

Komit e utenfor kontroll og konstitusjon?



Kontroll- og konstitusjonskomiteen har opptr adt til dels «ukonstitusjonelt» og opportunistisk de siste årene. De uformelle kontrollmekanismene er vel så viktige som de formelle n r Stortinget gransker regjering og forvaltning, viser ny studie.

Av Mads A. Danielsen, statsviter og seniorkonsulent, Universitetet i Oslo

I min tid som frilansjournalist var det kun to tema jeg erfarte at f r beherskede byråkrater til å rase. Det ene er debatten om åpent kontorlandskap. Det andre er Stortingets kontroll med forvaltningen. Det siste er kanskje ikke så rart, når Stortinget stadig presser yttergrensene for sin kontrollvirksomhet og gjennom til dels «ukonstitusjonell» praksis f r både statsråder og byråkrater til å stå på t  hev.

I Norge har Stortingets kontroll med regjering og forvaltning vært en kjernefunksjon i 200 år, men kontrollen har de siste 25 årene endret seg markant og blitt betraktelig styrket. En sentral parlamentarisk nyvinning er opprettelsen av Kontroll- og konstitusjonskomiteen i 1993. Stortinget fører kontroll gjennom også andre arenaer, men komiteen blir ofte oppfattet som viktigst, både i kraft av egen virksomhet og som katalysator for andre prosesser.

Flere i embetsverket etterlyser at komiteen bruker sin makt med mer klokskap for å få store forståelse og respekt i forvaltningen.

Stortingets kontrollvirksomhet er nøye kartlagt frem til 2001 av Fredrik Sejersted i hans doktorgradsavhandling *Kontroll og konstitusjon* (2002), en mastodont på over tusen sider, men det eksisterer få, om ingen, systematiske studier av kontrollvirksomheten de siste ti årene. Det er demokratisk sett uheldig at det ikke foreligger oppdaterte studier av hvordan en såpass sentral politisk institusjon fungerer.

KoKo-komiteen

Tematikken er blitt aktuell fordi Stortinget de siste årene er kraftig kritisert for sin kontrollvirksomhet, særlig Kontroll- og konstitu-

sjonskomiteen under Martin Kolbergs (Ap) ledelse. Komiteen kritiseres for å gå utenfor eget mandat, at maktfordelingen og ansvarsforhold er forrykket og utvasket, at kontrollen med statlige selskaper skader Norges viktigste bedrifter, at embetsverket (mis)brukes som brikker i det politiske spillet, at forvaltningen bruker mer tid på kontroll og rapportering fremfor det løpende arbeidet med politikkutforming, og at kontrollvirksomheten ikke lenger er innrettet på en slik måte at den fremmer kvalitet, effektivitet og læring.

Flere i embetsverket etterlyser at komiteen bruker sin makt med mer klokskap for å få store forståelse og respekt i forvaltningen, der det i dag hviskes i departementskorridorer om «Kontroll- og parodi-komiteen» og «KoKo-komiteen».

Ny kartlegging

Kritikken er imidlertid mye basert på enkeltsaker, anekdoter og til dels usikre kilder, fremfor systematiske evalueringer og forskning. Dette inspirerte meg til å følge opp Sejersteds arbeid og utføre en systematisk undersøkelse av Kontroll- og konstitusjonskomiteens virksomhet i perioden 2001–2017. Jeg tar utgangspunkt i egeninnhentede data, der jeg har kategorisert og kodet alle komiteens 563 avgitte innstillinger og 76 avholdte komit h ringer siden 2001, med særlig fokus på de 38 innstillingene i initiativsaker. Arbeidet ledet til en masteroppgave i statsvitenskap som ble godkjent av Universitetet i Oslo i desember 2017.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Historisk sett har det vært en utfordring å få prestisje og tyngde i Stortingets kontrollarbeid. På 90-tallet ble det derfor gjennomført en rekke brede kontrollreformer, med opprettelse av en ny kontrollkomité med vide fullmakter. Den er i dag regnet som en av Stortingets viktigste, mektigste og mest prestisjetunge komiteer, noe som ofte gjenspeiles i den politiske tyngden til komitémedlemmene.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ansvaret for Grunnlovssaker, valglovgivning, og ikke minst Stortingets kontroll med forvaltningen. Komiteen er derfor tildelt spesielle fullmakter. Det er blant annet den eneste komiteen som kan ta opp saker til behandling på eget initiativ, såkalte «initiativsaker». Dette er en form for «granskningsrett» til å foreta undersøkelser i forvaltningen. Offentlige høringer og regjeringens opplysningsplikt er viktige verktøy i dette arbeidet. Komiteen skiller seg også fra andre komiteer på grunn av mindretallsrettighetene, som innebærer at det holder med støtte fra 1/3 av komiteens medlemmer for å be om opplysninger og reise sak.

De er derimot ikke gitt særskilte administrative ressurser, til forskjell fra det svenske «Konstitusjonsutskottet» som var modell for den norske Kontroll- og konstitusjonskomiteen. I Sverige har komiteen en egen stab av granskere og utredere, mens den norske komiteen har et sekretariat på kun to komitésekretærer og én administrativ medarbeider.

«Stortinget kjenner bare statsråden»

Stortingets rett til å kontrollere regjeringen utgår konstitusjonelt av Grunnloven, og komiteens arbeid er regulert i Stortingets forretningsorden §§ 14.8 og 15. Stortingets kontrollfunksjon er imidlertid ikke beskrevet spesielt detaljert og utgår like mye av prinsipper, normer og praksis.

Et viktig utgangspunkt for kontroll og ansvarliggjøring av den utøvende makt er at «Stortinget kjenner bare statsråden». Prinsippet innebærer at kun den enkelte statsråd gjennom sitt ministeransvar står ansvarlig overfor Stortinget, både konstitusjonelt (rettslig) og parlamentarisk (politisk), fordi statsråden sitter øverst i forvaltningshierarkiet og har ansvaret for alt som skjer innenfor egen sektor. Even-

tuelt kan hele regjeringen som *kollegium* stilles til ansvar.

Departementene og underliggende etater er dermed, i prinsippet, vertikalt ansvarlig overfor regjeringen, ikke Stortinget. Stortinget skal for eksempel ikke stille til ansvar embetsverket eller politiske rådgivere, fordi det er statsråden sitt ansvar å påse at disse gjør jobben sin. Det regnes derfor som svært kritikkverdig dersom en statsråd forsøker å skyve ansvar over på embetsverket, selv i saker der dette kan være fortjent. Justisminister Anders Anundsen (Frp) fikk for eksempel flengende kritikk da han skyldte på Politidirektoratet i saken om at politiet ikke fikk med seg en ordendring i instruksjonen om utsendelse av lengeværende asylbarn.

Det vanlige er å legge til grunn en relativt åpen avgrensning av kontrollbegrepet der Stortinget har fritt skjønn til å granske og vurdere forhold i forvaltningen, men kun når dette er påkrevd for å kartlegge ansvaret til en statsråd.

Stortingets eksterne kontrollorganer

Det er viktige forskjeller mellom kontrollen Stortinget selv fører og den som føres på Stortingets vegne av de eksterne parlamentariske kontrollorganene. Disse er hjelpeorganer som gjennom granskninger og rapporter legger grunnlaget for videre og bredere politisk behandling. De eksterne organene har til formål å drive en selvstendig kontroll, og det forventes at de er partipolitisk nøytrale. Denne kontrollen er i mindre grad rettet mot en statsråds handlinger og ansvar, men i større grad mot den underliggende forvaltningen. Kanskje mest kjent – og uten tvil mest upopulær i statsforvaltningen – er Riksrevisjonen. Andre kontrollorganer er Sivilombudsmannen, EOS-utvalget, Ombudsmannsnemda for Forsvaret, og granskningskommisjoner. Flere av disse er betydelig styrket de siste årene. For eksempel Riksrevisjonen har nesten 500 ansatte.



Kontroll- og konstitusjonskomiteen under Martin Kolbergs ledelse ble kritisert for å gå utenfor sitt mandat, for å bruke embetsverket i et politisk spill og at maktfordelingen ble forrykket. Foto: Stortinget.

Kontrollfelleskap

Det er et tett og viktig forhold mellom Kontroll- og konstitusjonskomiteen og Stortingets eksterne kontrollorganer. Stortingets kontroll med forvaltningen kan for eksempel forstås som en prosess i flere trinn. De fleste kontrollsaker behandles først av et faglig orientert og politisk nøytralt eksternt kontrollorgan. Deretter oversendes de som særskilte rapporter eller mer generelle meldinger til komiteen for politisk behandling og vurdering av statsråden sitt ansvar. Stortingets kontrollfunksjon kan dermed forstås som et politisk system preget av arbeidsdeling og autonomi, men også gjensidig avhengighet.

For eksempel ble 6 av 10 komitéinnstillinger og halvparten av alle kontrollhøringer startet opp som følge av rapporter fra Riksrevisjonen. Komiteen lener seg mye på de eksterne kontrollorganene, med Riksrevisjonen som den desidert viktigste premissleverandøren for Stortingets utøvelse av kontroll med forvaltningen.

Under politisk press

Stortingets kontrollfunksjon kan også forstås som en varig institusjonell spenning om hvor langt kontrollen skal gå. Komiteen har for eksempel signalisert et sterkt ønske til Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen om å «sprite opp» rapportene og gjøre de mer politisk interessante. Dette gir en konflikt mellom de eksterne kontrollorganenes vektlegging av objektivitet og faglighet, og komiteen sitt behov for saker som kan anvendes politisk. Sivilombudsmannen ser ut til å ha stått imot presset, men det kan stilles spørsmål ved om Riksrevisjonen har gitt etter for de politiske signalene. Dette til tross for at Riksrevisjonen etter loven er en uavhengig institusjon og dermed ikke avhengig av hva komiteen selv ønsker.

Riksrevisjonen har nemlig satt seg som mål at flere politisk viktige saker legges fram for Stortinget til behandling i en årlig kontroll, ved introduksjon av en ny type *etterlevelserevisjon* der statsråden stilles til ansvar for disponering av budsjettet. Dette er en viktig reform av Stortingets kontrollvirksomhet, som overraskende nok

fortsatt er helt ukjent for mange i forvaltningen. Det foreligger lite informasjon og er ikke engang avholdt høringsrunde!

Riksrevisjonen beveger seg inn i et farlig territorium hvis fagbyråkrater skal ta mer politiske vurderinger og øke fokuset på kontrollen med *regjeringsmedlemmer*. Det kan bli en krevende balanse mellom faglighet og politikk for en organisasjon som er tuftet på å være uavhengig og partipolitisk nøytral. Hvis komiteen har et så stort behov for mer politisk interessante saker burde de vitterlig styrke sitt eget sekretariat med egne utredere, slik de har gjort i Sverige, fremfor å «outsourc» svært politiske oppgaver til Riksrevisjonen.

Ukonstitusjonell ansvarliggjøring

Komiteen presser allerede yttergrensene for Stortingets kontrollvirksomhet gjennom sin praksis med å kritisere *andre* enn statsråden. Dette er sterkt problematisk med hensyn til det grunnleggende prinsippet om ministeransvar, der «Stortinget kjenner bare statsråden». Hovedregelen er fortsatt at Stortinget fokuserer på statsråden, men Kontroll- og konstitusjonskomiteen har ikke gått av veien for å granske og kritisere andre. Dette gjelder særlig i tilfeller der personer i embetsverket eller statlige selskaper har et tydelig subjektivt ansvar for feil som er begått.

Denne typen kritikk blir som regel gitt parallelt med kritikk av statsråden, men like fullt innebærer dette at komiteen utviser en til dels «ukonstitusjonell» praksis som bryter med et grunnleggende prinsipp i norsk statsstyre. Komiteen skriver gjerne at statsråden sitter med ansvaret, men kan la det skinne gjennom hvis statsråden ikke personlig er å laste for eventuelle feil. Et eksempel er hvordan Forsvarssjefen fikk flengende kritikk for Forsvarets salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell til paramilitære grupper i Nigeria og en amerikansk milliardær. Forsvarsministeren fikk derimot ros for sin håndtering av saken, til tross for at hun satt med det konstitusjonelle ansvaret.

Samtidig kan denne «ukonstitusjonelle» praksisen være viktig for å opprettholde kontrollvirksomhetens legitimitet, ved at offentligheten ser at feil får konsekvenser også for dem med personlig ansvar.



Refsen av forsvarssjef Bruun-Hansen og ikke Forsvarsministeren i saken som gjaldt videresalg av marinefartøy, kan være et eksempel på formalistisk ansvarliggjøring som kan bygge ned tilliten til folkevalgte. Foto: Stortinget.

Uformell vs. formell ansvarliggjøring

Det kanskje mest interessante med Stortingets kontrollvirksomhet i perioden 2001–2017 er at nasjonalforsamlingen i praksis ikke benytter seg av de formelle mulighetene til å sanksjonere regjeringen, selv i mindretallsregjeringer der opposisjonen har flertall på Stortinget.

Kun et fåtall saker munner ut i formelle forslag og vedtak, som daddelvotum og mistillit. Mesteparten av kontrollvirksomheten utgår dermed ikke av «skjelettet» i nasjonalforsamlingens kontrollfunksjon, som Grunnloven og Stortingets forretningsorden. *Politikken* går foran *jussen* i utøvelsen av kontroll. Det er siden 2001 vedtatt sterk formell kritikk (*daddelvotum*) kun seks ganger, sist mot justisminister Sylvi Listhaug (Frp). Kun fire ganger er det foreslått – men aldri vedtatt – mistillit mot en statsråd. Hovedvekten av Stortingets kontroll med forvaltningen bør heller analyseres som *uformell* ansvarliggjøring. Men uformell ansvarliggjøring kan være like viktig og reell som formell ansvarliggjøring.



Den underliggende trusselen om kritikk eller mistillit er ofte nok til at statsråden velger å bøye av, eller å gå av, før Stortinget rekker å gjøre formelle vedtak.

Den underliggende *trusselen* om kritikk eller mistillit er ofte nok til at statsråden velger å bøye av, eller å gå av, før Stortinget rekker å gjøre formelle vedtak. Dette var trolig tilfellet med for eksempel statsråd Ramin-Osmundsen (Ap) i Barneombud-saken, statsråd Lysbakken (SV) i saken om tildeling av penger til Jenteforsvaret, og justisminister Storberget (Ap) i 22. juli-saken. De trakk seg alle som statsråder like før eller på starten av granskninger i Stortinget som ville lede til mistillitsforslag eller kraftig, til dels ødeleggende kritikk. Stortingets formelle reaksjonsmidler ligger dermed på lur, til krisen en dag kommer, men som regel holder det å «rasle med sablene».

Gapestokk

Den mest vanlige uformelle ansvarliggjøringen er *gapestokk*, såkalt «naming and shaming». Dette tar gjerne form av at statsråder eller forvaltningen kritiseres i media eller i (opposisjons)partienes skriftlige merknader i komitéinnstillinger. Det å plasseres i gapestokk kan være svært ubehagelig, særlig for byråkrater som ønsker å holde en lav profil.

Dette fremgår av flere kritikere i forvaltningen, som for eksempel finner det ubehagelig å møte i kontrollhøring og «bli stilt til veggs» på en politisk arena der de ikke hører hjemme. Dette kan forklare hvorfor mange byråkrater klager over at de føler seg misbrukt og ansvarliggjort på utidig vis, selv når de ikke er nevnt med navn i den formelle sluttinnstillingen. Eller som tidligere politidirektør og departementsråd Ingelin Killengreen sa i 2015:

Der det før var utenkelig at embetsverket i departementer og direktorater møtte i høring, er det nå etablert praksis at embetsverket møter alene og ikke en gang sammen med ansvarlig statsråd. Til tross for at det er klart at en statsråd ikke skal kunne skyve en direktoratsleder foran seg, ser vi likevel at medlemmer i Kontroll- og konstitusjonskomiteen nå i praksis peker på embetsverket istedenfor statsråden. Og embetsverket møter til høring fordi lojalitetsplikten mot statsråden tilsier at du stiller opp. Enten sier du nei, og det er over og ut. Eller du er lojal og stiller opp. Men da gir lojalitetsplikten begrensninger for hva du kan si.

Uformell ansvarliggjøring utenfor det formelle kontrollsystemet, som i muntlige høring og i media, eller gjennom mindre bindende merknader i innstillinger, kan imidlertid være en hensiktsmessig måte å ivareta viktige legitimitetshensyn og samtidig omgå de formelle prinsippene for kontroll og ansvar i norsk statsstyre. Det å ta initiativ til en gransking kan for eksempel oppleves som en reaksjon i seg selv, uavhengig av sakens utfall.

Formalistisk korrekt ansvarliggjøring kan fremstå som lite legitimt og kan bygge ned tilliten til de folkevalgte, dersom folk opplever at personer med reelt subjektivt ansvar ikke blir straffet. Dette kan ha vært tilfellet i saken om salg av forsvarsmateriell der Forsvarssjefen, ikke forsvarsministeren, fikk usedvanlig mye kritikk fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen både skriftlig og muntlig. Ikke minst var dette tilfellet i 22. juli-saken, der embetsverket fikk kritikk så ørene flagret og hodene rullet.

Mangelen på klare regler gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt Stortinget har gått utenfor rammene for *legitim* kontrollvirksomhet. Svaret vil avhenge av demokratisyn og hvem du spør. For eksempel regjeringspartiene, embetsverket og næringslivet er svært tydelige i sin kritikk, mens opposisjonspartiene har ment de er i sin fulle rett til å operere i yttergrensene for Stortingets kontrollvirksomhet.

Styrken i både formell og uformell kontroll og ansvarliggjøring vil uansett variere alt etter hvor mange partier som stiller seg bak og hvor godt hold det er i kritikken objektivt sett. Det er for eksempel stor forskjell mellom kritikk fra en samlet opposisjon, og kritikk fremmet av ett enkelt parti eller enkeltrepresentanter. Fremskrittspartiet har typisk vært ekstra hardtslående i sin kritikk av forvaltningen, sammenliknet med de andre partiene. Samtidig kan kanskje ikke en statsråd eller byråkrat seg særlig nær av denne kritikken, ettersom det nesten er å forvente av et populistisk parti uten aspirasjoner om regjeringsmakt. Partiet har derimot lagt sterke bånd på seg de siste årene, nå som de sitter i regjering og styrer over de samme byråkratene.

Litteratur

- Christensen, Tom, Per Lægred og Paul G. Roness (2002). *Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects*. The Journal of Legislative Studies vol. 8(1)
- Danielsen, Mads A. (2015). *Syndebukker for politikerne*. Stat & Styrring (nett)
- Danielsen, Mads A. (2017). *Komite utenfor kontroll og konstitusjon? En analyse av Kontroll- og konstitusjonskomiteens kontroll med forvaltningen i perioden 2001-2017*. Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009). *Sentraladministrasjonens historie etter 1945: Den nye staten i tiden etter 1980*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gunvaldsen, Jens (2017). «Er Riksrevisjonen i ferd med å løsrive seg fra Stortinget?» Foredrag for *Det nordiske administrative forbund*, 26. oktober 2017
- Harnes, Magnus P. (2016). *Norges fremste eksperter på offentlig rett: Trenner vi kontrollkomiteen?* Dagens Perspektiv 29. september 2016
- Hildrum, Eva (2016). «Kjenner Kontroll- og konstitusjonskomiteen bare statsråden? Noen refleksjoner om komiteens innvirkning på embetsverket». Notat fra foredrag for *Partnerforum*, 13. oktober 2016 hos Arbeids- og sosialdepartementet
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995). *Democratic governance*. New York: Free Press
- Olsen, Johan P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget
- Sejersted, Fredrik (2002). *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: Cappelens Forlag
- Stortinget, Dok. nr. 14 (2002-2003). *Frøiland-utvalget: Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon*. Kongeriket Norges grunnlov Stortingets forretningsorden