbake til, var også knapt begrunnet.

Fredrik Sejersted skriver at i motsetning til det svenske konstitutionsutskottet som hadde en egen granskingsstab, hadde den nye komiteen fått et bredt mandat for granskning, men få ressurser for å følge den opp.<sup>145</sup> Han viser også til at dette førte til at komiteens første år ble preget av «*utprøvinger, stridigheter og prinsippdebatter*».<sup>146</sup> At dette kanskje kunne vært forhindre med en bredere utredning av forslaget er nok riktig. Men man kan vel kanskje anta at dette virket unødvendig for reglementskomiteen, all den tid den følte behovet for å argumentere for at komiteen skulle få *tilstrekkelig* med arbeid for å rettferdiggjøre en komite med faste medlemmer.

Det kan fremstå som merkelig at en så viktig reform av Stortingets kontrollfunksjon ble behandlet på denne måten, uten at det var ledd av en større kontrollutredning, med en ganske knapp begrunnelse, enstemmig vedtatt og uten heftig debatt. Men det betyr likevel ikke at saken ikke var vel så viktig for de som behandlet den, enn en i sak med høyere konfliktnivå. Man kan vel bare anta at reglementskomiteen av 1989 følte at dette spørsmålet allerede var utredet nok, og at man nå valgte den «siste» løsningen på hvordan Stortinget skulle behandle kontroll saker på komiténivå, etter at flere andre løsninger var utprøvd. Yngve Flos betraktninger om prosessen peker i samme retning. Han mener en forklaring kan være at den tverrpolitiske oppslutningen om forslaget gjorde det unødvendig å frembringe prinsipielle argumenter.<sup>147</sup>

### **Hvem tok initiativ til forslaget?**

Et spørsmål som reiser seg er *hvem* eller hvilket parti innad i reglementskomiteen som tok initiativ til å opprette kontroll- og konstitusjonskomiteen. I de notater som finnes i forbindelse med

145 Sejersted, 2002, s. 467

146 Sejersted, 2000, s. 176 Dette gikk blant annet ut på komiteens arbeidsform, åpne høringer var et av spørsmålene, som vi skal komme tilbake til senere i dette kapitlet.

147 Flo, 2009, s. 373

komiteens arbeide i Stortingets arkiv gis ikke svar på dette. Spørsmålet er såvidt berørt i forskningslitteraturen. Fredrik Sejersted mener at komitéleder Bjarne Mørk-Eidem, som ble kort tid etter ble leder for Riksrevisjonen, tok initiativet til kontroll- og konstitusjonskomiteen, dette nevnes i en fotnote, uten at påstanden blir underbygd.<sup>148</sup> Yngve Flo gjør ingen antagelser men nøyer seg – også han i en fotnote – med å stadfeste at Mørk-Eidem var leder av reglementskomiteen, og at Carl I. Hagen var medlem, uten å trekke frem andre medlemmer. At Flo fremhever Hagen er på ingen måte merkelig med tanke på hvor opptatt Hagen var av konstitusjonelle spørsmål. Blant annet hadde han vært den første som foreslo en egen avdeling for forvaltningsrevisjon i Riksrevisjonen, og hans lange kamp for å få innført åpne høringer, er allerede omtalt og vi skal komme tilbake til den senere i teksten. I mitt intervju med Carl I. Hagen gir han uttrykk for at han og Bjarne Mørk-Eidem var pådrivere for forslaget.<sup>149</sup>

Det eksisterer imidlertid en alternativ forklaring som ikke er diskutert i forskningslitteraturen, at forslaget var fremmet av en sentrum-venstreallianse av KrF, Sp og SV. Grunnlaget for denne forklaringen finnes i en uttalelse av reglementskomiteemedlem Tora Aasland Houg (nå Tora Aasland) i stortingsbehandlingen av saken 4. mai 1992:

*«Når det gjelder mindretallets forslag i reglementskomiteens innstilling om en kontroll- og konstitusjonskomite, har man etter som saken har modnet, fått gjennomslag for dette, og det er blitt en enstemmig innstilling fra Presidentskapets side. Dette var et forslag som SV, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet gikk inn for i reglementskomiteen.»*<sup>150</sup>

Denne uttalelsen forble uimotsagt i debatten. I mitt intervju med daværende gruppeleder for SV og senere medlem av kontroll- og konstitusjonskomiteen Kjellbjørg Lunde mener hun at dette var et viktig spørsmål - Stortingets kontroll med regjering og forvaltning mer generelt og komiteen mer konkret - for SV og at de var med på å fremme saken, med KrF og Sp.<sup>151</sup>

Tora Aasland støtter også denne forklaringen, og skriver i en e-post at saken ble brakt frem for komiteen av de nevnte partiene, men at hun ikke husker noe spesifikt om hvilket parti eller hvilken representant som kom opp med forslaget. Begrunnelsen var at det var viktig for småpartiene å styrke Stortingets rolle med hensyn til kontroll. Videre skriver hun at saken ikke var videre

---

148 Sejersted, 2002, s. 341

149 Intervju med Carl I. Hagen 28.03.2012

150 St. tidene 1992, s. 3416

151 Intervju med Kjellbjørg Lunde, 29.03.2012



kontroversiell, men vant bred tilslutning etterhvert som saken modnet.<sup>152</sup> En annen uttalelse fra stortingsbehandlingen som kan gi denne forklaringen troverdighet er KrFs Aud-Inger Aunes uttalelse om at forslaget om å opprette kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde vært «inngående drøftet» i partiet.<sup>153</sup>

Noe endelig svar på dette spørsmålet er det vanskelig å gi ut i fra kildematerialet, men det er i seg selv interessant at det er flere som hevder farskap til forslaget. Det er selvfølgelig heller ingen motsetning at alle nevnte var pådrivere for saken i komiteen, etter at den først ble lagt frem.

### **Stortingsbehandlingen**

Da saken kom opp i Stortinget 4. mai 1992, var responsen på den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen positiv, men saken dominerte aldri debatten. Saken om næringskomiteen var den mest kontroversielle, og særlig representantene fra Senterpartiet var bekymret for hvilken behandling primærnæringene ville få i denne komiteen, og med EU-striden som bakteppe ble dette en nokså opphetet debatt.<sup>154</sup> Peter Angelsen (Sp) mente at ingen av forslagene – utenom forslaget om kontroll- og konstitusjonskomiteen – var noe bedre enn den daværende ordning.<sup>155</sup>

Selv om debatten var sterkt farget av forslaget om næringskomiteen, ble det likevel holdt flere innlegg til støtte for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Ordfører for saken, stortingspresident Jo Benkow (H), talte i varme ordelag om den nye kontrollkomiteen da han presenterte presidentskapets innstilling. På tross av at det i den påfølgende debatten ikke ble reist noen motforestillinger mot komiteen, henvendte Benkow seg til eventuelle representanter som fortsatt kunne mene at komiteen ikke ville gi medlemmene nok arbeidsoppgaver, eller være «tilstrekkelig attraktiv». Disse forhold, mente han, kunne ikke gå foran hensynet til å bedre Stortingets mulighet til utføre sin kontrollvirksomhet i tråd med tidens krav.<sup>156</sup>

At tidene hadde forandret seg og at Stortinget var på etterskudd i utviklingen, særlig når det gjaldt kontroll, mente Benkow var avgjørende for at komiteen nå ble vedtatt, noe som for øvrig ble ytre

---

152 E-postutveksling med Tora Aasland, 25. januar 2013

153 St. tidene, s. 3426

154 Et eksempel er da Jo Benkow (H), etter Johan J. Jakobsens (Sp) ironisering over at primærnæringene den dagen hadde møtte en «varme» og «forståelse» som var «ukjent i denne sal», måtte bemerke at han for sin egen del syntes «den satiriske form ikke alltid er like kledelig som den sterkt saklige».

155 St. tidene, 1992, s. 3426

156 St. tidene, 1992, s. 3410

av andre i debatten. Han pekte på offentlighetsloven, som hadde ført til en større åpenhet og en større konstruktiv kritisk sans ovenfor det offentlige, og at pressen nå var mer aktiv og oppsøkende. Det ble altså fremsatt en type dialektisk forklaringsmodell av Benkow: Stortingets oppmerksomhet mot forvaltningslovgivningen i mellom 1950- og 1960-årene, hadde ført til en økt interesse for det offentlige og kontrollspørsmål, som Stortinget igjen måtte tilpasse seg til. Dette, og særlig i tillegg til utviklingen i Riksrevisjonen mot forvaltningsrevisjon, var nok mye av grunnen til at Stortinget nå måtte ta grep for å henge på utviklingen som det selv hadde satt i gang. Både Kjellbjørg Lunde og Carl I. Hagen trakk i mine intervjuer også utviklingen i Riksrevisjonen frem som viktig for at kontroll- og konstitusjonskomiteen nå ble vedtatt. Både Fredrik Sejersted og Yngve Flo ser også på utviklingen i Riksrevisjonen som grunnleggende for at kontrollkomiteen nå ble til kontroll- og konstitusjonskomiteen.

Hvorvidt mangelen på motforestillinger mot forslaget skyldtes at representantene ikke forutså ringvirkningene av forslaget og hvor viktig komiteen kom til å bli, er en problemstilling verdt å se nærmere på. At ikke representantene kunne forutse *akkurat* hvor viktig komiteen kom til å bli er nok sannsynlig, behandlingen av kontrollsaker på komiténivå i Stortinget hadde jo vært diskutert og justert flere ganger de siste 40 år, uten at man hadde funnet en velfungerende løsning. At nettopp dette forslaget skulle endre betraktelig på det, var det kanskje ikke noe alle forestilte seg. Likevel ser vi i debatten utsagn som tyder på at flere var klar over at denne nye komiteen ville gjøre være en tydelig forskjell fra status quo. Her var spesielt Hans J. Røsjorde (Frp) klarsynt når det gjaldt den nye komiteen:

*«Således vil denne komiteen etter min og Fremskrittspartiets mening få en betydelig rolle i [kontroll]arbeidet fremover, noe som også fremgår av det ansvarsområde denne komiteen har fått. Jeg tror også arbeidsdagen vil bli ganske lang. Det vil langt fra være en komite som «våkner opp» fra tid til annen. Ut fra det vi har sett av Riksrevisjonens arbeid og oppfølgingen som skjer i administrasjonsapparatet, vil komiteens hverdag etter min mening kunne bli både innholdsrik og spennende og aldeles nødvendig for Stortinget».*<sup>157</sup>

Røsjorde var den som uttalte seg mest konkret om rollen til den kontroll- og konstitusjonskomiteen, og sett opp mot den rollen komiteen fikk, var beskrivelsen ganske presis. Det var ingen representanter som på noen som helst måte gikk i mot Røsjordes uttalelse. I følge en lederartikkel i Bergens Tidene to uker senere, der for øvrig forslaget ble omtalt i negative ordelag, fikk Røsjorde

---

157 St. tidene, 1992, s. 3414

«*jublende tilslutning av sine kolleger på Stortinget*».<sup>158</sup> Dag Jostein Fjærvoll (KrF) var ikke like beskrivende som Røsjorde, men uttrykte at «*Stortingets kontrollfunksjoner burde bli sterkt styrket gjennom den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen*».<sup>159</sup> Noe som både kan tolkes som et ønske, men også som en sober spådom. Gudmund Restad (Sp) hadde vært leder av kontrollkomiteen fra 1986-89 og fremførte kritikk av Stortingets kontrollarbeid. Han mente at denne nye reformen la forholdene til rette for en «oppgradering» av kontrollarbeidet. Restad mente også at initiativretten ville gjøre arbeidet i komiteen mer meningsfylt.<sup>160</sup> Gunnar Berge (Ap) fremholdt at det var bred enighet på Stortinget om at dets kontrollfunksjon måtte styrkes, og anmodet alle partiene om å gi komiteen den tyngde og prestisje den fortjente, samtidig som han la til at med arbeidsområdene komiteen hadde fått, ville det nok ikke være problematisk.

Det var, som Sejersted påpeker, i debatten en bred prinsipiell enighet om at kontrollen måtte styrkes både fra medlemmer av opposisjonen og posisjonen, men debatten tyder også på at det på Stortinget var relativt klare forestillinger om hva forslaget innebar og hvordan komiteen skulle fungere. At det senere skulle bli debatter om Stortingets kontrollfunksjon, og at det fortsatt var en vei å gå for komiteen når det gjaldt å utforme en tilfredsstillende arbeidsform er klart. Hvorvidt Stortinget var bevisst over dette er vel enklere å ta stilling til: Det var det nok ikke. Hvis den innbitte motstanderen mot åpne høringer, Jo Benkow, hadde visst at den nye komiteen senere skulle bli brukt som en slags brekkstang for forslaget, er det rimelig å anta at han hadde protestert.

Carl I. Hagen uttalte seg i Dagens Næringsliv to uker etter vedtaket. Her hevdet han at kontrollkomiteen kom til å bli en av de «*mest sentrale komiteene i Stortinget*», etter utvidelsen til kontroll- og konstitusjonskomiteen, en påstand han fikk tilslutning fra SVs medlem i kontrollkomiteen Børre Rønning.<sup>161</sup>

At komiteen ikke ble det mest diskuterte tema i stortingsdebatten berodde nok i stor grad på at det var andre mer kontroversielle saker på dagsorden. Men det handlet nok i nesten like stor grad om at representantene var enige, det hadde vokst frem en tverrpolitisk enighet over tid, som manifesterte seg i innlegg fra alle partier som ønsket reformen velkommen.<sup>162</sup> Forslaget ble som nevnt

---

158 Bergens Tidene, 20.05.1992, fra Retriver 11.04.2013

159 St. tidene, 1992, s. 3419

160 St. tidene, 1992, s. 3421

161 Dagens Næringsliv, 19.05.1992, fra Retriver 23.01.2012

162 Fra alle partier unntatt Fremtid for Finnmark, et løst organisert parti stiftet av arbeiderpartiutbryteren Anders Aune, som hadde sin eneste representant – Aune selv – på Stortinget i perioden 1989-93. At Aune ikke brukte taletid på akkurat denne saken hadde nok mye gjøre med at han selv sto i fare for å miste partigruppe-rettighetene som følge av en endring av forretningsorden, – som krevde at et parti måtte være registrert, og stille liste i en tredjedel av

enstemmig vedtatt, og komiteen skulle opprettes etter valget i 1993.

### *Åpne høringer blir innført*

Den fjerde august 1993, kort tid før stortingsvalget, og opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen kunne man lese et kort intervju i VG med i Carl I. Hagen om den såkalte «Antonsen-saken». Trippelmorderen og overgrepdomte Edgar Antonsen hadde fått fri soning, og deretter forgrepet seg på nytt, mot sin egen tilsynsførers ti år gamle datter, før han tok sitt eget liv. Saken fikk stor mediedekning. Der var i denne anledning Hagen kom med en ganske oppsiktsvekkende uttalelse: At man det fra høsten 1993 var mulig å avholde åpne høringer på Stortinget. Han mente forretningsorden nå åpnet for at kontroll- og konstitusjonskomiteen kunne holde åpne høringer, på grunnlag av formuleringen om at komiteen kunne foreta de undersøkelser i forvaltningen den anså som nødvendig for Stortingets kontroll med forvaltningen. Dette betydde, fortsatte han, at hvis komiteen anså det som nødvendig med en åpen høring i saken, så kunne den avholde det.<sup>163</sup>

Dette var en annen tolkning enn det Nordli-komiteen hadde kommet fram til, at lukkede komitéhøringer var sedvanerett som hvis det skulle endres, måtte gjøres i Stortingets plenum. Nå mente altså Hagen at dette kunne la seg gjøre med utgangspunkt i mandatet til den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen. Åpne høringer kunne fortsatt ikke gjennomføres uten et flertallsvedtak i Stortinget. Likevel var det tydelig, at allerede før komiteen startet sitt arbeid etter valget 1993, at denne kunne komme til å bli en brekkstang, for å endelig få vedtatt et ordning med åpne høringer.

Selv om det ikke ble åpen høring i Antonsen-saken var Hagens uttalelser et forvarsel. Kontroll- og konstitusjonskomiteen brukte ikke lang tid før den satte spørsmålet om åpne høringer på Stortingets dagsorden igjen. Komiteen hadde fått kompetanse til å ta opp saker på eget initiativ, og den hadde også fått som arbeidsområde å behandle endringer i forretningsordenen. Slik sett lå alt til rette for at den kunne fremme forslag om åpne høringer. Komiteen sendte etter et studiebesøk hos det svenske konstitutionsutskottet vinteren 1994 brev til presidentskapet. Etter erfaringene den hadde gjort seg med konstitutionsutskottets bruk av åpne høringer, ønsket den bistand til å få utredet videre spørsmålet om åpne høringer for også Norges vedkommende.

---

fylkene, for at dets representanter skulle defineres som en partigruppe – og derfor brukte tilnærmet all sin tilmålte tid til å argumentere mot dette.

163 VG, 04.08.1993, fra Retriver 16.02.2012

Etter nye studieturer til USA og Canada, formulerte komitéleder Petter Thomassen et forslag om å innføre åpne høringer i april 1995.<sup>164</sup> Komiteen delte seg med Aps og KrFs medlemmer i mindretall, mot åpne høringer, mens representantene fra SV, Senterpartiet, Venstre, Høyre og Frp var for forslaget. Imidlertid ble komiteflertallet et annet, da motstanderen mot åpen høring, Jan P. Syse (H) kom tilbake fra permisjon, og avløste sin vararepresentant, Børre Rognlien, som hadde støttet forslaget.<sup>165</sup> Som det het i forretningsordenen, måtte komiteen oversende forslaget til presidentskapet for uttalelse. Her gikk flertallet på fire bestående av Ap, Høyre og KrF mot åpne høringer, mens SV og Senterpartiet to medlemmer i presidentskapet støttet forslaget.<sup>166</sup> Flertallet i presidentskapet foreslo en mellomløsning, med adgang til å ta stenografiske referater av høringene, som skulle ble offentliggjort som vedlegg til innstillingen, og derfor kunne brukes som bakgrunnsmateriale for komiteen.<sup>167</sup>

Forslaget var på mange måter mer moderat enn de tidligere. Komiteen gikk inn for en prøveordning med åpne høringer som skulle vare ut valgperioden, altså til stortingsvalget i 1997, som automatisk ville falle bort dersom man ikke vedtok å videreføre ordningen.<sup>168</sup> Det ble også spesifisert en rekke forutsetninger og regler for åpne høringer til forretningsorden, som at høringen måtte kunngjøres senest 24 timer for den skulle holdes, at det ikke skulle foregå meningsutveksling mellom komiteens medlemmer, og at om en av medlemmene ønsket å lukke dørene for å diskutere et spørsmål relatert til saksgangen, måtte dette etterkommes. Fordeling av taletid og spørsmål, ble det imidlertid lagt opp til at komiteene selv skulle avgjøre. Et forslag som hadde blitt diskutert på et tidligere stadiet i komiteen var at ordningen kun skulle kunne brukes av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette ble forkastet, da komiteen mente det var nødvendig å få et bredere erfaringsmateriale å evaluere ordningen ut fra, da prøveperioden var over.<sup>169</sup>

Når nå forslaget ble fremmet på nytt var argumentasjonen både for og mot utvidet kraftig. Line Gaare Paulsen viser i sin argumentasjonsanalyse at det nå var et nytt sett med argumenter som ble brakt frem i innstillingen og den påfølgende debatten. Disse handlet om Stortingets

---

164 Sejersted, 2002, s. 361

165 Sejersted, 2002, s. 361

166 Innst. S. nr. 8, 1995-1996, s. 21 (Merk at denne innstillingen er hentet fra [www.stortinget.no](http://www.stortinget.no), derfor vil kanskje sidetall avvike noe fra den trykte innstillingen)

167 Paulsen, 2000, s. 157 Her viser hun til at forslaget til denne mellomløsningen først ble nevnt av Kåre Willoch i debatten om åpne høringer i 1989. Arbeiderpartiets fraksjon i kontroll- og konstitusjonskomiteen, hadde skrevet i sine merknader til innstillingen at de ønsket utredning av en slik ordning.

168 Innst. S.nr. 8, 1995-1996, s. 24

169 Innst. S. nr. 8, 1995-1996, s. 24

kontrollfunksjon, og kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeidsmetoder.<sup>170</sup> Komiteens forkjempere for åpne høringer mente Stortinget hadde vist en økende vilje til å styrke Stortingets kontrollfunksjon ved opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen, der åpne høringer ville innebære en videreføring av dette. Åpne høringer var spesielt viktig for denne komiteen, siden den tok opp saker på eget initiativ, og måtte drive all informasjonsinnhenting på egen hånd, uten å ha fått den oversendt fra regjeringen, slik andre komiteen fikk. Problemet med lukkede høringer som informasjonsinnhenting var at man ikke kunne referere til den informasjonen man hadde fått gjennom høringene i innstillingen. I tillegg mente de at åpne høringer ville stille sterkere krav til at den informasjonen som ble gitt var korrekt, noe de mente var avgjørende for komiteen.<sup>171</sup>

Fra Arbeiderpartiets medlemmer i komiteen ble det fremmet prinsipielle spørsmål om *ministeransvaret*. Den gamle statsskikk om at Stortinget kun kjenner statsråden, og at det kun var statsråden som sto ansvarlig for sitt departement ovenfor Stortinget ville bli røkket, dersom representanter for embetsverket skulle informere om forhold i forvaltningen som lå under vedkommende statsråds departement, og derved ansvarsområde. Dette kunne føre til en lojalitetskonflikt mellom embetsverket og statsråden, samt rokke ved selve ministeransvaret. De mente at dette særlig kunne bli problematisk i kontroll saker.<sup>172</sup>

Komitédlem Dagny Gärtner Hovig (Ap) var uenig med sin partifraksjon og kom med egne særmerknader i innstillingen. Hun mente at åpne høringer kunne være nyttig i særskilte saker i kontroll- og konstitusjonskomiteen, de som ble tatt opp på eget initiativ, og der den selv måtte drive informasjonsinnhenting. Siden komitéflertallet ønsket å gå inn for en prøveordning for alle komiteene, gikk hun mot flertallsforslaget, uten å stille noe alternativt forslag.<sup>173</sup>

Spørsmålet om ministeransvaret ble ikke utredet på prinsipielt plan i innstillingen, men det het at komitémedlemmene som var for åpne høringer ønsket å forholde seg til det som hadde vært praksis i lukkede høringer: At om embetsmenn eller departementsfunksjonærer skulle inviteres til høring av en stortingskomite, måtte vedkommende statsråd bli informert og gi sitt samtykke. Dessuten hadde ikke embetsmenn forklaringsplikt ovenfor komiteen, og var bundet av sin lojalitetsplikt ovenfor statsråden, og kunne derfor ikke gå lengre i sine forklaringer enn det statsråden tillot.<sup>174</sup> Men de særegne problemene ved utspørring av embetsmenn i offentligheten, som Arbeiderpartiets

---

170 Paulsen, 2000, s. 66-68

171 Paulsen, 2000, s. 66-68

172 Innst. S. nr. 8, 1995-1996, s. 19

173 Innst. S. nr. 8, 1995-1996, s. 20

174 Innst. S. nr. 8, 1995-1996, s. 10

komitéfraksjon påpekte ble ikke behandlet noe nærmere.

Sejersted skriver at stortingsdebatten var den første brede og prinsipielle debatten om Stortingets nye kontrollfunksjon, men at den ikke førte til noen enighet, men at det heller var slik at *«en rekke baller ble sparket opp i luften, men få samlet sammen igjen etterpå»*.<sup>175</sup> Formuleringen er treffende, særlig når vi ser videre på spørsmålet om ministeransvaret. Mens Tom Thoresen (Ap) fremmet denne problemstillingen i debatten, valgte de fleste av forkjemperne for forslaget å hoppe bukk akkurat dette spørsmålet.<sup>176</sup> Carl I. Hagen tok opp diskusjonen, og viste til Canada, med tilnærmet likt parlamentarisk styringssystem som Norge, hvor det ble praktisert som en *«helt dagligdags affære»*.<sup>177</sup> Hagen måtte likevel innrømme at det var et problem, som måtte sees nærmere på, og at man kanskje lete etter løsninger for å løse på ministeransvaret. Spørsmålet ble liggende uavklart.

At åpne høringer skulle opprettes som både praktisk og prinsipiell konsekvens av kontroll- og konstitusjonskomiteen syntes å være en oppfatning blant flere i debatten. Komiteens særegne behov for åpne høringer i sitt arbeide var nevnt i innstillingen og ble fremhevet av saksordfører Petter Thomassen i saksfremlegget.<sup>178</sup> Lars Sponheim mente at ordningen ville være en *«naturlig konsekvens og fortsettelse av det arbeidet Stortinget [hadde] satt i gang for å bedre kontrollen med beslutningsprosessen, bl.a. ved å opprette nettopp kontroll- og konstitusjonskomiteen»*.<sup>179</sup> Forslaget som presidentskapet hadde foreslått om å offentliggjøre stenografiske referater fra høringen ble også diskutert. Hagen nevnte i sitt innlegg at man nok måtte se nærmere på et slikt forslag, dersom ikke forslaget om åpne høringer skulle bli vedtatt.<sup>180</sup> Jan P. Syse (H) hadde forståelse for at komiteen trengte et bedre system for å viderefremme informasjon fra høringene, i saker der det ikke forelå grunnlagsmateriale fra Regjeringen, til Stortinget, han gikk derfor inn for en slik mellomløsning.<sup>181</sup> Mot slutten av debatten tilkjennegjorde, den hardnakkede motstanderen av åpne høringer, Kjell Magne Bondevik at han også mente at referatene fra høringene kunne offentliggjøres.<sup>182</sup> Petter Thomassen konstaterte med tilfredshet, men også en viss undring at det da tilsynelatende var flertall i Stortinget for en ordning der referatene ble offentliggjort. Men kompromissforslaget ble ikke fremmet verken av presidentskapet eller av andre representanter. Paulsen mener dette kan komme av forkjemperne for åpne høringer ikke ønsket å gi så mye av sitt

---

175 Sejersted, 2002, s. 362

176 St. tidene, 1995, s. 224

177 St. tidene, 1995, s. 238

178 St. tidene, 1995, s. 219

179 St. tidene, 1995, s. 240

180 St. tidene 238

181 St. tidene 245

182 St. tidene 250-51

opprinnelige forslag, som motstanderne krevde, for å bli enig om et kompromiss, og at de derfor heller satset på å få gjennom det opprinnelige forslaget i en votering der resultatet var høyst usikkert.<sup>183</sup> Dette kan nok stemme, men dette var jo ingen motsetning for at forkjemperne for åpne høringer senere kunne utforme et forslag om å offentliggjøre referatene fra høringene, dersom forslaget om åpne høringer falt, som Hagen var inne på.

Det ble flertall for en prøveordning med åpne høringer, med knappest mulig margin, 80 mot 79 stemmer. I og med at forslaget ble vedtatt med en stemmes overvekt skriver Paulsen at selve utfallet «i stor grad var basert på tilfeldigheter, slump og uoversiktighet».<sup>184</sup> Det var altså lite om å gjøre, og forslaget kunne like gjerne ikke blitt vedtatt. Det hører til dramatikken, at Høyres Gunnar Flatland, helt mot slutten av debatten gav en stemmeforklaring der han vedgikk å ha endret standpunkt, til å nå være for åpne høringer. Et annet spenningsmoment var FrP-utbryteren, Roy Wetterstad, som var for åpne høringer. Han ble oppringt mens han lå og sov i Drammen, og klarte å komme seg til Stortinget tidsnok til voteringen.<sup>185</sup>

Knapp margin til side, Stortinget hadde nå vedtatt en ordning som skulle vise seg å bli en viktig, og tidvis kontroversiell del av Stortingets kontrollfunksjon i årene fremover.

## ***Oppsummering***

Innføringen av åpne høringer var en lang prosess, som krevde flere runder med utredning, noe som i og for seg ikke er så unikt, med tanke på den enda lengre prosessen med å finne en form for komitébehandling av kontrollsakene. Likevel skiller det høye konfliktnivået i saken om åpne høringer seg fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Vi så at debatten om ordningen i all hovedsak var ført på grunnlaget om mer offentlighet og åpenhet, før debatten om åpne høringer fikk en ny kontekst etter opprettelsen av åpne høringer. Dette peker i samme retning som Line Gaare Paulsens analyse av debattkomplekset. Videre så vi også at åpne høringer var en del av en større debatt om å øke Stortingets aktualitet, der styrkning av Stortinget gjennom reform av spørreinstuttet, styrkning av plenumsdebatten og muligheten til å ta opp aktuelle saker til debatt var andre bestanddeler. Da ordningen, som først hadde fått oppslutning fra småpartiene Frp, SV og Venstre, tilslutt ble vedtatt var det mot regjeringspartiet Ap, et samlet KrF og noen få stemmer fra Høyre.

---

183 Paulsen, 2000, s. 157

184 Paulsen, 2000, s. 174

185 Paulsen, 2000, s. 171



Vi så at det var en bred enighet om kontroll- og konstitusjonskomiteen, og at tanken om å endre komiteens saksområde allerede fantes på Stortinget før reglementskomiteen av 1989 ble nedsatt. Å styrke Stortingets kontroll med regjering og forvaltning syntes viktig for representantene, og det lå nok en ganske klar bevissthet i hva det ville medføre å gi komiteen det spillerommet den fikk. Fredrik Sejersted har nok rett i at man på Stortinget ikke forutså ringvirkningene av forslaget i den grad det innebar debatten om komiteens *arbeidsform* som skulle komme etter opprettelsen. At komiteen kort tid skulle bli brukt som argument for å igjen ta opp åpne høringer tror jeg heller ikke det var noen stor bevissthet rundt, i alle fall ikke blant motstanderne av reformen.

Selv om begge disse reformene ble vedtatt på 1990-tallet mener jeg det ikke er gitt at dette skyldes særegne forhold ved denne perioden. Vi skal se på nærmere på *kontrollaktivismen* på 1990-tallet i neste kapittel, og diskutere dette spørsmålet nærmere der. Det som i alle fall er sikkert er at Stortinget på 1980-tallet i mye større utstrekning begynte å diskutere seg selv og reformer av forretningsordenen. Vi ser også en ganske radikal holdningsendring mot reformer av forretningsordenen mer alment i spennet mellom Nordli- og Steen-komiteenes innstillinger, fra en mer konsensuspreget konservatisme hos førstnevnte til en mer splittet og endringsvillig holdning hos sistnevnte. Det fremstår som om ønsket om å aktualisere Stortingets arbeidsordning engasjerte stadig flere representanter, og mange forskjellige forslag ble i den sammenheng diskutert. Dette kan ha sammenheng med flere ting. Som nevnt hadde kanskje Maktutredningen fra 1982, som hadde konkludert med at Stortinget hadde mistet makt, noe å si for reformiveren. Stortingets sammensetning med flere relativt nye og radikale parti som SV og FrP, med en sterk vilje til endring, hadde kanskje også en påvirkning.

## Kapittel 4: 1995-2003: Vaktbikkje eller jaktbikkje? - Stortingets nye kontrollapparat, «kontrollbølgen» og en ny utredning av Stortingets kontrollfunksjon

### *Innledning*

I løpet av perioden 1992-1997 skjedde det flere reformer, som samlet sett sterkt endret Stortingets kontrollfunksjon, i tillegg til kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene så vi følgende reformer: EØS-utvalget i 1994, EOS-utvalget i 1995, reformen av spørretimeordningen i 1996, og den opptrappede bruken av parlamentariske granskningskommisjonen. Med de nye kontrollverktøyene var det også en styrket oppmerksomhet på kontrollarbeidet, både Hege Søreng og Fredrik Sejersted bruker begrepet «kontrollbølge» om perioden 1993-1997, og viser til en betydelig økning i kontrollsaker på Stortinget. Jeg vil gi en fremstilling av denne aktive reformperioden, og diskutere i hvilken grad de særegne forholdene på 1990-tallet spilte inn på opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene. Hvordan kontrollarbeidet i praksis ble ført på 90-tallet finnes det fyldige fremstillinger av hos Hege Søreng, Fredrik Sejersted, og Yngve Flo. Jeg vil gi en beskrivelse av dette basert på deres fremstillinger, og mine intervju med Carl I. Hagen og Kjellbjørg Lunde som begge satt i kontroll- og konstitusjonskomiteen i perioden 1993-97.<sup>186</sup> Her vil jeg særlig forsøke å danne et bilde av hvordan kontroll- og konstitusjonskomiteen «fant seg til rette» på Stortinget, og hvordan komiteen og de åpne høringene ble institusjonalisert. Som vi så i forrige kapittel var det ved opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen et tverrpolitisk ønske om å styrke Stortingets kontrollfunksjon, som en vaktbikkje.<sup>187</sup>

For første gang siden Ingvaldsen-utvalget opprettet Stortinget igjen et utvalg for å utrede dets kontrollfunksjon. Den direkte foranledningen for opprettelsen var et seminar avholdt på Stortinget mars 2000, som omhandlet konstitusjonelle reformer, der blant annet Johs. Andenæs, Trond Nordby og Fredrik Sejersted var blant foredragsholderene. Utvalget ble nedsatt våren 2000, og ledet av Ranveig Frøiland (Ap). Frøiland-utvalget avga en delutredning om åpne høringer i 2001, og leverte

---

<sup>186</sup> Lunde satt kun i perioden 1993-97, mens Hagen var medlem av komiteen fra 1993 til 2009.

<sup>187</sup> Begrepet «vaktbikkje» ble ikke brukt i debatten om opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Ågot Valle (SV) brukte det imidlertid i debatten om Frøiland-utvalgets rapport: «Norge er et lite land. Desto viktigere er det at det er mest mulig åpenhet, at folkevalgte kan ha muligheten til å være vaktbikkjer dersom det skulle foregå maktmisbruk eller kameraderi(...)». St. tidene, 2003, s. 2973. Som en kuriositet kan det nevnes at det finnes flere dyremetaforer om Stortingets kontrollorgan. Riksrevisjonen ble på 90-tallet i embetsverket gitt navnet «Riksreven».

sin fullstendige rapport høsten 2002. Jeg skal gjennomgå utvalgets arbeid med særlig hensyn til deres vurderinger om åpne høringer og kontroll- og konstitusjonskomiteen, og påfølgende stortingsbehandling. Åpne høringer ble i 1995 vedtatt som en prøveordning, men ble av utvalget og Stortinget ønsket videreført. Kontroll- og konstitusjonskomiteen fikk vedtatt en særordning, der det i som i eneste stortingskomite kun krevde et mindretall blant dens medlemmer for å opprette en sak, og for å avholde en åpen kontrollhøring. Hvordan ble kontrollreformene på 90-tallet vurdert, og hvordan ønsket man at Stortinget skulle utøve kontrollen videre? Og var denne prosessen preget av konflikt eller enighet blant partiene på Stortinget?

Fredrik Sejersted blir i dette kapittelet ikke bare representert som forsker, men også som historisk aktør. Han var medlem i Frøiland-utvalget, samtidig som han behandler dets delutredning om åpne høringer i «Kontroll og konstitusjon»(2002). Han var også en deltaker i det offentlige ordskiftet om Stortingets kontrollfunksjon, der han blant annet holdte foredrag i anledning et seminar på Stortinget om konstitusjonelle reformer i 2000, foredraget ble trykket i Nytt Norsk Tidsskrift 2/2000.

Avgrensingen 1995-2003 er valgt for samle kontroll- og konstitusjonskomiteens arbeide etter at åpne høringer ble innført med den evalueringen Frøiland-utvalget og Stortinget gir ordningene. Det vil imidlertid bli diskutert forhold som går litt utenfor denne tidsperioden. For å belyse institusjonaliseringen vil jeg også se på komiteens første periode i arbeid, 1993-1997.

### ***«Something old and something new, something borrowed, something blue»<sup>188</sup> - Kontrollreformene på 1990-tallet – og «kontrollbølgen»***

Det var som nevnt en rekke kontrollreformer som ble gjennomført på 90-tallet. *EOS-utvalget* ble opprettet for å sikre Stortinget kontroll med statens etterretnings-, overvåkning-, og sikkerhetstjeneste. *EØS-utvalget* ble opprettet som et konsulterende organ for Stortinget i saker som hadde tilknytning til EU eller EØS. Som vi har sett var Stortingets adgang til å stille spørsmål til regjeringen et spørsmål som ble debattert flere ganger på 80-tallet med påfølgende endringer, denne ordningen ble utvidet i 1996, da «spontanspørretimen» ble innført. Denne ordningen går ut på at en statsråd må møte i Stortinget for å svare helt uforberedt på spørsmål fra Stortinget. Noe som også

---

188 Sejersted, 2000, s. 174

kan omtales som en kontrollreform var Stortingets økende bruk av parlamentariske granskningskommisjoner utover 90- og 00-tallet. Lund-kommisjonen ble opprettet for å granske påstandene som hadde kommet om ulovlig overvåkning av norske borgere. At Stortinget selv nedsatte og bestemte mandat for en granskningskommisjon var uvanlig, det hadde forekommet ved visse anledninger før, men hovedregelen var at regjeringen gjorde dette. Sejersted mener dette satt en ny standard for bruk av slike kommisjoner, da Stortinget fulgte opp med lignende granskninger de påfølgende årene. Utviklingen av Riksrevisjonen er allerede nevnt, men en viktig endring i forholdet mellom Riksrevisjonen og Stortinget, som den selv initierte, var å oversende viktige saker på jevnlig basis til kontroll- og konstitusjonskomiteen, den såkalte Dok. 3.-serien.

I tillegg til kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer utgjorde dette en samlet sett en vesentlig endring av Stortingets kontrollfunksjon. Tittelen referer til en engelsk tradisjon, om lykkebringende gjenstander en brud trenger i bryllupet sitt. Sejersted brukte det gamle ordspråket i sitt foredrag på Stortingets seminar om konstitusjonelle reformer, for å beskrive disse endringene. Han mente at disse endringene ikke kom som følge av en samlet plan, men gjennom flere enkeltvedtak, noen med tverrpolitisk enighet, andre ikke. Det var altså ingen felles enhetlig kontrollplattform for endringene, men resultatet var en reform av kontrollfunksjonen.<sup>189</sup> Sejersted påpekte at dette ikke er en uvanlig form for utvikling av parlamentarisk praksis, men at mangelen på utredning og prinsipiell debatt førte til at en rekke prinsipielle spørsmål ikke ble avklart.<sup>190</sup>

Hvorfor alt dette fant sted i løpet av denne knappe tiårsperioden, som er relativt kort i denne oppgavens tidsspenn er et interessant spørsmål. De aller fleste reformene ble i tillegg gjennomført i perioden 1993-1997, perioden som av Fredrik Sejersted blir omtalt som *den andre kontrollbølgen*. I dette ligger det ikke bare en reformbølge, men også en generell økt oppmerksomhet rundt kontroll saker på Stortinget. Det var flere kontroll saker generelt, og samtidig mange skandalesaker. Perioden etterpå, 1997-2001, har Sejersted kalt «*Etterdønninger*». Han mener at særlig det politiske klimaet, der opposisjonen ikke hadde noe klart regjeringsalternativ til den sittende arbeiderpartiregjeringen, førte til at opposisjonen styrket sin rolle som «vaktbikkje».<sup>191</sup> Både Hege Søreng og Yngve Flo er innom begrepet kontrollbølge.

Hege Søreng bruker en blanding av kvalitativ og kvantitativ metode for å belyse Stortingets kontrollaktivitet i perioden 1989-1999. Den kvantitative analysedelen tar for seg antall kontroll saker

---

189 Fremstilling basert på Sejersted, Nytt Norsk Tidsskrift, 2/2000, s. 173-185

190 Sejersted, 2002, s. 343

191 Sejersted, 2002, s. 342

og deltakelse i kontrolldebattene. Kontrollsaker her er definert som saker oversendt fra Riksrevisjonen som er behandlet av kontroll- og konstitusjonskomiteen (kontrollkomiteen frem til 1993). Videre er blant annet sakstype, lengden på innstillingene, antall fraksjonsmerknader i innstillingene, og lengden på debattene når sakene ble behandlet i Stortinget, samt hvor mange talere det var i debattene, tatt med som ytterligere variabler. Den kvalitative delen består av grundigere beskrivelser av de største kontrollsakene, dvs. de saker hvor variabler som innstillingslengde og debatt deltakelse gav høye verdier. Videre har Søreng også gjennomført fire intervjuer, med to av komiteens medlemmer, med lang fartstid på Stortinget, Carl I. Hagen og Gunnar Skaug (Ap), samt komiteens to sekretærer, for å teste og utfylle datamaterialet.<sup>192</sup>

Søreng adopterer begrepet *kontrollbølge* fra Sejersted i sin analyse. Hun velger å dele opp tiårsperioden i ytterligere tre perioder: 1989/90 – 1992/93, 1993/94 – 1996/97 og 1997/98 – 1998/99. Tro mot bølgemetaforen kalles periodene henholdsvis, «Stille før stormen», «Kontrollbølgen» og «Bølgen legger seg».<sup>193</sup> Som titlene antyder bekrefter analysen Sejersteds tese om en kontrollbølge i perioden 1993-97. Det var en klar økning av kontrollsaker og den oppmerksomhet de fikk på Stortinget. Sørengs forklarer dette med den doble innvirkningen som utviklingen av forvaltningsrevisjonen, og en mer aktiv oversendelse av saker til Stortinget, samt opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen som hadde tid og vilje til å behandle den økte saksmengden. Endringer i det «politiske landskapet» er en tredje forklaring, at det politiske klimaet var hardere under kontrollbølgen, og Petter Thomassens rolle som sterk leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen blir også trukket frem.<sup>194</sup> Etter regjeringsskiftet i 1997 tok Jørgen Kosmo (Ap) over som leder av komiteen, og førte en mildere kontrollinje.

Yngve Flo diskuterer bølgemetaforen på grunnlag av Sejersteds og Sørengs forskning. Flo bruker heller begrepet «*kontrolloffensiven*», og gjør det gjeldene for hele 1990-tallet. Hovedgrunnen til at Flo ikke bruker bølgebegrepet, verken om det Sejersted omtaler som *den første kontrollbølgen* i perioden 1961-1965, der de tidligere nevnte *industriskandalene* stod sentralt, eller om perioden 1993-1997, er implikasjonene et slikt billedbruk fører med seg. Selv om Flo er enig i at særlig disse periodene kjennetegnes av en intens kontrollvirksomhet, mener han at bølgen som metafor kan skape et bilde av at kontrollsituasjonen går tilbake til en normalposisjon etter at «vinden har lagt seg».<sup>195</sup> Dette mener han ikke stemmer overens med virkeligheten, der kontrollen har «[i

---

192 Søreng, 2002, s. 27-33

193 Søreng, 2002, s. 52, 68, og 86

194 Søreng, 2002, s. 125-127

195 Flo, 2009, s. 368

etterkrigstiden] vært et viktig stikkord for en rekke styrings- og forvaltningspolitiske prosesser av ganske ulik karakter, som dels har løpt parallelt, og derfor vanskelig lar seg nummerere».<sup>196</sup>

For denne oppgavens del, der institusjonaliseringen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer er tema for analyse, er det nok Flos forklaringsmodell som «passer» best. Selv om det er en påfallende reformprosess mellom 1993-1997, ser vi at Stortingets langvarige prøving og feiling med å finne en hensiktsmessig måte å organisere kontrollarbeidet på komiténivå er resultatet av flere parallelle prosesser, med forvaltningslovene og utviklingen av Riksrevisjonen, og at oppmerksomheten mot parlamentarisk kontroll og dens organisering samlet sett øker gjennom hele perioden. At det skjer mye på 90-tallet, både vedrørende antallet kontrollsaker og reformer endrer ikke grunnleggende på dette. Bølgebegrepet blir rett og slett litt uklart for å illustrere hva som skjedde, både når det gjelder aktiviteten og interessen for kontrollsakene, men også reformene. Et begrep som *kontrollfremstøt*, der man kan variere styrkegraden, i denne sammenhengen kraftig, er kanskje mer presist.

Imidlertid vil jeg være forsiktig med å lage stråmenn. Hege Sørengs undersøkelse tar utgangspunkt i en isolert tiårsperiode, der man helt tydelig, ut i fra kvantifiseringen, kan peke på en drastisk økning av kontrollvirksomheten, som til en viss grad legger seg etter en definert periode. Søreng er også tydelig på at man ikke går tilbake til noen normaltilstand etter «bølgen», selv om den «legger seg». Strukturene var der fortsatt, kontroll- og konstitusjonskomiteen behandler omtrent like mange saker fra Riksrevisjonen, men interessen for sakene gikk ned.<sup>197</sup> Fredrik Sejersted skriver også om «etterdønningene» i perioden 1997-2001 at «bare «bølgen» (...) var over. Det jevnt løpende kontrollarbeidet fortsatte.»<sup>198</sup> Hvis man definerer bølger som Yngve Flo, der en normaltilstand blir avløst av en tidsbegrenset unntakstilstand før normaltilstanden tilbakevender er det altså ikke en kontrollbølge. Det kan imidlertid synes som forskjellen mellom de ulike forfatterne kommer av ulike bølgedefinisjoner, for det faktum at normaltilstanden ikke vendte tilbake finnes det ingen uenighet om. Trond Nordby skriver en spissformulering i et bokessay om Sejersteds avhandling, at alle værmetaforene kan gjøre leseren sjøsyk.<sup>199</sup> Om ikke sjøsyk, kan man i det minste bli noe forvirret, for om de historiske begivenhetene er nok ikke Flo, Sejersted og Søreng så uenige som det kan fremstå.

---

196 Flo, 2009, s. 368

197 Søreng, 2002, s. 126

198 Sejersted, 2002, s. 391

199 Nordby, 2003, s. 306

Om de direkte årsakene til Stortingets *kontrollaktivisme*<sup>200</sup> på 1990-tallet er det liten uenighet å spore i litteraturen. Spenningene mellom regjering og Stortinget hadde økt som følge av at det siden 1985 ikke hadde vært parlamentarisk grunnlag for en flertallsregjering. Yngve Flo parafraserer Hilmar Rommetvedt, som i 1990 hadde påpekt at man bevegde seg vekk fra en konsensuspreget flertallsparlamentarisme til en konfliktpreget mindretallsparlamentarisme, og referer også til Fredrik Sejersted som skriver at «kontrollklimaet hardnet til fra slutten av 1980-tallet».<sup>201</sup> Begge peker på at det var nærliggende for opposisjonen, som var i flertall, men ikke sto samlet politisk å ty til en økende kontrollvirksomhet.<sup>202</sup> Som vi så i forrige kapittel var det hyppige debatter om å øke interessen for Stortingets arbeide blant almenheten, der både spørreinstuttet og åpne høringer ble debattert. Dette kan også tjene som et forvarsel på reformiveren på 1990-tallet.

Et sentralt spørsmål er om i hvor stor grad disse forholdene spilte inn på opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen og innføringen av de åpne høringene. Til en viss grad kan nok dette stemme for innføringen av åpne høringer. Argumenter for dette er at ordningen ble tatt opp til votering igjen, i en ny kontekst, for å stryke kontroll- og konstitusjonskomiteens særegne informasjonsbehov i kontrollsaker, noe som åpenbart var viktig for at ordningen igjen ble tatt opp til votering. Men det er vanskelig å se bort i fra debatten i 1989, der et bredt politisk spekter, selv om det var et mindretall, med sentrale politikere som Reiulf Steen, Kåre Willoch og Einar Førde, gikk inn for ordningen. Mens det til kontrast i 1985 kun hadde vært småpartiene Frp, Venstre og SV som argumenterte for. Kåre Willochs bemerkning om at ordningen nok kom til å komme uansett om den ble vedtatt i 1989, er illustrerende. Kan det være sånn at denne snøballen ville fortsatt å rulle, uavhengig av de særegne forholdene på 1990-tallet, og at ordningen ble innført uansett? Det er gode grunner som taler for dette, en ting var at ordningen vant tilslutning blant flere og flere politikere før 1990-tallet, en annen er at åpne høringer var blitt innført i parlamenter i land Norge liker å sammenligne seg med, som for eksempel Sverige.

Når det gjelder kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde nok de særegne forholdene på 1990-tallet lite å si. For det første ble ordningen vedtatt *før* det Fredrik Sejersted og Hege Søreng omtaler som *kontrollbølgen* og Yngve Flo kaller *kontrolloffensiven* i perioden 1993-1997. For det andre har det som vi har sett i større grad handlet om at Stortinget lenge hadde forsøkt å finne en egnet form for organisering av kontrollarbeidet på komiténivå, og at denne reformen på mange måter var den siste på listen.

---

200 Uttrykket blir brukt av Flo, 2009, s. 371

201 Flo, 2009, s. 371

202 Flo, 2009, s. 370 og Sejersted, 2002, s. 342

## ***Kontroll- og konstitusjonskomiteen i arbeid***

Da Stortinget ble konstituert etter valget i 1993 ble det for første gang oppnevnt representanter til den nye kontroll- og konstitusjonskomiteen. I debatten om opprettelsen ble det uttrykt et ønske om at komiteen skulle få parlamentarisk tyngde, og at «tunge» politikere var ønsket. Frp og SV fulgte lojalt opp dette ved å la sine parlamentariske ledere, henholdsvis Carl I. Hagen og Kjellbjørg Lunde, tre inn i komiteen. Høyre innsatte Peter Thomassen, som var medlem i partiets gruppestyre, og tidligere statsminister, og medlem av presidentskapet Jan P. Syse. Fra KrF kom Dag Jostein Fjærvoll, som var medlem av presidentskapet og hadde vært på Stortinget siden 1985. Edvard Grimstad som kom inn fra Sp, var også medlem av presidentskapet. Ap hadde fem medlemmer i komiteen, der Tom Thoresen, var den eneste med andre verv på Stortinget, som medlem av gruppestyret. De resterende fire var Dagny Gartner Hovig, Marit Tingelstad, Sigvald Oppebøen Hansen og Rita Tveiten. Dette var en betydelig styrkning av komiteen fra forrige periode, som Søreng påpeker var det nå ti verv fordelt på elleve medlemmer, mens det perioden før kun hadde vært to verv fordelt på ti medlemmer, og disse var kun medlem av deres partis gruppestyre.<sup>203</sup> Sørengs vektning av komiteens tyngde basert på antall verv, er hensiktsmessig, men den unnlater å påpeke en viss skjevhet. Enkelte partier fulgte opp ønsket fra debatten i 1992 i større grad enn andre. Dessuten unnlater Søreng å ta med representantenes fartstid på Stortinget som variabel, i tillegg ser hun kun på de representantene som ble oppnevnt i starten av perioden, og ikke på de utskiftningene som forekom.

Kjellbjørg Lunde påpeker i mitt intervju at mens SV hadde vært lojale mot intensjonene, var det noe «*blandet drops*» fra de andre partiene. Hun peker særlig på Ap, som etter hennes mening «*bucket litt ut*».<sup>204</sup> Når vi ser på sammensetningen kan det synes som Lunde har et poeng. SV og FrP holdt sin del av avtalen da de plasserte sine tyngste parlamentarikere, både i form av verv og fartstid i komiteen. Det er vanskelig å klandre Høyre for manglede oppfølging med sine representanter, Thomassen hadde vært på Stortinget siden 1977, og Syse, som foruten å ha vært statsminister fra 1989 til 1990, hadde møtt fast på Stortinget siden 1973, hvor han for øvrig satt til sin død i 1997. Sps og KrFs representanter var både medlem av sine partiers gruppestyrer og i presidentskapet, men hadde ikke den fartstid som kjennetegnet de øvrige representantene, Grimstad hadde bare en stortingsperiode bak seg, mens Fjærvoll hadde to. I Aps fraksjon var det kun et verv å finne, Tom

203 Søreng, 2002, s. 49 Dette var Peter Angelsen (Sp) og Per Sævik (KrF)

204 Sitatene er hentet fra Intervju med Kjellbjørg Lunde, 29.03.2012



Thoresen, som var medlem av gruppestyret, der han for øvrig var parlamentarisk leder fra 1996 til 1997. Thoresen hadde også sittet lenge som representant fra Østfold: Siden 1977. Men ellers stilte ikke akkurat partiet med toppet lag, Hovig og Hansen var nettopp innvalgt, mens Tinglestad og Tveiten hadde en periode bak seg. Hvorfor Ap ikke fulgte opp intensjonene om å gi komiteen parlamentarisk tyngde på samme måte som de andre partiene er det vanskelig å spekulere i. En grunn kan være at partiet, som hadde regjeringsmakten, ikke ønsket å ofre for store menneskelige ressurser til kontrollarbeidet, en annen grunn kan være det ikke var noe særlig lyst til det blant partiets mer erfarne parlamentarikere. Mot slutten av perioden tok det seg imidlertid opp, da Arbeiderpartiet gjorde endringer i komiteens partifraksjon. For det første gikk nestleder Tom Thoresen over til utenrikskomiteen høsten 1996, og Gunnar Skaug overtok plassen, dette var i og for seg et «jevnt» bytte, begge var erfarne parlamentarikere. Mer drastisk var det at Dagny Gartner Hovig og Rita Tveiten ble byttet ut med Sigbjørn Johnsen, som både var tidligere minister og hadde møtt på tinget fra 1976, og Ragna Berget Jørgensen, som hadde vært innvalgt siden 1981.

Selv med det mandatet komiteen var gitt, og på tross av alle positive fremtidsvisjoner som hadde blitt ytret var det ikke nødvendigvis gitt at komiteen skulle bli så viktig som den ble. Kjellbjørg Lunde husker fra komiteens tidlige fase at noen av representantene kom til komiteen med en viss uvilje, mens andre var positive. Hva denne uviljen kom av, og hvem som hadde uttrykt den går hun ikke nærmere inn på, men man kan vel anta at noe berodde på den gamle betegnelsen av protokollkomiteen som forvisningssted, en komite man ikke ønsket å sitte, forbeholdt for backbenchere og nykomlinger. En merkelapp som for øvrig den nye komiteen aldri var i nærheten av å få. Den parlamentariske tyngden var nødvendig for å gi komiteen autoritet. I mitt intervju peker at Carl I. Hagen at komiteens nære samarbeid med Riksrevisjonen berodde en del på menneskelige relasjoner, og trekker spesielt frem hans forhold med riksrevisor Bjarne Mørk-Eidem. For medlemmene var dette på mange måter et nybrottsarbeid. Hagen forteller hvordan komiteen selv måtte skape retningslinjer for hvordan den skulle gå frem når den skulle bruke initiativretten: «*Da lagde vi det systemet som nå fremdeles fungerer. Komiteen konkret fatter vedtak om å reise sak, når det er gjort, så er vi forpliktet til å legge en innstilling frem for Stortinget (...)*».<sup>205</sup> Det var nok svært viktig for komiteens videre utvikling at den var såpass «tungt» besatt i den første perioden, både når det gjaldt rene formalistiske og tekniske ting, men mest for å gi komiteen en markant plass i det politiske landskapet.

Komiteen holdt seg tung også i de neste periodene. Som stortingsrepresentant fra 1985, kun avbrutt

---

205 Intervju med Carl I. Hagen, 28.03.2012

av en fire år som forsvarsminister under Jagland-regjeringen, og medlem av Aps gruppe styre var det Jørgen Kosmo som tok over som leder i 1997.<sup>206</sup> Selv om det fortsatt var tunge politikere i komiteen var det kun to gjengangere, Carl I. Hagen og Gunnar Skaug. Hagen ble for øvrig i komiteen helt til han gikk ut av Stortinget i 2009. SV stilte som sist tungt, med Kristin Halvorsen, som ledet både partiet og stortingsgruppen. Ap stilte altså nå tyngre fra start enn de hadde gjort i 1993, omrokingen i 1996-97, der blant annet Sigbjørn Johnsen kom inn kan kanskje tjene som en indikator på at partiet nå syntes det var hensiktsmessig å plassere tyngre skyts i komiteen.

Som Hege Søreng viser med sitt datamateriale fikk komiteen mye å gjøre, sammenlignet med den gamle kontrollkomiteen, fra 39 innstillinger den forrige perioden til 117 innstillinger perioden 1993-1997<sup>207</sup>. En viktig del av økningen av innstillinger basert på Riksrevisjonens oversendte dokumenter. Ikke bare oversendte Riksrevisjonen flere saker enn før, mest på grunn av Dok. 3-serien, der enkeltsaker av spesiell interesse ble oversendt fortløpende, men komiteen hadde nå tid til å behandle materialet fra organet skikkelig. Arbeidet med forvaltningsrevisjon ble videreført i Riksrevisjonen, og i 1996 fikk den formelt en egen avdeling for denne typen revisjon.<sup>208</sup> Fredrik Sejersted skriver om en «parlamentarisering» av Riksrevisjonen, i den forstand at organet i perioden 1993-1997 utviklet seg fra å ha liten betydning for Stortingets kontrollarbeid, til å bli hovedleverandør av kontroll saker.<sup>209</sup> For første gang ble Riksrevisjonen også instruert av Stortinget for å granske en sak videre.<sup>210</sup>

Komiteen benyttet seg av initiativretten på en rekke saker, i perioden 1993-1997 ble den brukt fem ganger, fra 1997 til 2001 ble den brukt fire ganger. I komiteens første tiårsperiode måtte det være flertall i komiteen for å opprette en sak, men etter forslag fra Frøiland-utvalget, som vi skal komme tilbake til, ble et mindretall på en tredjedel av komiteens medlemmer gitt kompetanse til å ta opp en sak. De påfølgende periodene ser vi en klar økning av bruken av initiativretten, i perioden 2001-2005 var det ni saker, i perioden 2005-2009 var det hele tolv saker.<sup>211</sup>

### ***Åpne høringer opp til eksamen***

---

206 Kosmo skulle senere bli arbeids- og administrasjonsminister i den kortlivde Stoltenberg I-regjeringen 2000-2001, fra 2001-2005 var han stortingspresident, og høsten 2005 ble overtatt han som riksrevisor etter Bjarne Mørk-Eidem, en stilling han fortsatt innehar.

207 Søreng, 2002, s. 70

208 Søreng, 2002, s. 70

209 Sejersted, 2002, s. 354

210 I *Winx-saken*, om et feilslått dataprojekt iverksatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Se Sejersted, 2002, s. 371

211 Kristen Gjerdal og Hanne Koll Larssen, 2012, s. 100

Komiteen tok også i bruk sitt nye verktøy, åpne høringer, som vi så et vekslende flertall i komiteen hadde kjempet igjennom i 1995. Komitéhøringene ble i perioden frem mot Frøiland-utvalgets delutredning om ordningen i 2001 mest brukt av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Som vi så ble ordningen vedtatt på prøve i to år i 1995, den ble deretter videreført som prøveordning av Stortinget i 1997 og 1999, for den ble endelig vedtatt som permanent ordning i 2001.<sup>212</sup>

Når Kirsti Kolle Grøndahl oppsummerer reformperioden på 1990-tallet i artikkelsamlingen «I Stortingets tjeneste» trekker hun frem den første åpne høringen som ble avholdt. Saken gjaldt trygdekontorenes nye datasystem TRESS, en satsning som hadde medført store tap, og ble stanset.<sup>213</sup> Sosialminister Hill-Marta Solberg var ansvarlig statsråd og ble i februar 1996 innkalt til høring. Grøndahl gir en beskrivelse av en vellykket høring som imponerte Stortinget, og at «*den åpne høringen besto eksamen*».<sup>214</sup> Fredrik Sejersted beskriver også komiteen, og Stortinget som sådan, sin første åpne høring som en positiv erfaring med den nye ordningen, som alle parter mente var en «*vellykket debut*».<sup>215</sup>

Det skulle imidlertid bli langt mer kontroversielt. Som vi husker fra debatten om åpne høringer i 1995, ble spørsmålet om ministeransvaret og adgangen til å få personer fra embetsverket til å forklare seg stående ganske ubesvart. Dette problemfeltet kom til syne når kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle behandle den såkalte «Furre-saken». «Furre-saken» kom i kjølvannet av den stotrtingsnedsatte kommisjonen for å granske påstander om ulovlig overvåkning av norske borgere, ledet av høyesterettsdommer Kjetil Lund. Kommisjonen hadde blitt nedsatt i 1994, og avleverte sin rapport til Stortinget mars 1996. Under komiteens behandling ble det gjennomført åpne høringer, der 16 personer forklarte seg, fra desember 1996 til februar 1997. Fredrik Sejersted beskriver høringene som vellykkede, i den forstand at det kom frem ny informasjon, skapte debatt og klargjorde uenigheter, men legger til at de ikke var helt ukontroversielle, og at flere av høringene ble «nokså opphetede».<sup>216</sup>

«Furre-saken» kom en stund etter at Lund-kommisjonen hadde avgitt sin rapport, og det kom frem at Politiets overvåkningstjeneste (POT), hadde gjort søk i den tidligere Øst-tyske overvåkningstjenesten, Stasi, sine arkiv. Dette var gjort for å undersøke hvilke dokumenter Lund-

212 Jmf. Innst. S. nr. 276, 1996-1997, Innst. S. nr. 168, 1998-1999 og Innst. S. nr. 284, 2000-2001

213 Sejersted, 2002, s. 373

214 Kirsti Kolle Grøndahl, 2012, s. 36

215 Sejersted, 2002, s. 373

216 Sejersted, 2002, s. 379

kommisjonen fikk overlevert, men også for å innhente informasjon om Berge Furre, den tidligere SV-lederen,<sup>217</sup> som var medlem av graskningskommisjonen.<sup>218</sup> Statsminister Thorbjørn Jagland opplyste i den anledning Stortinget om at det hadde vært uenighet i justisdepartementet om hvorvidt statsråden hadde blitt informert om at Furre hadde blitt gransket av POT på det daværende tidspunkt. Uenigheten sto mellom departementsråd Rakel Surlien, som mente at statsråden ikke hadde blitt informert av embedsverket om at Furre ble gransket, mens ekspedisjonssjef Berit Fosheim mente statsråden var informert.<sup>219</sup>

Kontroll- og konstitusjonskomiteen ønsket å innkalle begge til åpen høring i sin behandling av saken. Dette var kontroversielt, siden det rokket ved prinsippet om at Stortinget kun kjenner statsråden. Komiteen testet grensene for hvor langt den kunne gå, og fikk til slutt, etter at det ble truet om å gjøre bruk av Stortingets innkalingsrett, viljen sin. Fredrik Sejersted beskriver et «kompromiss» der embetskvinnene møtte, med følge av statsråden.<sup>220</sup> Yngve Flo tegner et bilde av en høring der embetsverket ble stilt uvanlig hardt til veggs, der både tillit og personlige egnethet ble kommentert.<sup>221</sup> Yngve Flo mener det er helt «opplagt» at komiteen begikk «betydelige overtramp» i håndteringen av saken, ved å kommentere embetsførselen til enkeltpersoner, som satt på «tiltalebenken».<sup>222</sup> Det kom også reaksjoner både fra embetsverket og politisk hold. Fra embetsverket ble det brukt begreper som «gapestokkmentalitet» og «domsavsigelse» om komiteens høring.<sup>223</sup> Kåre Willoch uttalte seg også kritisk om hvordan Stortinget hadde opptrådt som domstol, ved å vedta «tilsynelatende rettslig kritikk».<sup>224</sup>

I mitt intervju med Kjellbjørg Lunde gir hun også uttrykk for at dette var en sak der flere hensyn

---

217 Furre var en av de stiftende medlemmene av partiet, som fra stiftelsen i 1961 het Sosialistisk Folkeparti (SF). SF gikk inn i et valgforbund med NKP og andre uavhengige sosialister, i perioden 1973-75, som gikk under navnet Sosialistisk Valgforbund. SF og deler av valgforbundet stiftet Sosialistisk Venstreparti i 1975. Furre var stortingsrepresentant for SV i perioden 1973-77, og partileder fra 1976-83. Dette var for øvrig ikke første gang Furre var i søkelyset når det gjaldt en parlamentarisk kontrollsak. Furre og partikollega Finn Gustavsen hadde i 1977 lekket taushetsbelagte dokumenter fra Stortinget, om at det i 1959-60 hadde blitt utplassert amerikanske peilestasjoner for militært bruk uten at Stortinget var konsultert. Med knapp margin avviste Stortinget at det skulle taes ut tiltale om Riksrett i 1979. Se Sejersted, 2002 om Loran C-saken, s. 309-310

218 Sejersted, 2002, s. 380-381

219 Sejersted, 2002, s. 381

220 Sejersted, 2002, s. 381 Grethe Faremo som var justisminister, fra 1992-96 «tok ansvar» og trådte av, men ble i realiteten avskjediget av Jagland. Det var hennes etterfølger Anne Holt, justisminister fra 1996-97 som gjorde kompromisset med kontroll- og konstitusjonskomiteen om at embetskvinnene skulle møte, men det ble hennes etterfølger Gerd-Liv Valla som måtte følge Surlien og Fosheim i høringen.

221 Kjellbjørg Lunde uttalte at «*Eg hadde vore bekymra hvis eg hadde vore statsråd og hadde ein departementsråd som i så alvorlege saker ikkje huskar kva som blei sagt og gjort*». Carl I. Hagen uttalte at Rakel Surliens troverdighet var «*dramatisk svekket*». Sitater fra Flo, 2009, s. 383-384

222 Flo, 2009, s. 384

223 Flo, 2009, s. 384

224 Flo, 2009, s. 384 Sitatet er Flos parafrasering av Willochs utsagn.

spilte mot hverandre, men at sakens karakter, med sin kompleksitet, og at det var så tydelig at embetsverket hadde spilt en så viktig rolle, gjorde høringene nødvendig. Lunde sier at mange i komiteen var «litt på hugget», og «spurte og spurte», men at komiteen hadde forberedt seg grundig, og at de hadde vært bevisst på å ikke distribuere ansvaret fra statsråden.<sup>225</sup> Hvorvidt utspørringen av Surlien og Fossheim var et overtramp vil ikke denne oppgaven ta stilling til. Det er helt klart at det var hensyn som veide tungt både i å få sannheten på bordet om POTs overvåkning av Furre og Lund-kommisjonen, samtidig som embetsverkets rettsvern skulle opprettholdes. Det som i alle fall er sikkert er at saken skapte kontrovers om kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene, og at det enda var forhold vedrørende de nye ordningene som var uavklart.

Furre-høringene ble ingen ny mal for ansvarliggjøring av embetsverket. Fredrik Sejersted skriver om de åpne høringene i perioden 1997-2001 at selv om enkelte av høringene var politiske omstridte og opphetede, ble det ikke innkalt embets- og tjenestemenn fra departementene igjen, slik som det hadde vært gjort i Furre-saken.<sup>226</sup> Etter valget 1997 roet i det hele tatt aktiviteten rundt kontrollsakene seg. Hege Søreng viser til at mens antall innstillinger fra kontroll- og konstitusjonskomiteen var stabilt, gikk aktiviteten i stortingsbehandlingen av sakene ned.<sup>227</sup> Nå går Sørengs datamateriale kun frem til 1999, men både Fredrik Sejersted og Yngve Flo som behandler hele perioden, peker i samme retning. Årsakene til dette var flere. Sejersted trekker frem tre forhold: For det første hadde Stortinget fått en ny regjering å forholde seg til, en sentrumsregjering ledet av Kjell-Magne Bondevik (KrF), som besto av KrF, Sp, og Venstre. Mens perioden 1993-1997 var preget av kontroll mot en arbeiderpartiregjering som hadde hatt makten siden 1990, startet Bondeviks første regjering med blanke ark. Det tar rett og slett noe tid før en helt ny regjering rekker å gjøre noen feil. For det andre økte graden av «stortingsregjereri», dette besto av at opposisjonen i større grad bandt regjeringen fast med vedtak, og selv var ansvarlig for mange av sakene regjeringen gjennomførte. Kontrollen ble i følge Sejersted redusert til et «ettersyn med at statsrådene oppfylte flertallets instruks». <sup>228</sup> Tilslutt mener Sejersted det forekom en mentalitetsendring med hensyn til kontroll, både av taktiske hensyn, der Høyre og Frp heller enn å kontrollere nå ønsket å søke innflytelse over regjeringen, og av mer prinsipielle hensyn for Ap, som tidligere hadde stilt seg kritisk til den intense kontrollen.<sup>229</sup>

Yngve Flo er enig med Sejersteds forklaringer, men lanserer også flere forklarende elementer. For

225 Intervju med Kjellbjørg Lunde, 29.03.2012

226 Sejersted, 2002, s. 405

227 Søreng, 2002, s. 99

228 Sejersted, 2002, s. 391

229 Sejersted, 2002, s. 391

det første reiser Flo spørsmålet om den lavere kontrollaktiviteten kan forklares med at det nye kontrollapparatet nå hadde «satt seg», og ikke lengre fremsto som «nytt og revolusjonerende» for representantene. I tillegg mener Flo at de negative reaksjonene Furre-høringene ble møtt med skapte «dårlig grobunn» for videreføring av den typen kontrollaktivisme som da ble vist.<sup>230</sup>

Oppsummert er det tydelig at kontroll- og konstitusjonskomiteen allerede i løpet av den første perioden gjorde seg bemerket og fant sin plass på Stortinget. Det fremstår som åpenbart at komiteens tunge besetning, og det nære samarbeidet med en riksrevisjon i utvikling gjorde at komiteen så raskt klarte dette. Både hvordan Riksrevisjonen skulle føre kontroll med forvaltning, samt hvordan kontrollsakene skulle behandles på komiténivå på Stortinget hadde vært prosesser som gikk over lengre tid, med røtter tilbake til 1950-1960-tallet. Det som skjedde på 1990-tallet var at brikkene falt på plass. Kjellbjørg Lunde peker i mitt intervju særlig på prosessen med Lund-kommisjonen som et brytningspunkt for komiteen, der komiteen ble «*institusjonalisert (...) på en måte som ble lagt merke til*».<sup>231</sup> Vi ser også hvordan Arbeiderpartiet fra slutten av perioden 1993-1997 plasserte tyngre politikere i komiteen, og fulgte dette opp neste periode. Selv om aktiviteten rundt kontrollsakene gikk ned etter valget i 1997 er det vanskelig å tale om noen form for *tilbakeslag* for kontrollapparatet. Dette hadde nok mest med den politiske situasjonen å gjøre etter valget, og den økende tendensen til å instruere regjeringen heller enn å kontrollere den. Vel var Furre-høringene kontroversielle, men ordningen med åpne høringer besto «eksamen» ved å bli videreført både i 1997 og 1999.

### ***Frøiland-utvalget – Videreføring av åpne høringer og styrkning av kontroll- og konstitusjonskomiteen***

Yngve Flo skriver at det var «et påfallende trekk» hvordan kontrollen ble utviklet i «bakvendt rekkefølge» i perioden 1993 til 2005. Først etter en intens periode med institusjonelle reformer, uten noen overordnet plan, ble det gjennomført en «prinsipiell og helhetlig» gjennomgang av den parlamentariske kontrollen.<sup>232</sup> Gjennomgangen han sikter til er Frøiland-utvalgets brede utredning av Stortingets kontrollfunksjon.

Denne mangelen på en helhetlig plan hadde Fredrik Sejersted også påpekt i sitt foredrag til

---

230 Flo, 2009, s. 395

231 Intervju med Kjellbjørg Lunde, 29.03.2012

232 Flo, 2009, s. 395

Stortingets seminar om konstitusjonelle reformer i 2000. Videre uttalte han følgende: «*Nå gjenstår det å forstå hva som har skjedd – å evaluere, harmonisere og forbedre det system som er skapt.*»<sup>233</sup>

Det førstnevnte, å forstå hva som hadde skjedd, var han allerede i full gang med i sin doktorgradsavhandling, men de siste punktene fikk Sejersted selv anledning til å mer konkret kunne påvirke som medlem av Frøiland-utvalget. Arbeidet i utvalget gikk både parallelt og i etterkant av arbeidet med doktorgradsavhandlingen som ble ferdigstilt i 2001.

Den 18. mai, drøye to måneder etter Stortingets seminar, ble utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, ledet av Ranveig Frøiland, stortingsrepresentant for Ap, nedsatt. I følge daværende stortingspresident, Kirsti Kolle Grøndahl, var dette som en oppfølging av seminaret.<sup>234</sup>

Stortingets seminar om konstitusjonelle reformer ble initiert i en tid der dette var et tema som ble «livlig diskutert» i offentligheten.<sup>235</sup> Debatten hadde mange fasetter, men kontroll var en av de. Utvalget skulle vurdere flere kontrollregler opp mot Grunnloven. For eksempel om kontrollregler som hadde art av sedvanerett, som regjeringens om opplysningsplikt skulle grunnlovsfestes. Eller hva man skulle gjøre med den grunnlovsbestemte riksrettsordningen, som ikke hadde blitt brukt siden 1927, var blant de konstitusjonelle spørsmål utvalget skulle vurdere. Det jeg i all hovedsak skal behandle er utvalgets vurderinger av kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene. I lys av de erfaringer som ble gjort med de to ordningene på 1990-tallet er det interessant å se hvilken dom utvalget faller.

Dette var et tungt utvalg som samlet mye parlamentarisk erfaring og faglig ekspertise, selv om det ikke hadde den uvanlige tyngden Ingvaldsen-utvalget i sin tid hadde hatt. Inge Lønning (H), Carl I. Hagen, Odd Einar Dørum (V) og Anne Enger Lahnstein (Sp) var blant de som representerte Stortinget i utvalget, mens Fredrik Sejersted og professor i statsvitenskap, Hanne Marthe Narud, representerte den faglige tyngden. I tillegg var revisjonsråd Bjørg Selås, fra Riksrevisjonen medlem.<sup>236</sup>

Mandatet la opp til en grundig utredning av både kontroll- og konstitusjonskomiteen og ordningen med åpne høringer. Spørsmål som skulle vurderes var komiteens saksområde og arbeidsmetoder. Hvor langt skulle komiteen gå i drive aktiv granskning, og om komiteens sekretariat skulle styrkes

---

233 Sejersted, 2000, s. 174

234 Grøndahl, 2000, s. 116

235 Flo, 2009, s. 395

236 Dokument nr. 14 – 2002-2003, s. 12 De resterende medlemmene, i tillegg til lederen Ranveig Frøiland (Ap), var Rolf Reikvam (SV) og Einar Steensnæs (KrF). Høsten 2001 gikk Dørum, Lahnstein og Steensnæs ut av utvalget, og Odd Holten (KrF), Harald Hove (V) og Jorunn Ringstad (Sp) trådte inn.

var særskilte spørsmål i mandatet. Videre skulle utvalget vurdere om man skulle gi et mindretall i komiteen rettigheter til å bestemme at komiteen skulle ta opp en sak, eller avholde åpen høring i en sak. Når åpne høringer skulle vurderes var det en forutsetning at utvalget skulle vurdere ordningen i et kontrollperspektiv. De «spesielle problemstillinger» som reiste seg ved høring av folk fra embetsverket skulle også vurderes.<sup>237</sup>

Utvalget hadde i all hovedsak et positivt syn på den styrkingen av Stortingets kontroll som hadde skjedd på 1990-tallet, og gjorde det i utredningen tidlig klart at det ikke var tale om noen storstilt revisjon, slik som Ingvaldsen-utvalget i større grad tok sikte på. Her var det i stedet snakk om «justeringer» eller «korreksjon» på «enkelte punkter», og å avklare spørsmål som kontrollutviklingen hadde reist.<sup>238</sup> Denne grunnholdningen gjør seg også gjeldene når utvalget behandler de åpne høringene og kontroll- og konstitusjonskomiteen.

### **Delutredning om åpne høringer**

Siden åpne høringer hadde blitt innført som en prøveordning i 1995, ble prøveordningen videreført to ganger. I 1997 og 1999 for å innhente flere erfaringer, hver gang ble ordningen forlenget med to år. Frøiland-utvalget ble bedt om å gjennomføre en delutredning om åpne høringer slik at Stortinget kunne behandle saken før prøvetiden gikk ut. Utvalget oppsummerte erfaringene med åpne høringer som gode, og mente at det nå var på tide å gjøre ordningen permanent. Utvalget så innføringen av åpne høringer som en del av en bredere prosess mot åpenhet i styringsorganene.<sup>239</sup>

Utvalget nøyde seg ikke med å ønske en permanent ordning, men gikk betraktelig videre. I tillegg ønsket utvalget at alle høringer som hovedregel skulle være åpne, slik at komiteene måtte gjøre en særskilt bestemmelse dersom spesielle hensyn la til grunn å gjøre en høring lukket.<sup>240</sup> Utvalget var mer eller mindre enstemmige i dette ønsket, kun Inge Lønning, var i mot. Dets argumentasjon var at prøveordningen hadde vist at det nesten bare var kontroll- og konstitusjonskomiteen som hadde benyttet seg av ordningen.<sup>241</sup> Selv om en stor andel av debatten om åpne høringer hadde dreid seg om ønsket om å åpne opp de politiske beslutningsprosessene, hadde dette altså i liten grad blitt

---

237 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 12

238 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 17

239 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 13

240 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 14-15

241 Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde i perioden 1995 – 28.02.2001 avholdt åtte åpne høringer, mens de øvrige komiteene tilsammen bare hadde avholdt ni. Tall fra Dokument nr. 19, 2000-2001. Hvorav en av høringene var i forbindelse med en kontrollsak, se *Telianor-saken*, Sejersted, 2002, s. 418



oppfylt. Både presidentskapet som behandlet delutredningen og Stortinget bifalt denne løsningen.<sup>242</sup>

Et mer kontroversielt forslag var at et flertall av utvalget ønsket at et mindretall, på en tredjedel av komiteen, skulle gis kompetanse til å kreve en åpen høring. En ordning som skulle gjelde for alle komiteene. Også dette gikk Inge Lønning mot, mens utvalgslederen ønsket en mellomløsning, der det fortsatt trengtes flertall i komiteen for å avholde en høring, men at et mindretall på en tredjedel kunne bestemme hvem som skulle innkalles når det først var bestemt at en høring skulle holdes.<sup>243</sup>

Et flertall av presidentskapet var her enig med Inge Lønning, og ønsket ingen former for mindretallsrettigheter.<sup>244</sup> Dette var det uenigheter om i stortingsbehandlingen, noe som gjenspeiles i voteringen, der presidentskapets mindretall opprettholdt forslaget om mindretallsrettigheter, som falt, med 45 mot 60 stemmer.<sup>245</sup> Frøiland-utvalget tok denne saken opp på nytt i sin samlede utredning, der et flertall ønsket at mindretallsrettighetene skulle gjelde alle komiteene, et subsidiært forslag fra flertallet, som det øvrige utvalget var med på, var at ordningen kun skulle gjelde i kontrollsaker.<sup>246</sup> Det var denne sistnevnte løsningen som til slutt ble vedtatt, etter kontroll- og konstitusjonskomiteen (som behandlet Frøiland-utvalgets fullstendige rapport) og Stortingets enstemmig gikk inn for det. Frp og SV fremmet forslaget om at det skulle gjelde alle komiteene, men dette falt med 38 mot 66 stemmer.<sup>247</sup>

En annen uenighet av mer praktisk art var om hvorvidt komiteene kunne avholde åpne høringer samtidig som det var møte i Stortingets plenum. Flertallet i presidentskapet mente at forbudet mot dette måtte opprettholdes, mens mindretallet, SV og Frp, ønsket en formulering i forretningsorden som åpnet for dette, jmf. Frøiland-utvalgets flertall.<sup>248</sup> SV og Frps forslag falt.<sup>249</sup>

Videre markerte utvalget et skille mellom *kontrollhøringer* og andre høringer, der det ble foreslått et eget mer reglement for kontrollhøringer som var mer fastlagt enn for de øvrige høringene. Dette skillet berodde på at kontrollhøringene ofte kunne oppfattes som kontroversielle, da målet med høringen var å innhente informasjon for å avgjøre en statsråds ansvar, og at informasjon som kom frem i høringen kunne i seg selv kunne virke som en reell ansvarliggjøring der som kritikkverdige

---

242 Innst. S. nr. 284, 2000-2001, og St. tidene, 2001, s. 3530-3537

243 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 19

244 Innst. S. nr. 284, 2000-20001, s. 4

245 St. tidene, 2001, s. 3616

246 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 117.

247 St. tidene, 2003, s. 3001

248 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 8 Presidentskapets mindretall fremmet dette forslaget: «Så vidt mulig bør det unngås at åpne høringer avholdes når det er møte i Stortinget eller avdelingene». Jmf. Innst. S. nr. 284, s. 6

249 Dette ble forøvrig vedtatt senere, enstemmig og uten debatt, men med et unntak for åpne kontrollhøringer, som ikke kunne avholdes mens det var møte i Stortinget. Se Innst. S. nr. 199, 2010-2011, og St. tidene, 2011, s. 2389 og 2453

forhold ble avslørt. Da mente komiteen det var formålstjenlig med et fast regelverk for prosessen, så man slapp å diskutere formalistiske hensyn, men kunne fokusere på sak.<sup>250</sup> Det var ikke slik at kontroll- og konstitusjonskomiteen frem til da hadde avholdt høringer uten et regelverk, komiteen hadde selv vedtatt regler for fremgangsmåte. Men nå ble det formalisert og regulert gjennom forretningsorden. Dette reglementet ble enstemmig vedtatt både av presidentskapet og Stortinget.<sup>251</sup>

Adgangen til å høre personer fra embetsverket ble også vurdert av utvalget, som i hovedsak videreførte den praksis som hadde vokst frem på Stortinget i løpet av prøveperioden. Fra ytre etat sto komiteen fritt til å anmode embets- og tjenestemenn til høring, så lenge den informerte den respektive statsråd, som også skulle ha anledning til å møte for å supplere, dersom det ble ansett som nødvendig. Når det gjaldt embetsfolk fra departementene måtte komiteen rette forespørselen til statsråden, som også skulle være tilstede under høringen for å bestemme hvilke spørsmål den eller de innkalte skulle svare på. Utvalget mente også at i helt spesielle tilfeller måtte det være anledning for å stille direkte spørsmål til innkalte fra departementene, for eksempel i tunge kontroll saker.<sup>252</sup> Det ble imidlertid spesifisert at man særlig i tilfeller der personer fra embetsverket i departementene, men også fra ytre etat, ble avhørt var pliktig til å ta hensyn til de lojalitetsforpliktelser som fantes i forvaltningen, og mellom statsråd og embetsverk.<sup>253</sup> I den grad noe av dette pekte på Furre-høringene må man kunne si at disse i til en viss grad fikk en prinsipiell velsignelse. I den endelige rapporten er spørsmålet om embetsverket ytterligere utredet, og der gikk de nærmere inn på kritikk av personer i embetsverket. Her var utvalget krystallklart på at Stortinget som hovedregel ikke burde be om navn på berørte i embetsverket, og om dette uansett skulle bli tilfelle skulle man ikke rette personlig kritikk mot embets- eller tjenestemenn. Siden det var statsråden som hadde ansvaret for at politikken som ble vedtatt skulle realiseres var det også statsråden som skulle lastes for feil og mangler.<sup>254</sup>

### **Kontroll- og konstitusjonskomiteen – en politisk velsignelse**

Den 30. september 2002 leverte utvalget sin endelige rapport. Utvalget gjorde det klart at det hadde hovedsaklig positive erfaringer med kontroll- og konstitusjonskomiteen, og at denne komitémodellen bedre ivaretok Stortingets kontrollfunksjon enn kontroll gjennom fagkomiteene.

---

250 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 19-24

251 St. tidene, 2001, s. 3618

252 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 24

253 Dokument nr. 19, 2000-2001, s. 24

254 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 26

Utvalget hadde derfor ikke noen store endringer planlagt for komiteen, i all hovedsak skulle den fortsette som før.<sup>255</sup> De endringene som utvalget foreslo representerte en styrkning av komiteens kompetanse til å føre kontroll, og som vi skal se fikk utvalget i hovedsak tilslutning fra Stortinget i disse spørsmål.

Av de mindre revisjoner var at utvalget ville fjerne bestemmelsen i forretningsorden om at komiteen skulle behandle klagesaker fra privatpersoner. Antallet klagesaker fra borgerne til komiteen hadde gått betraktelig ned siden etableringen av sivilombudsmannen, og om det kom inn en klagesak ble den som regel oversendt til ombudsmannen. Nå ville utvalget fjerne bestemmelsen, selv om det fortsatt ville være kontroll- og konstitusjonskomiteen som var den naturlige mottaker av en viss type klager, for å understreke at komiteen i all hovedsak ikke var et klageorgan.<sup>256</sup>

Videre mente komiteen at noe burde gjøres når det gjaldt bestemmelsen om at komiteen skulle behandle regjeringens særskilte melding om embetsutnevnelser. Meldingen var et sammendrag fra statsrådsprotokollene om alle embetsutnevninger som var gjort, med navn på alle søkere til hver enkelt stilling. Denne årlige meldingen kom i tillegg til en melding om alle utnevnelser til statlige utvalg, styrer og råd som ble avgitt hvert fjerde år. Disse meldingene krevde mye arbeid i forvaltningen for å ferdigstilles, og var som kontrollgrunnlag ikke lengre særlig godt egnet da særlig kontroversielle embetsutnevnelser, der det for eksempel var mistanke om partipolitiske utnevnelser, ble kjent på andre måter. Utvalget fremmet ikke noe forslag, men henviste til komiteen og Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som var ansvarlig for meldingene, å samenes om en bedre løsning.<sup>257</sup> I tillegg gjorde utvalget en vurdering av komiteens praktiske kompetanse til å utføre granskninger, og pekte på at komiteen burde gis større fleksibilitet i sin bruk av komitésekretærer (den hadde da to faste sekretærer), og foreslo en endring i forretningsorden der det het at komiteen selv kunne fastsett reglene for sitt sekretariat. Utvalget tok imidlertid utgangspunkt i at sekretariatet ikke skulle bli så stort at det ble et eget granskningsorgan for komiteen.<sup>258</sup> I tillegg ønsket utvalget en bestemmelse om at komiteen skulle behandle rapporter oversendt fra parlamentariske granskningskommisjoner, dette var en formalisering av den praksis som allerede hadde blitt utviklet, og hang i tillegg sammen med at utvalget foreslo en egen paragraf i forretningsorden med retningslinjer for slike kommisjoner. Disse forslagene var helt ukontroversielle og ble enstemmig bifalt av Stortinget.

---

255 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 54

256 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 56

257 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 55 En slik endring ble for øvrig gjort i 2007, jmf. Innst. S. nr. 264, 2006-2007

258 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 59

Som tidligere nevnt fikk et mindretall i kontroll- og konstitusjonskomiteen kompetanse til å kreve åpen høring i en sak. Dette hang sammen men at utvalget ønsket en generell styrkning av mindretallsrettigheter i et kontrollperspektiv, skjønt, *en innføring av mindretallsrettigheter* er vel mer korrekt, da det ikke hadde vært tradisjon for dette på Stortinget. For utvalget var dette et prinsipielt spørsmål om å sikre et mindretall på Stortinget muligheten til å avdekke eventuelt maktmisbruk begått av et flertall. Det ble også vist til at slike mindretallsrettigheter i en eller annen form var vanlig i flere parlamenter, for eksempel i Sverige, Finland og Tyskland.<sup>259</sup> For det første ønsket utvalget å gi utvalget å gi mindretall på en tredjedel av komiteens medlemmer adgang til å ta opp en sak, og som nevnt, kreve åpne høringer i en sak. For det andre ønsket utvalget å gi et mindretall på en tredjedel, både på Stortinget og i kontroll- og konstitusjonskomiteen adgang til å kreve innsyn i interne eller taushetsbelagte dokumenter. Dette forslaget ga altså et mindretall på Stortinget mulighet til å kreve innsyn i slike dokumenter. Og i tillegg ønsket utvalget å overføre denne myndigheten til komiteen, på grunn av dens særegne informasjonsbehov.<sup>260</sup> Dette gjaldt ikke de interne regjeringskonferansene, de såkalte R-notatene, R-protokollene og R-referatene. Når det gjaldt regjeringskonferansene, som tradisjonelt hadde vært unndratt innsyn, mente utvalget at disse også i helt spesielle tilfeller kunne kreves innsyn i dersom et flertall på Stortinget ønsket det.

Det var som nevnt kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandlet Frøiland-utvalgets fullstendige rapport. Sakene om mindretallsrettighetene og Stortingets innsynsrett var blant de som skapte splittelse i komiteen. Når det gjaldt spørsmålet om at et mindretall på en tredjedel av komiteens medlemmer skulle ha anledning til å ta opp en sak rådet det enstemmighet. Som vi så var alle enige om at et mindretall av komiteens medlemmer skulle ha anledning til å kreve åpne høringer, her gikk splittelsen på hvorvidt denne rettigheten skulle tilfalle alle komiteene. Ap, KrF og Høyre var mot at alle komiteene skulle ha denne kompetansen mens SV og Frp var for.<sup>261</sup> Senterpartiet støttet SV og Frps syn, men forslaget om at et mindretall i *alle* komiteene kunne kreve åpen høring falt.

Når det gjaldt innsynsretten må vi se denne på to plan. For det første var forslaget om innsynsrett, der Stortinget gis kompetanse til å innkreve alle typer dokumenter fra regjeringen og forvaltningen, i første rekke på grunnlag av et flertallsvedtak, basert på en grunnlovstolkning av § 75 f. Dette var

---

259 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 26-27

260 Dokument nr. 14, 2002-2003, s. 55

261 Innst. S. nr. 210, 2002-2003, s. 17-18 Merk at Venstre, Sp, og Kystpartiet ikke var representert i komiteen i perioden 2001-2005

til en viss grad en formalisering av tidligere praksis, men utvalget tok også stilling til tolkningen av bokstaven, og om hvorvidt regjeringen og forvaltningens interne dokumenter kunne innkreves etter denne paragrafen. Kort sagt mente et flertall i Frøiland-utvalget at man kunne tolke Grunnloven dit at Stortinget kunne kreve innsyn, mens et mindretall bestående av Inge Lønning og Odd Holten mente at man ikke kunne tolke den slik. For det andre mente et annet flertall mente at denne som nevnt at denne retten burde tilfalle et mindretall på en tredjedel, både på Stortinget og i kontroll- og konstitusjonskomiteen, mens mindretallet, Ranveig Frøiland, var for innsynsretten *kun* for et flertall i Stortinget.

Når kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet rapporten ble den delt på følgende vis: Flertallet, Ap, SV og FrP, var for forslaget om innsynsrett, men splittet i synet på hvorvidt dette skulle være en mindretallsrettighet, og om kontroll- og konstitusjonskomiteen skulle gis denne kompetansen. SV og Frp ønsket dette og, mens Ap var mot. Derfor ble det tatt inn en bestemmelse i forretningsorden om Stortingets innsynsrett etter tolkningen av Grunnloven § 75 f., der Stortinget ble gitt tilgang til *«ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltnings besittelse»*. Men da kun for et stortingsflertall, og ikke for kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dette ble vedtatt med 62 mot 48 stemmer i Stortinget, også her støttet Sp forslaget fremmet av SV og Frp om at et mindretall i Stortinget kunne kreve innsyn.<sup>262</sup>

Når det gjelder de partipolitiske skillelinjene i både Frøiland-utvalget og henholdsvis presidentskapet og kontroll- og konstitusjonskomiteen som behandlet de ulike dokumentene er det noen påfallende trekk. SV og Frp var som vanlig mest villig til å gjøre endringer i retning større kontrollmyndighet for Stortinget, men også Sp støttet deres linje. Ap befant seg i en mellomposisjon, mens Høyre og KrF som var en del av Bondevik II-regjeringen i perioden 2001-2005 var gjennomgående mer restriktive. For KrF sitt vedkommende var ikke denne posisjonen så uvant, da partiet i det mest vesentlige hadde vært konsekvente kritikere av åpne høringer i 1989 og 1995. Som vi så hadde Høyre vært splittet, men sto i all hovedsak samlet for åpne høringer i 1995, men sto sammen med KrF mot tolkningen av Grunnloven § 75 f. som gav Stortinget en bred innsynsrett. Dette er som sagt noe påfallende, i den forstand at posisjonen søker å begrense Stortingets kontrollmyndighet. Arbeiderpartiet som hadde vært en sterk motstander av åpne høringer i 1995, når det selv var i posisjon, gikk nå sammen med SV og Frp for denne tolkningen, men skapte sammen med KrF og Høyre flertall mot mindretallets rettigheter i alle komiteer til å avholde åpen høring i en sak, og at et mindretall i Stortinget kunne kreve innsyn i taushetsbelagte

---

262 St. tidene, 2003, s. 3002

dokumenter. På tross av dette var Stortinget, som vi så, i sin helhet for en vesentlig styrkning av Stortingets kontrollfunksjon i andre viktige spørsmål. Venstre og Kystpartiet uttalte seg ikke i debatten.

Samlet sett utgjorde uansett Stortingets oppfølging av Frøiland-utvalgets arbeide, en betraktelig styrkning av kontroll- og konstitusjonskomiteen og høringsinstituttet. Begge ordningene ble gitt kraftig politisk bekreftelse. At høringer som hovedregel skulle være åpne var en radikal endring for Stortingets komiteer, som med unntak av kontroll- og konstitusjonskomiteen, hadde brukt ordningen lite. Vi ser at på tross av en motvilje mot noen av mindretallsrettighetene, var partiene enstemmige når det gjaldt å gi et mindretall av kontroll- og konstitusjonskomiteen adgang til å ta opp sak, og etterhvert også til at et mindretall av komiteen kunne kreve åpen høring i en sak.

### ***Oppsummering***

I denne perioden så vi at kontroll- og konstitusjonskomiteen iverksatte sitt arbeide, og fikk en helt annen rolle enn forgjengeren, kontrollkomiteen, fra 1981. Komiteen ble raskt den viktigste arenaen for kontroll på Stortinget. Basert på datamateriale fra Hege Sørensen så vi at komiteen ble tungt besatt fra starten, og at dette ble fulgt opp i neste periode. Med bruk av supplerende kildemateriale, og en annen metode så vi at partiene i ulik grad fulgte opp intensjonene om å plassere tunge politikere i komiteen. Frp, SV og Høyre var svært lojale, når det gjaldt å samle tunge verv og parlamentarisk erfaring i komiteen, mens Ap ikke gjorde dette i like stor grad. Ap kompenserte imidlertid for dette lengre ut i perioden, og ved neste stortingsperiode innsatte de tunge politikere fra starten av.

Vi har også sett på «kontrollbølgen» 1993-1997 og kontrollaktiviteten på 1990-tallet mer generelt. Her så vi på spørsmålet om hvor viktig de særegne forholdene på 1990-tallet var for at åpne høringer ble innført i 1995. Den særlige kontrollaktiviteten på 1990-tallet hadde nok mye å si for at vedtaket kom akkurat når det gjorde, men det er også grunner som taler for at reformen ville blitt innført uavhengig av den kontrollkonteksten ordningen ble satt i.

Vi har også sett på Stortingets erfaringer med åpne høringer. Ordningen var tidvis kontroversiell, med Furre-høringene som et definitivt høydepunkt i den sammenheng. Likevel ble den videreført av Stortinget, og fikk en kraftig bekreftelse og styrkning av Frøiland-utvalget, som Stortinget i stor grad fulgte opp.

Frøiland-utvalgets konklusjoner og forslag markerte i all hovedsak en politisk velsignelse av kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene. Selv om det ble henstilt til varsomhet når det gjaldt å innkalle representanter fra embetsverket i departementene til høring, og en krystallklar advarsel mot å flytte kritikken vekk fra statsråden og over på disse. Forslagene representerte en klar styrkning av begge ordningene, og gav komiteen sterke mindretallsrettigheter. De viktigste forslagene Frøiland-utvalget kom med ble i all hovedsak fulgt opp enstemmig av Stortinget. Det var noen unntak, der SV, Frp og Sp gikk lengst i å følge opp Frøiland-utvalgets flertall, mens særlig KrF og Høyre markerte seg som mer restriktive.

## **Kapittel 5: Oppsummeringer og konklusjon**

### ***Innledning***

Det denne oppgaven har hatt som siktemål å gi svar på hvordan Stortinget har utviklet sitt kontrollapparat, med særlig oppmerksomhet rettet mot kontroll- og konstitusjonskomiteen og de åpne høringene. En hovedtese har vært at kontrollutviklingen mellom 1950-2003 har vært «to-trinnsrakett», der kontrollreformene på 1990-tallet var et resultat av de kontrollfremstøt Stortinget tidligere hadde gjennomført mot de eksterne kontrollorganene og med forvaltningslovgivningen. Dette mener jeg oppgaven i stor grad har bekreftet. Når det gjelder protokollkomiteens utvikling, der den over tid ble gjenstand for reformering, er det i all hovedsak konkurrerende tanker om kontroll som kan forklare hvorfor dette. Forskjellige løsninger ble forsøkt uten hell, enten fordi betingelsene for at reformen skulle fungere fullt ut ikke var der eller fordi andre forhold spilte inn. Grunnen til at prosessen med åpne høringer gikk over flere runder, var nok åpenbart først og fremst fordi det var en sterk politisk uenighet om ordningen, men både institusjonell treghet, og at ordningen av kontroll- og konstitusjonskomiteen ble satt i en ny kontekst spilte nok inn. Jeg vil i den følgende oppsummeringen argumentere for dette.

### ***Fra protokollkomiteen til kontroll- og konstitusjonskomiteen***

På 1950-tallet så vi at protokollkomiteen hadde lav anseelse og arbeidsoppgaver som gjorde reell kontroll av regjeringen og forvaltningen vanskelig. Stortingets eksterne kontrollorgan var lite utbygd, og komiteen fikk ikke oversendt aktuelle saker. Det hadde allerede på 1930-tallet blitt fremmet forslag, som ikke vant frem, om å nedlegge komiteen. Den første utredningen av komiteens stilling med forslag til reform ble gjort av jusprofessor Johs. Andenæs i 1953. Her ble det foreslått å enten legge ned komiteen og overføre dens kontrolloppgaver til fagkomiteene, eller å gi komiteen flere arbeidsoppgaver. Oppgavene til komiteen ble ikke ansett som spesielt viktige, og Andenæs reformforslag ville ikke endret noe kvalitativt med måten Stortinget drev kontroll på. Vi så at Stortinget, selv om det diskuterte reform av protokollkomiteen i 1966, var mest opptatt av andre måter å styrke kontrollen på, gjennom lovgivning for å styrke åpenheten og den enkelte borgers rettsikkerhet i forvaltningens saksbehandling. Vi så også styrkingen av Stortingets eksterne kontrollorgan, der Riksrevisjonen fikk en egen avdeling for kontroll med statsbedriftene, og at



ordningen med Sivilombudsmannen ble vedtatt. Stortinget var opptatt av å styrke sin stilling og få på plass et lovverk og organer som kunne sikre kontroll med forvaltningen som hadde vokst betraktelig de første tiårene etter andre verdenskrig og hadde vide fullmakter.

Debatten om protokollkomiteen i 1966 er imidlertid interessant, der det i debatten fremkommer et betydelig ønske om å styrke komiteen. Det store spriket i meninger om hva man burde gjøre med komiteen skiller seg fra reformene i 1972, 1981 og 1992, der Stortinget var enstemmige i sine vedtak. Det er vanskelig å se Stortingets reaksjoner i denne debatten som noe utslag av institusjonell treghet, der man ønsket å bevare komiteen kun fordi det var tradisjon. Det gir mer mening å lese debatten som et utslag av konkurrerende tanker om hvordan komiteen skulle organiseres. Det store flertall var enige om at en reform var nødvendig, men det var ikke enighet om av hvilken art den skulle være. Dette var også en viktig debatt i den forstand at det var den direkte foranledningen til opprettelsen av Kjeldseth Moe-utvalget, som skulle vise seg å bli et viktig utvalg i kontrolløyemed.

Når vi beveger oss over på 1970-tallet ser vi at Stortinget i økende grad søker løsninger for å organisere dets eget kontrollarbeid. Prosessen med å utvikle den eksterne kontrollen går parallelt. Kjeldseth Moe-utvalget ser utelukkende på hvordan Stortinget skal organisere kontrollvirksomheten på komiténivå. Dets anbefaling er å stryke komiteens kontrollvirksomhet, forslaget har klare likhetstrekk med dagens kontroll- og konstitusjonskomite. Ingvaldsen-utvalget løsner er å legge ned komiteen, men da som et ledd i en større kontrollpakke. Utvalget ønsket å styrke Riksrevisjonen som kontrollorgan, og i tillegg gi sivilombudsmannen mulighet til å gjennomføre egne undersøkelser av bestemte deler av forvaltningen. Hovedårsaken til at protokollkomiteen foreslås å legges ned var at utvalget ønsket et omfattende rapporteringssystem fra forvaltningen til Stortinget. Rapportene skulle behandles av fagkomiteene som en del av budsjettarbeidet. Kjeldseth Moe-utvalgets anbefalinger kolliderte med Ingvaldsen-utvalgets mer overgripende plan, og ble derfor forkastet. Det var altså to motstridende kontrollmodeller, Kjeldseth Moe-utvalget ønsket en sterk protokollkomite som selv skulle granske bestemte deler av forvaltningen og være en sentral arena for kontrollsaker, mens Ingvaldsen-utvalget gikk inn for en storstilt rapportering fra forvaltningen og styrking av de eksterne kontrollorganene. Et viktig fellestrekk var imidlertid at begge utvalgene var sterkt kontrollorienterte, og lanserte helt nye former for kontroll med forvaltningen. Så selv om Ingvaldsen-utvalget ville legge ned protokollkomiteen representerte dette ikke noe brudd i kontrollutviklingen.

Når kontrollkomiteen ble opprettet i 1981 handlet det i stor grad om at Stortinget opplevde at

kontrollen ble mer fragmentert og fikk svak oppfølging i fagkomiteene. I tillegg ble Ingvaldsen-utvalgets delutredning om protokollkomiteen og den fullstendige utredningen behandlet med fem års mellomrom. Protokollkomiteen ble altså nedlagt uten at noen av de andre tiltakene utvalget hadde foreslått ble iverksatt. Da utredningen tilslutt ble behandlet i 1977, vant ikke rapporteringssystemet gjennomslag. Riksrevisjonen var i denne perioden i en utprøvningsfase med forvaltningsrevisjon, og det var ønskelig at dette organet skulle ha en fast komite å forholde seg til. Det fremgår også av kildematerialet at det var kommunikasjon mellom Stortingets sekretariat og Riksrevisjonen under arbeidet med forslaget om å opprette kontrollkomiteen.

Som bakgrunn for opprettelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1992, var det en økende erkjennelse av at rammene kontrollkomiteen hadde fått i 1981 var for trange, og at særlig ordningen med dobbeltmedlemskap gjorde at kontrollsakene og den økende dokumentmengden fra Riksrevisjonen ble svakt fulgt opp. Vi ser at den tidsslukende praksisen med å oversende saker til vedkommende fagkomite, for ytterligere behandling, ble avskaffet i 1985 etter komiteens ønske. Vi ser av den interne kommunikasjonen i Stortingets sekretariat på slutten av 1980-tallet at det fantes tanker om å endre komiteens saksfelt. Når Stortinget uten hell hadde forsøkt å overføre kontrolloppgavene til fagkomiteene, og deretter opprettet en kontrollkomite, der medlemmene samtidig var med i fagkomiteene, var det nå på tide å blåse støvet av Kjeldseth Moe-rapporten, og dets tanker om en styrket protokollkomite med et videre kontrollmandat. Det var ut i fra et tydelig formulert ønske om å styrke Stortingets kontrollfunksjon, og å følge opp arbeidet som ble gjort i Riksrevisjonen.

### ***Åpne høringer***

På 1980-tallet ser vi en pågående debatt om Stortingets arbeidsform, og en stigende reformiver. Åpne høringer hadde blitt diskutert først i 1977, til laber respons. Videre ser vi hvordan ordningen gradvis vinner større oppslutning, og at argumentasjonen først og fremst fremstiller åpne høringer som et demokratiprojekt, der større åpenhet rundt beslutningsprosessene var avgjørende for forkjemperne. Men det ble også argumentert for ordningen som et ledd i å styrke interessen for Stortingets arbeid blant folket. Dette var en del av en større debatt, der det ble fremmet flere forslag og diskutert reformer for å gjøre debattene på Stortinget mer aktuelle og spennende. En reform som den muntlige spørretimen, også kalt spontanspørretimen, er et åpenbart barn av denne debatten, som preget deler av 1980- og 1990-tallet. Når det gjelder åpne høringer som en ordning for å fremme

åpenhet rundt Stortingets arbeid er det naturlig å trekke linjer tilbake til arbeidet med å sikre åpenhet rundt saksbehandlingen i forvaltningen på 1950- og 1960-tallet frem mot offentlighetsloven i 1970. Det som nå skjedde var at denne åpenhetsideologien spredde seg til en ny del av vårt politiske system.

Selv om argumentasjonen om åpenhet rundt de politiske beslutningsprosessene vedvarte under den siste debatten om åpne høringer i 1995, var de nye argumentene der ordningen ble satt inn i en kontrollkontekst dominerende. Selv om mange uttalte seg kritisk mot ordningen, og fryktet «politisk show», var flere av kritikerne som hadde forståelse for kontroll- og konstitusjonskomiteen særegne informasjonsbehov, og i løpet av debatten viste det seg at det fantes et flertall på Stortinget for en slags kompromissløsning, der referatene fra høringene kunne bli offentliggjort som vedlegg til innstillingene. Dette ble som vi vet ikke nødvendig, da åpne høringer ble vedtatt. Hvor viktig denne nye konteksten var for at ordningen nå ble vedtatt, er det vanskelig å si noe sikkert om, men det vi vet er at det var avgjørende for at ordningen, som bare seks år tidligere hadde blitt nedstemt, igjen ble tatt opp til votering. Likevel så vi at ordningen hadde fått økt tilslutning over tid, uten å være satt i en kontrollkontekst, og at det derfor finnes forhold som taler for at ordningen, om ikke akkurat i 1995, ville blitt innført etterhvert, blant annet som følge av alminneliggjøring av ordningen ved at flere vestlige parlamenter tok den i bruk og den økte tendensen med lekkasjer fra komiteene til media.

Begge ordningene fant sin plass på Stortinget i løpet av 1990-tallet, og man kan se på Frøiland-utvalgets utredninger som en politisk velsignelse av reformene, med dets styrking av kontrollen, som gav et mindretall på en tredjedel av kontroll- og konstitusjonskomiteen kompetanse til å både ta opp saker og avholde kontrollhøringer. Frøiland-utvalget fulgte også opp den delen av debatten om åpne høringer som ikke hadde dreid seg om kontroll, men om åpenhet i politiske beslutningsprosesser som et demokratiprojekt. Dette ble som vi så gjort ved at komitéhøringer nå som *hovedregel* skulle være åpne.

### ***Den generelle kontrollutviklingen***

En hovedtese i denne oppgaven har som sagt vært at kontrollutviklingen i all hovedsak har fungert som en to-trinnsrakett, der Stortingets første prioritet var å sikre åpenhet og kontroll med forvaltningen og statsselskapene gjennom lovgivning og stryking og utvidelse av de eksterne

kontrollorganene. I en noe glidende overgang der oppmerksomheten både er rettet mot de eksterne kontrollorganene og den interne kontrollorganiseringen, representert ved Kjeldseth Moe-utvalget og Ingvaldsen-utvalget ble oppmerksomheten i større grad rettet inn mot å reformere seg selv, en tendens vi følger utover 1980-tallet som når sitt høydepunkt på 1990-tallet. Både kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer faller naturlig inn i en slik modell. Kontroll- og konstitusjonskomiteen var hovedsakelig en konsekvens av utviklingen i Riksrevisjonen, mot forvaltningsrevisjon og mer kritisk revisjon. Forslaget om åpne høringer kan man se på som en videreføring av Stortingets fremstøt mot større åpenhet i forvaltningen, og da spesielt offentlighetsloven. Selv om det var først når ordningen ble satt i en kontrollkontekst at den ble vedtatt, er også det grunner som taler for at de særegne kontrollforholdene på 1990-tallet ikke var avgjørende for at ordningen ble vedtatt. Jeg mener at denne tesen står styrket etter denne oppgaven.

Dette er en kontinuerlig og dialektisk prosess. Stortinget er gjennom hele femtiårsperioden opptatt av kontroll, men oppmerksomheten endres, og da som en direkte følge av vedtak det selv har gjort tidligere. Litt grovt sagt skapte Stortinget i stor grad en ny virkelighet, som det selv måtte justere seg etter.

### ***Hvorfor tok det så lang tid?***

Som vi har sett var det fremmet ønsker om å reformere protokollkomiteen allerede før perioden denne oppgaven tar for seg og Johs. Andenæs la lite i mellom da han i 1953 karakteriserte arbeidet i komiteen som en «ørkenvandring». Komiteen var moden for reform. Det kom frem flere forslag til endring, og fra Kjeldseth Moe-utvalget rapport i 1969 lå på mange måter en skisse for ordningen som ble innført i 1992, da kontroll- og konstitusjonskomiteen. Som vi har sett var det flere grunner til at vi måtte frem til 1992 før denne komiteen ble opprettet. Det var forskjellige tanker om kontroll som sto mot hverandre, og Kjeldseth Moe-utvalget måtte vike for det tunge Ingvaldsen-utvalgets mer gjennomgripende kontrollplan, selv om det skulle ta tid før denne i det hele tatt ble behandlet av Stortinget. Når komiteen tilslutt ble vedtatt var det fordi det ble en påtrengende nødvendighet, da på grunn av utviklingen i Riksrevisjonen.

Da forslaget om åpne høringer ble behandlet av Stortinget fire ganger, og votert over to ganger, før det til slutt ble vedtatt, var det nok både en betydelig skepsis og institusjonell treghet som spilte inn. De to første reglementskomiteene pekte på at forslaget trengte å utredes nærmere, og tok det ikke

opp til votering. At Carl I. Hagen var fremste og eneste pådriver for forslaget i starten kan nok også ha ført til en viss skepsis for en del av de partiene som senere støttet forslaget. I 1977 var Frp et nytt, og annerledes parti i det parlamentariske landskapet, og det er vel ikke helt urimelig å anta at representanter for de etablerte politiske partiene så med en viss skepsis på forslag om å endre Stortingets tradisjonsrike forretningsorden som kom fra et parti som kun hadde vært representert der siden 1973. Da forslaget ble vedtatt hadde det over tid vunnet støtte fra flere partier, og konteksten forslaget ble debattert i hadde endret seg.

### ***Parlamentariske maktforhold***

Selv om prosessen frem mot innføringen av åpne høringer var preget av sterk splid, ser vi i det vesentlige en prosess preget av konsensus når det gjaldt organiseringen av kontrollarbeidet på komiténivå. Både når protokollkomiteen ble nedlagt i 1972 og når kontrollkomiteen ble opprettet i 1981 var dette enstemmige vedtak, det samme gjaldt for kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1992. At det fantes konkurrerende kontrollmodeller representert ved henholdsvis Kjeldseth Moe-utvalget og Ingvaldsen-utvalget er klart, men det handlet ikke om partipolitiske skillelinjer. Åpne høringer var det som vi så større konflikt om, da det til slutt var et Storting nesten helt delt på midten som fikk ordningen igjennom. Ved Stortingets behandling av Frøiland-utvalgets dokumenter var det på sentrale punkter enstemmighet, både kontroll- og konstitusjonskomiteen og åpne høringer ble styrket, selv om det var splittelse på enkelte punkter, der Frp, SV og Sp sto igjen som de mest reformvillige. Her var regjeringspartiene Høyre og KrF, de mest restriktive.

Det blir litt enkelt å redusere motstanden mot kontrollutvidelsene til et taktisk spørsmål, der et partis støtte til et forslag avhenger om man er i posisjon eller ikke, selv om det avtegner seg en viss tendens gjennom de kontrollutvidelsene det har vært konflikt om som er belyst i denne oppgaven. Likevel kan man se et tydelig mønster på hvem som støtter slike endringer basert på partistørrelse. Småpartiene SV og Venstre var de første som sluttet seg til Frps forslag om åpne høringer og vi så at SV, Sp og Frp gikk inn for videre mindretallsrettigheter enn de store partiene. Det utvalget av saker jeg har sett på er for lite til å si noe generelt om dette, men at graden av hvor positivt et parti vil være til en kontrollutvidelse bestemmes nok noe ved hvor partiet befinner seg på aksene mellom opposisjon-posisjon og småparti-stort parti, hvor småparti og opposisjonsparti vil være mer opptatt av kontroll.

## ***Noen trekk ved samtidens kontrollvirksomhet og forslag til videre forskning***

Tidligere leder av Rød Valgallianse og samfunnsdebattant, Aslak Sira Myhre, beskrev i et debattinnlegg i Dagbladet et politisk Norge der kontrollen gikk på bekostning av politikernes maktutøvelse.<sup>263</sup> Dette ble publisert midt under mediestormen om Audun Lysbakken og tildelingen av midler til selvforsvarskurs for jenter, saken som er omtalt i denne oppgavens forord. I dette innlegget ble Lysbakken-saken satt i sammenheng med flere andre kontroll saker som hadde blitt reist av Stortinget under den rødgrønne regjeringen. Myhre mente å se at sakene fulgte et mønster:

*«Noen har gjort feil, mediene får ferten av skandale, steiner vendes og e-poster finleses, folk blir stresset, svarer upresist eller holder noe tilbake, og mediedrivet fortsetter. Opposisjonen med en alltid like opphisset Trine Skei Grande i spissen snakker seg inn på Dagsrevyen med ord som «skandale», «mistillit» og «katastrofe», også opprettes det sak i kontroll- og konstitusjonskomiteen.»<sup>264</sup>*

Kontroll- og konstitusjonskomiteen hadde blitt maktens sentrum, mente Myhre, og videre at politikk hadde blitt en øvelse i å gjøre minst mulig for å unngå å begå feil. Når det gjelder siste påstand har flere, også fra høyere politisk hold, uttrykt lignende, men da rettet mer spesifikt mot Riksrevisjonen.<sup>265</sup> Uten å ha anledning til å gå særlig dyp inn i disse påstandene, kan vi i alle fall konstatere at antall saker komiteen har tatt opp på eget initiativ har økt betraktelig, både etter mindretallsrettighetene ble vedtatt i 2003, men særlig etter vi fikk flertallsregjering i 2005. I perioden 2005 til mars 2012 tok komiteen opp 19 saker på eget initiativ. Mens det til sammenligning ble tatt opp 18 saker i tolvårsperioden 1993-2005.<sup>266</sup> Det er også et faktum at initiativsakene skaper politisk splittelse innad i komiteen, som vi blant annet så i saken om Jonas Gahr Støre i innledningen. I slike saker står ofte opposisjonspartiene samlet mot regjeringsfraksjonen.<sup>267</sup>

Initiativsakene har ofte vist seg å gi store konsekvenser, i tiden like før og etter komiteen tar opp en sak, er ofte medietrykket mot regjeringen hardt. Og selv om vi nå har en flertallsregjering har flere

---

263«Kontroll- og konstitusjonsdemokratiet», Dagbladet, 01.03.2012, hentet fra Retriver, 07.05.2013

264 Dagbladet, 01.03.2012

265 «Vil vingeklippe Kosmo», Klassekampen, 07.09.2012 Denne kritikken kom fra et bredt politisk spekter av eks-statsråder, der Terje Riis-Johansen (Sp) gikk så langt som å ønske en avvikling av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon. Andre eks-statsråder som ytret kritikk mot Riksrevisjonen var Kristin Clemet (H) og Erik Solheim (SV).

266 Gjerdal og Koll Larsen, 2012, s. 100

267 Gjerdal og Koll Larsen, 2012, s. 108

statsråder måtte gå som følge av slike saker. Audun Lysbakken er som nevnt en, men også barne- og likestillingsminister Manuela Ramin-Osmundsen (Ap) kom i 2008 i komiteens søkelys, da det var mistanke om inhabilitet under utnevnelsen av nytt barneombud. Dette førte til hennes avgang.<sup>268</sup>

Denne økningen av initiativsaker er nok etter alle målemerker ingen forbigående kontrollaktivisme, som vi så i perioden 1993-1997, men heller en normaltstand. Så lenge opposisjonen ikke har anledning til å påvirke regjeringens politikk gjennom Stortinget, er kontrollsaker nyttige for å selv få publisitet og samtidig svekke regjeringspartiene. Når i tillegg kontrollstrukturene er så godt utbygd som de er, med initiativrett, mindretallsrettigheter og mulighet til å avholde kontrollhøringer ligger også alt til rette for en slik bruk av kontrollen.

I det hele tatt ligger det mye uberørt materiale som kan forskes på når det gjelder Stortingets kontrollvirksomhet etter Frøiland-utvalget. Er det en reell endring i måten kontroll- og konstitusjonskomiteen arbeider på? Vi ser også stadig at politikerne beskylder hverandre for å ha et partipolitisk tilsnitt i kontrollkomiteen, opposisjonen beskyldes for statsrådjakt og posisjonen for å være helt låst i sin støtte til regjeringens statsråder. Om kontroll- og konstitusjonskomiteen, som har som uttalt formål å drive en partinøytral kontroll av regjering og forvaltning, har blitt en kamparena mellom posisjon og opposisjon er et interessant spenningsfelt å se nærmere på. Mer generelt er også en større studie av Frøiland-utvalgets arbeide kanskje interessant, jeg har bare sett på noen aspekter av deres arbeid, men det finnes mye der om for eksempel Riksrevisjonen og riksretten som det så vidt jeg vet ikke er gjort noe forskning på.

---

268 «Skjulte info, måtte gå av», Vårt Land, 15.02.2008. Fra Retriver 07.05.2013

# Litteratur og kilder

## *Litteratur*

Johs. Andenæs - *Statsforfatningen i Norge*, 8. utgave, Tano Aschehaug, Oslo, 1998

Georg Apenes - *Løven gjesper*, Universitetsforlaget, Oslo, 1989

Tore Grønlie og Yngve Flo – *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, bind I og II, Fagbokforlaget, Bergen, 2009

Jens Haugland – *Dagbok frå Løvebakken*, Det Norske Samlaget, Oslo, 1988

Line Gaare Paulsen - *Åpne høringer – politisk slagmark eller politisk verksted*, Hovedfagsoppgave, Universitetet i Bergen, 2000

Fredrik Sejersted – *Kontroll og konstitusjon*, Cappelen Akademisk Forlag, Oslo, 2002

Hege Søreng - *Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet? - En studie av oppmerksomhet i Stortinget mot kontroll av forvaltningen 1989-1999*, Rokkansenteret, Bergen, 2002

Espen Thompson - *Revisjon og politikk*, LOS-senteret, Bergen, 2001

Ivar Buch Østbø - *Storting og regjering*, 2. utgave, Schibsted forlag, Oslo, 2010

## **Artikler**

Fredrik Sejersted - «Stortingets kontrollfunksjon», *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 2, 2000, s. 173-185

Kirsti Kolle Grøndahl - «1990-åra – Reformtid i Stortinget», Brenno, Grønn, Sandgrind, Skjørestad (red.), *I Stortingets tjeneste*, Stortinget, Oslo, 2012

Kirsten Gjemdal og Hanne Koll Larsen - «Kontroll- og konstitusjonskomiteen – politisk krumtapp eller parlamentarisk blindtarm?», Brenno, Grønn, Sandgrind, Skjørestad (red.), *I Stortingets*



*tjeneste*, Stortinget, Oslo, 2012

Trond Nordby – «Makten bak steinløvene», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2, 2003, s. 299-308

## **Kilder**

### **Aviskilder**

«Ros til Lysbakkens etterfølger», *Aftenposten*, 02.12.2012, fra Retriver, 04.05.2013

«Vil vingeklippe Kosmo», *Klassekampen*, 07.09.2012, fra Retriver, 07.05.2013

«Lysbakken går av, men stiller som lederkandidat», *NTBTEKST*, 05.03.12, fra Retriver, 04.05.2012

«UD-millioner til Støre-venns prestisjeprojekt», *Dagbladet*, 20.03.2012, fra Retriver, 04.05.2013

«Kontroll- og konstitusjonsdemokratiet», *Dagbladet*, 01.03.2012, fra Retriver, 07.05.2013

«Øste feministkroner over sine egne», *Dagbladet*, 25.01.2012, fra Retriver, 04.05.2013

«Skjulte info, måtte gå av», *Vårt Land*, 15.02.2008, fra Retriver 07.05.2013

«Jeg angret», *VG*, 04.08.1993, fra Retriver, 16.02.2012

«Gatekjøkken-justis», *Bergens Tidene*, 20.05.1992, fra Retriver, 11.04.2013

«Stortingets nye våpen», *Dagens Næringsliv*, 19.05.1992, fra Retriver, 23.01.2012

### **Internettkilder**

Artikkel om Johs. Andenæs, hentet ut 16.10.2012:

[http://snl.no/nbl\\_biografi/Johannes\\_Andenæs/utdyping](http://snl.no/nbl_biografi/Johannes_Andenæs/utdyping)

Stortingets forretningsorden, hentet ut 29.03.2012: <http://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/#ved1>

## **Stortingsforhandlinger**

Innst. S. nr. 65, 1965-1966

Innst. S. nr. 2, 1972-1973

Innst. S. nr. 277, 1976-1977

Innst. S. nr. 439, 1976-1977

Innst. S. nr. 266, 1980-1981

Innst. S. nr. 98, 1984-1985

Innst. S. nr. 232, 1988-1989

Innst. S. nr. 145, 1991-1992

Innst. S. nr. 8, 1995-1996

Innst. S. nr. 276, 1996-1997

Innst. S. nr. 168, 1998-1999

Innst. S. nr. 284, 2000-2001

Innst. S. nr. 210, 2002-2003

Innst. S. nr. 264, 2006-2007

Innst. S. nr. 199, 2010-2011

Innst. S. nr. 302, 2011-2012

Innst. S. nr. 47, 2012-2013

Dokument nr. 4, 1953

Dokument nr. 11, 1968-1969

Dokument nr. 7, 1972-1973

Dokument nr. 19, 2000-2001

Dokument nr. 14, 2002-2003

St. tidene, 1966, s. 1832-1883

St. tidene, 1972, s. 27-45

St. tidene 1977, s. 4025-4077, 4656-4666

St. tidene, 1981, s. 4375-4388

St. tidene, 1985, s. 2473-2498

St. tidene, 1989, s. 4695-4736

St. tidene, 1992, s. 3405-3440

St. tidene, 1995, s. 219-255

St. tidene, 2001, s. 3530-3537

St. tidene, 2003, s. 2968-2986, 3001-3002

St. tidene, 2011, s. 2389, 2453

## **Intervju**

Intervju med Carl I. Hagen, Oslo, 28.03.2012

Intervju med Kjellbjørg Lunde, Bergen, 29.03.2012

Intervju via e-post med Tora Aasland, 25.01.2013

## **Arkivmateriale**

Mapper fra Stortingets arkiv om protokollkomiteen og kontrollkomiteen 1979-1989

## Summary

This thesis deals with the means of control the Storting have in its possession to control the government and the public administration. More specific the thesis deals with the applying and institutionalization of the Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs and the Standing Committees access to have public hearings. To examine the applying of these reforms, the thesis throws light over the general development of control mechanisms of the Storting in the period 1950-2003. A theory the thesis is making use of is that the development of the control mechanisms have taken the form of a two step rocket. Where the Stortings work towards control in the period between 1950-1970, with focus on legislation concerning the public administration, laid the base for the work towards control in the 1990s, which in general concerned the Stortings internal organization of control.

The thesis has shown that the theory can be used to explain the establishment of the Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs. The development of the National Audit Office towards a larger mandate for control, and a more critical form for control, was very important for how the Stortings concern with the internal organization of the work with control cases changed. Competing models for how the control should be organized must be seen as an explanation of why the Storting made several reforms before finally establishing the Standing Committee of Scrutiny and Constitutional Affairs. However, the development was mainly driven by consensus, all these reforms were unanimously.

The establishing process of the public hearings was shown to have roots in a broader process towards more public access to the procedures and work of the stat. The Storting had between the 1950s and the 1970s worked towards legislation concerning more open procedures in the public administration, and now this development reached the Storting as well. Subjective factors of the 1990s was important for the reform, because public hearings were fitted into a new context. The Standing Committee on Scrutiny and Constitutional Affairs wanted to use public hearings as a work method, and argued that the reform was important in terms of parliamentary control. Though the new arguments were important for the establishment of public hearings, it can also be argued that reform could have taken place regardless of the subjective factors of the 1990s. This is because the reform had won greater support over time, regardless of the control aspect that entered the debate in the 1990s, and that public hearings became increasingly normal in several other western

parliaments.