



STORTINGET

Dokument 21

(2023–2024)

Rapport fra utvalget
til å gjennomgå Stortingets innsynsregler

Innhold

Side

| | | |
|-----------|---|----|
| 1. | Innledning | 2 |
| 1.1 | Utvalgets overordnede vurderinger og sammendrag..... | 2 |
| 1.2 | Oppnevning og sammensetning av utvalget..... | 4 |
| 1.3 | Utvalgets mandat..... | 5 |
| 1.4 | Utvalgets arbeid..... | 5 |
| 2. | Rettslige rammer for offentlighet og innsyn | 6 |
| 2.1 | Grunnloven § 100..... | 6 |
| 2.2 | Menneskerettskonvensjoner..... | 6 |
| 2.3 | Tromsø-konvensjonen..... | 7 |
| 2.4 | Offentleglova..... | 8 |
| 2.5 | Nærmere om ulike klageordninger..... | 9 |
| 2.6 | Regelarbeid i EU knyttet til teknologisk utvikling..... | 10 |
| 3. | Reglene om innsyn i parlamenter i andre land | 10 |
| 3.1 | Sverige..... | 10 |
| 3.2 | Finland..... | 10 |
| 3.3 | Danmark..... | 11 |
| 3.4 | Island..... | 11 |
| 4. | Utviklingstrekk etter forrige revisjon av reglene | 11 |
| 4.1 | Innledning..... | 11 |
| 4.2 | Generelle samfunnsendringer..... | 11 |
| 4.2.1 | Digitalisering og teknologisk utvikling..... | 11 |
| 4.2.2 | Sikkerhet og beredskap..... | 12 |
| 4.3 | Endringer knyttet til Stortingets parlamentariske virksomhet..... | 13 |
| 4.3.1 | Regelendringer..... | 13 |
| 4.3.2 | Publisering av informasjon om den parlamentariske virksomheten..... | 13 |
| 4.3.3 | Storingsoppnevnte utvalg..... | 14 |
| 4.3.4 | Eksterne organer for Stortinget..... | 15 |
| 4.3.5 | Digitalisering og nye løsninger for parlamentarisk saksbehandling..... | 15 |
| 4.3.6 | Medieomtale av Stortinget og påfølgende gjennomgang av Stortingets økonomiske ordninger mv. | 15 |
| 4.3.7 | Tydeliggjøring av ansvaret for administrative saker..... | 15 |
| 4.4 | Endringer knyttet til Stortingets administrasjon..... | 16 |
| 4.4.1 | Organisering..... | 16 |
| 4.4.2 | Digitalisering og nye løsninger for samhandling og saksbehandling for administrasjonen | 18 |
| 4.4.3 | Reguleringen av administrasjonens virksomhet, administrasjonens bruk av forvaltningens tjenester og systemer og styrket internkontroll..... | 18 |
| 4.4.4 | Sikkerhet og beredskap..... | 18 |
| 4.4.5 | Utvikling av innsynsbegjæringer og klager over avslag fra Stortingets administrasjon..... | 18 |
| 4.4.6 | Håndtering av innsynssaker ved stort mediepress..... | 19 |
| 5. | Gjeldende regler om innsyn og offentlighet for Stortinget | 19 |
| 5.1 | Regler i Grunnloven og Stortingets forretningsorden som særlig regulerer møte offentlighet og dokumentoffentlighet..... | 19 |
| 5.1.1 | Grunnloven § 84..... | 19 |
| 5.1.2 | Stortingets forretningsorden..... | 20 |
| 5.1.3 | Andre regler fastsatt ved særskilt vedtak i Stortinget..... | 21 |
| 5.2 | Gjeldende regler om innsyn i Stortinget og klageordning..... | 22 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 5.2.1 | Reglene om innsyn for Stortingets dokumenter | 22 |
| 5.2.2 | Saksbehandlingen av et innsynskrav i første instans..... | 23 |
| 5.2.3 | Klageordning og klagebehandling | 23 |
| 6. | Forholdet mellom reguleringen av offentlighet i Stortingets regler om dokumentoffentlighet og i Stortingets forretningsorden mv. | 24 |
| 7. | Reglens virkeområde for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene..... | 24 |
| 8. | Dokumentinnsyn og personopplysningsloven | 25 |
| 9. | Reguleringsmåte og forholdet til offentleglova..... | 26 |
| 9.1 | Utvalgets overordnede vurdering av forholdet mellom offentleglova og Stortingets regler om innsyn | 26 |
| 9.2 | Regulering ved lov eller ordinært stortingsvedtak | 26 |
| 9.3 | Inkorporasjon i offentleglova eller egen lov om innsyn hos Stortinget..... | 28 |
| 9.4 | Regler i offentleglova som bør gjelde for Stortinget..... | 29 |
| 10. | Unntak og tilpasninger i Stortingets regler | 30 |
| 10.1 | Tilpasningsbehov begrunnet i Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet og organisering..... | 30 |
| 10.2 | Korrespondanse mellom Stortingets «organer»..... | 30 |
| 10.2.1 | Innledning | 30 |
| 10.2.2 | Om forholdet mellom et organ og dets sekretariat..... | 31 |
| 10.2.3 | Administrasjonens bistand til Stortingets presidentskap..... | 31 |
| 10.2.4 | Unntak for korrespondanse mellom organer | 31 |
| 10.2.5 | Unntak for korrespondanse mellom en tilsatt i Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon..... | 32 |
| 10.3 | Unntak for dokumenter som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene | 32 |
| 10.4 | Korrespondanse mellom representanter mv. og Stortingets utredningsseksjon..... | 33 |
| 10.5 | Bistand til representanter mv. fra andre deler av administrasjonen til bruk for intern saksforberedelse av parlamentarisk arbeid..... | 35 |
| 10.6 | Dokumenter som også finnes hos et organ som offentleglova gjelder for | 36 |
| 10.7 | Korrespondanse om budsjett og intern administrasjon for Stortingets eksterne organer | 37 |
| 10.8 | Opplysninger underlagt taushetsplikt m.m. | 38 |
| 10.9 | Forskrifter til offentleglova og hjemmel til å fravike disse..... | 39 |
| 10.10 | Unntaksadgang for varsler om kritikkverdige forhold..... | 39 |
| 11. | Klageordningen | 40 |
| 11.1 | Innledning | 40 |
| 11.2 | Stortingets klageordning og Tromsø-konvensjonens krav | 41 |
| 11.3 | Alternative klageordninger utvalget har vurdert..... | 41 |
| 11.4 | Utvalgets vurderinger av avgjørelsesmyndighet og saksbehandling i klagesaker | 43 |
| 12. | Ikrafttredelses- og overgangsregler | 45 |
| 13. | Forholdet til arkivlova..... | 45 |
| 14. | Økonomiske og administrative konsekvenser | 46 |
| 15. | Forslag til lov om rett til innsyn i dokumenter i Stortinget..... | 46 |



STORTINGET

Dokument 21

(2023–2024)

Rapport til Stortingets presidentskap
fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler

Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets
innsynsregler

Til Stortingets presidentskap

Bakgrunn

15. juni 2023 vedtok Stortinget et forslag fra Stortingets presidentskap om å oppnevne et utvalg til å gjennomgå Stortingets regler om dokumentinnsyn.

Utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler legger med dette frem sin utredning med forslag til nye regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter.

Oslo, 26. september 2024

Svein Roald Hansen
(leder)

Olve Grotle
Åslaug Sem-Jacobsen
Solveig Horne
Akhtar Chaudhry

Kristine Foss
Gard Oterholm
Øyvind Andersen
Maria Bakke

Haakon Aakre

Malin Nossum

Del I Innledning og bakgrunn

1. Innledning

1.1 Utvalgets overordnede vurderinger og sammendrag

Stortinget besluttet 15. juni 2023 å oppnevne et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av Stortingets regler om dokumentinnsyn. Utvalget skulle blant annet vurdere hvordan saksbehandlingen i innsynssaker bør innrettes, hvilket organ som skal behandle klager på avslag om innsyn, og om regler om innsyn i Stortingets dokumenter bør fastsettes i lov.

Utvalget foreslår nye regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. I tråd med mandatet anser utvalget at offentliglovas regulering er et naturlig utgangspunkt også ved utforming av reglene om dokumentinnsyn for Stortinget. Utgangspunktet bør være at det gjelder de samme kravene til åpenhet for Stortinget som ellers i staten, med mindre Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet eller organisering tilsier noe annet.

Utvalget foreslår ikke at reglene om innsyn for Stortinget inkorporeres i offentliglova, men egne og mer helhetlige regler om innsyn, saksbehandling og klagebehandling i Stortinget. Utvalget foreslår samtidig at det i Stortingets regler tydeligere fremkommer hvilke konkrete deler av offentliglova som også skal gjelde for Stortinget. Utvalget foreslår at både hovedregler om innsyn i offentliglovas kapittel 2 og unntak i offentliglovas kapittel 3 også skal gjelde for Stortinget. Dette innebærer at tolkning og rettsutvikling knyttet til disse bestemmelsene i offentliglova også vil få betydning ved spørsmål om innsyn i Stortinget.

I lys av at stortingsrepresentantene og gruppesekretariatene er unntatt fra reglenes virkeområde og på grunn av Stortingets særegne organisering, hvor virksomheten er inndelt i flere organer, er det behov for å videreføre og presisere enkelte særregler for den samhandlingen som skjer som en del av saksforberedelsen i Stortinget. Utvalget foreslår også på noen områder endringer av innsynsadgangen, både ved innsnevring av adgangen til unntak og ved enkelte nye unntakshjemler.

Utvalget foreslår også en egen regulering av både klageinstans og saksbehandlingen av klager i Stortingets regler, for å legge til rette for en mer uavhengig og tillitsvekkende behandling av klager over avslag på innsyn hos Stortinget.

I spørsmålet om valg av reguleringsform, om utforming av unntak for korrespondanse med utredningsseksjonen, om utforming av klageordningen, om unntak for varsel om kritikkverdige forhold, og om unntak for dokumenter som allerede finnes hos et organ offentliglova

gjelder for, er utvalget delt i et flertall og et mindretall.

Når det gjelder valg av reguleringsform, mener utvalgets flertall, medlemmene Olve Grotle, Åslaug Sem-Jacobsen, Akhtar Chaudhry, Kristine Foss, Gard Oterholm og Maria Bakke, at Stortingets regler om dokumentoffentlighet bør fastsettes ved formell lov. Flertallet viser til at Stortingets regler om innsyn i lov vil harmonere bedre med ordlyden i Grunnloven § 100 femte ledd og gi et sikrere grunnlag for utlevering av personopplysninger. I oppnevningen av dette utvalget fremhevet presidentskapet betydningen av åpenhet og offentlighet for tilliten til Stortinget som institusjon, og påpekte at det er viktig at reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter har legitimitet hos borgerne og pressens organer. Den symbolske betydningen av lovfesting vil derfor være viktig. Lovfesting kan bidra til å øke tilliten og legitimiteten til innsynsreglene og gjøre loven mer robust mot skiftende politiske regimer.

Utvalgets mindretall, medlemmene Svein Roald Hansen, Solveig Horne og Øyvind Andersen, mener Stortingets regler om dokumentinnsyn fortsatt bør reguleres ved vanlig stortingsvedtak. Mindretallet viser til at Stortingets regler om innsyn fra starten har vært regulert gjennom plenarvedtak, noe som er ansett tilstrekkelig for å oppfylle krav som følger av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Selv om det kan synes utenkelig at en regjering skal nekte å sanksjonere en lov om offentlighetsbestemmelser i Stortinget, mener mindretallet prinsipielt at Stortinget selv fullt ut bør fastsette og forvalte denne type regler. Også reglene i Stortingets forretningsorden fastsettes ved stortingsvedtak, og går ved motstrid foran Stortingets regler om dokumentoffentlighet, slik at rangordning og sammenhengen mellom reglene tilsier bruk av ordinært stortingsvedtak.

Når det gjelder spørsmålet om unntaksadgang for korrespondanse mellom stortingsrepresentanter, gruppesekretariatene og Stortingets utredningsseksjon, mener utvalget det fortsatt er behov for en form for adgang til å unnta dokumenter fra offentlighet. Dette for å legge bedre til rette for at stortingsrepresentanter kan innhente utredninger til bruk i sitt arbeid med politiske og parlamentariske saker. I spørsmålet om utforming av unntaksadgangen er utvalget delt i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Solveig Horne, Øyvind Andersen, Olve Grotle, Åslaug Sem-Jacobsen og Maria Bakke, mener bruken av utredningsseksjonen fortsatt bør kunne foregå innenfor konfidensielle rammer når dette er ønsket av oppdragsgiver. Flertallet anser at denne unntaksadgangen har

en parallell i den adgang forvaltningen har til å unnta dokumenter som inngår i den interne saksforberedelsen. Videreføring av unntaksadgangen vil i størst mulig grad legge til rette for bruk av utredningstjenesten i en forberedende fase av politikktutforming. Full offentlighet om alle oppdrag bestilt fra utredningsseksjonen vil trolig redusere omfanget av bestilte utredninger og svekke grunnlaget for forberedelse og utredning av politiske initiativ. Særlig gjelder dette for tema som kan fremstå som politisk vanskelige og kontroversielle. I praksis blir også utredningsseksjonen i størst grad brukt av partier og representanter i en opposisjonsrolle på Stortinget, og redusert bruk av utredningsseksjonen vil særlig gå utover opposisjonens mulighet til utredning av faglige spørsmål. Også hensynet til mindre partier med begrensede egne utredningsressurser tilsier at dagens ordning om konfidensialitet opprettholdes.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, mener dagens unntak for korrespondanse med utredningsseksjonen er for omfattende og at unntaket bør begrenses til utsatt innsyn i seks måneder og eventuelt anonymisering av den aktuelle representanten som har stilt spørsmålet. Mindretallet viser til at slike utredninger kan ha stor offentlig interesse, og velgerne som de «reelle oppdragsgiverne» har krav på å vite hvordan skattepengene deres blir brukt, noe som vil styrke demokratiet. Mindretallet mener det ikke er logisk å sammenligne interne utredninger utført for regjeringsmedlemmer med utredninger bestilt av stortingsrepresentanter, da det ofte vil dreie seg om ulik type informasjon. Selv om noen stortingsrepresentanter kan være engstelige for innsyn i hvilken politikk de ber om å få utredet, vil velgerne forstå at noen utredninger er del av en tankeprosess, og utredninger som brukes for å fremme konkret politikk, må representanten uansett eie og begrunne overfor velgerne.

Når det gjelder spørsmålet om klageordning, mener utvalget at dagens ordning med at samme organ som behandlet innsynskravet i første instans, også behandler klage over avslag på innsyn, er lite tillitsvekkende. Det er behov for en endring som i større grad tilrettelegger for en ny og uavhengig saksbehandling ved klager over avslag. Ved siden av å beholde dagens klageordning har utvalget vurdert tre alternative modeller for utforming av en ny klageordning:

1. Presidentskapet som eneste klageorgan, kombinert med organisatoriske tiltak i administrasjonen.
2. Presidentskapet som eneste klageorgan, kombinert med et nytt uavhengig organ som avgir rådgivende uttalelser under saksforberedelsen.
3. Etablering av et nytt uavhengig klageorgan som med bindende virkning avgjør klager.

Utvalget har i tillegg vurdert et alternativ som innebærer å gi Sivilombudet en rolle i klagebehandlingen overfor Stortinget.

Utvalget mener avgjørelsesmyndigheten fortsatt bør ligge i Stortinget, men at det er grunn til å endre kompetansen til å behandle klagesaker innenfor Stortinget slik at klager blir behandlet av Stortingets presidentskap. Utvalget viser særlig til at presidentskapet innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, har et overordnet ansvar for administrative saker etter forretningsordenen § 9 a. Presidentskapet må også vurdere hvilke saker som skal forankres i plenum, ettersom det er plenum som fastsetter rammene for presidentskapets fullmakter. Ved å legge avgjørelsesmyndighet i alle klagesaker til presidentskapet forankres ansvaret for klagebehandlingen direkte hos folkets valgte representanter.

Når det gjelder den nærmere utformingen av en ny klageordning, er utvalget delt i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall, medlemmene Åslaug Sem-Jacobsen, Akhtar Chaudhry, Kristine Foss, Gard Oterholm og Maria Bakke, mener det bør etableres et eksternt organ som skal avgi rådgivende uttalelser til presidentskapet i klagesaker. Åpenhet og offentlighet har stor betydning for tilliten til Stortinget som institusjon, jf. også innstillingen fra Stortingets presidentskap til utvalgets mandat (Innst. 476 S (2022–2023)). Selv om Stortinget består av flere enheter som i noen henseende opererer uavhengig av hverandre, fremstår Stortinget utenfra som ett og samme organ.

Uansett hvor uavhengig man forsøker å organisere en klagesaksforberedelse i Stortinget, vil det gis et inntrykk av at klagebehandlingen ikke er reell. Et rådgivende innsynsutvalg vil bidra til å skape større avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen, og styrke tilliten til at prosessen for behandling av innsynsklager er tilstrekkelig uavhengig og reell.

Flertallet viser også til Tromsø-konvensjonen behandlet i kapittel 11.2. Uten etablering av et rådgivende organ vil klager enten måtte betale for en dyr domstolsbehandling eller nøye seg med at en innsynssak både avgjøres, forberedes og klagebehandles internt på Stortinget. Uavhengig av om konvensjonen stiller et konkret krav om uavhengig klageinstans, er det ingen tvil om at en større grad av uavhengig klagebehandling vil være mest i tråd med konvensjonens formål og intensjon.

Flertallet mener et innsynsutvalg bør kunne prøve alle sider av saken, inkludert merinnsynsvurderingen. Flertallet mener organets uttalelser bør utformes slik at de kan være offentlige, slik at allmennheten får kjennskap til hvilken anbefaling som er gitt Stortingets presidentskap i den enkelte saken. Det rådgivende

organet bør ha tre medlemmer, som oppnevnes av Stortinget. I utvalget bør ett medlem ha juridisk kompetanse, ett medlem god kjennskap til Stortingets virksomhet, og ett medlem som oppnevnes etter forslag fra presens organer.

Utvalgets mindretall, medlemmene Svein Roald Hansen, Olve Grotle, Solveig Horne og Øyvind Andersen, anser at avgjørelsesmyndigheten i klager over innsyn fortsatt bør ligge i Stortinget, men at kompetansen til å avgjøre klager bør legges til presidentskapet som overordnet organ, med saksforberedelse i Stortingets administrasjon. En slik ordning vil også være i tråd med normalordningen i forvaltningen, der klagen går til overordnet organ etter saksforberedelse av underinstansen. Ved å beholde saksforberedelse og avgjørelsesmyndigheten i Stortinget legges det til rette for full overprøving av også merinnsynsvurderinger. For å sikre en ny og uavhengig gjennomgang ved saksforberedelsen av klagesaker foreslår mindretallet også organisatoriske tiltak for å styrke tilliten til saksbehandlingen, hvor saksforberedelsen bør legges til en enhet som ikke har vært involvert i den opprinnelige vurderingen av innsynsbegjæringen.

Når det gjelder spørsmålet om etablering av en ordning med rådgivende organ i klagesaker, viser mindretallet til at Stortingets regler om innsyn så langt det er hensiktsmessig bør tilsvare reglene i offentliglova. Dette taler mot at Stortinget etablerer en avvikende ordning. Også den begrensede saksmengden av klagesaker og hensynet til rask saksbehandling taler mot å opprette et nytt organ som skal involveres i klagesaksbehandlingen. Selv om et eksternt organ bare er rådgivende, vil det skapes en forventning om at presidentskapet vil følge organets forslag til avgjørelse. Det vil innebære at avgjørelsesmyndighet i slike saker i praksis flyttes ut av Stortinget. Ved å legge avgjørelsesmyndigheten i klagesaker til presidentskapet uten involvering av et eksternt organ forankres ansvaret for klagebehandlingen direkte hos folkets valgte representanter.

Når det gjelder unntak for varsel om kritikkverdige forhold, mener utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Solveig Horne, Øyvind Andersen, Olve Grotle og Åslaug Sem-Jacobsen, at det kan være behov for en noe utvidet unntaksadgang for Stortinget knyttet til Stortingets kontrollvirksomhet. Dette vil legge til rette for at Stortinget i sin kontrollvirksomhet i størst mulig grad vil kunne motta informasjon om kritikkverdige forhold som kan være av sensitiv karakter, uten at opplysningene nødvendigvis gjelder lovbrudd eller er taushetsbelagte. Fordi slike opplysninger ofte

har stor offentlig interesse, bør unntaksadgangen begrenses til henvendelser mottatt i Stortingets kontrollvirksomhet og til situasjoner der det er nødvendig å unnta dokumentet av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, mener de gjeldende unntaksreglene i offentliglova og unntaksadgangen for taushetsbelagte opplysninger er tilstrekkelige også for Stortinget. Mindretallet kan ikke se at det finnes gode nok grunner til å utvide dette unntaket i de særlige reglene for Stortinget sammenlignet med hva som gjelder ellers i forvaltningen. Tvert imot kan det være opplysninger om mulig kritikkverdige forhold som er relevant og av offentlig interesse.

Når det gjelder reguleringen av at krav om innsyn i forvaltningens dokumenter skal rettes mot avsenderorganet og ikke Stortinget, mener utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Olve Grotle, Åslaug Sem-Jacobsen, Solveig Horne, Øyvind Andersen og Maria Bakke, at den gjeldende reguleringen for Stortinget og Stortingets organer har gode grunner for seg, og foreslår å videreføre denne. Flertallet viser særlig til at Stortingets kontrollvirksomhet taler for å ha et rammeverk som legger til rette for best mulig informasjonstilgang fra forvaltningen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, ønsker ikke å fravike hovedregelen om at det organet som mottar innsynskrav, skal vurdere innsyn, og viser særlig til at dette er et grunnleggende prinsipp som gjelder ellers i forvaltningen.

1.2 Oppnevning og sammensetning av utvalget

Stortinget vedtok 15. juni 2023 å oppnevne et utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av Stortingets regler om dokumentinnsyn.

Bakgrunnen for oppnevningen var et representantforslag (Dokument 8:90 S (2021–2022)) om uavhengig behandling av søknader om innsyn i dokumenter fra Stortingets administrasjon og presidentskap. Representantforslaget kom i kjølvannet av flere avsløringer i mediene om misbruk av fellesfinansierte goder på Stortinget. I denne forbindelse søkte mediene innsyn på Stortinget, og rettet samtidig et kritisk søkelys mot at samme organ som avslår innsyn, skal behandle klager over avslag på innsyn.¹ Dette startet en offentlig debatt om klageordningen var uavhengig nok, eller om den burde endres av hensyn til tilliten til Stortinget. I behandlin-

1. Venli, V. (2021): Kontrolløren som kontrollerer seg selv (aftenposten.no)

gen av representantforslaget uttrykte presidentskapet at det ville ta initiativ til en helhetlig gjennomgang av Stortingets dokumentoffentlighetsregler. Det ble samtidig fremholdt at det ville være hensiktsmessig å slutføre pågående utredningsarbeid og gjennomganger som Stortinget hadde tatt initiativ til, før det ble nedsatt et utredningsutvalg for gjennomgang av dokumentinnsynsreglene, jf. Innst. 233 S (2021–2022). Presidentskapet viste særlig til at det er en sammenheng mellom utformingen av reglene for representantenes økonomiske ordninger, som var en sentral del av representantordningsutvalgets mandat, og behovet for åpenhet og innsyn på dette området. Dokumentinnsynsutvalget ble opprettet etter behandling av innstilling fra Stortingets presidentskap om oppnevning av utvalg til å gjennomgå Stortingets regler om dokumentinnsyn, Innst. 476 S (2022–2023) i Stortinget 15. juni 2023.

Dokumentinnsynsutvalget har hatt følgende sammensetning:

Svein Roald Hansen, leder (A)
 Olve Grotle (H)
 Åslaug Sem-Jacobsen (Sp)
 Solveig Horne (FrP)
 Akhtar Chaudhry (SV)
 Kristine Foss, jurist i Norsk Presseforbund
 Gard Oterholm, journalist i Dagens Næringsliv
 Øyvind Andersen, spesialrådgiver i Stortingets administrasjon
 Maria Bakke, avdelingsjef i Sivilombudet

Utvalgets sekretariat har bestått av spesialrådgiver Haakon Aakre og seksjonsleder Malin Nossun fra Stortingets administrasjon.

1.3 Utvalgets mandat

Utvalgets mandat er gitt i Stortingets vedtak nr. 486 (2022–2023) av 15. juni 2023, se også Innst. 476 S (2022–2023) fra Stortingets presidentskap om oppnevning av utvalg til å gjennomgå Stortingets innsynsregler av 15. juni 2023. I innstillingen fremhever presidentskapet følgende:

«Åpenhet og offentlighet har stor betydning for til-liten til Stortinget som institusjon. Presidentskapet viser til at det er viktig at regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter har legitimitet hos borgerne og pressens organer. Det er derfor ønskelig at gjennomgangen av innsynsreglene utføres av et uavhengig utredningsutvalg med et mandat som er forankret i Stortinget.»

Videre heter det i innstillingen om utvalgets mandat:

«Presidentskapet mener at utgangspunktet fortsatt bør være at de alminnelige reglene om dokumentoffentlighet i offentleglova følges også i Stortinget, med

mindre det er behov for særlige presiseringer og unntak, slik dette i dag er fastsatt i dokumentoffentlighetsreglene § 1. Det vises til at store deler av virksomheten i Stortingets administrasjon, for eksempel når det gjelder økonomiforvaltning, personalforvaltning og lignende, i stor grad kan likestilles med virksomheten i offentlige organer som er direkte underlagt offentleglova. I utgangspunktet bør det på dette området gjelde like regler for Stortinget som ellers i staten, med mindre Stortingets særlige konstitusjonelle rolle, virksomhet eller organisering tilsier noe annet. Blant annet forutsettes det videreført unntak for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene samt unntak for dokumenter om faglige råd i politiske beslutningsprosesser som utveksles mellom disse og bestemte deler av administrasjonen.»

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av Stortingets regler om dokumentinnsyn. Det skal tas utgangspunkt i de alminnelige reglene om dokumentoffentlighet i lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), men utvalget skal vurdere behovet for presiseringer og unntak fra bestemmelsene i loven, særlig i lys av Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet og organisering.

Utvalget skal vurdere hvordan saksbehandlingen i innsynssaker bør innrettes, herunder hvilket organ som skal behandle klager på avslag på innsyn i Stortingets dokumenter. Dersom det foreslås opprettet et nytt organ, skal det vurderes hvordan et slikt organ bør organiseres.

Utvalget kan også vurdere forholdet mellom de alminnelige reglene om innsyn i Stortingets dokumenter og bestemmelser om innsyn og offentlighet i Grunnloven, Stortingets forretningsorden og regler fastsatt ved særskilt vedtak i Stortinget.

Utvalget bes vurdere om regler om innsyn i Stortingets dokumenter bør fastsettes i lov. I så fall bes utvalget utarbeide forslag til lovbestemmelser om dette og vurdere om disse bør inkorporeres i offentleglova eller fremgå av en egen lov om innsyn i Stortingets dokumenter.

Utvalget gis frist til 1. oktober 2024.»

1.4 Utvalgets arbeid

Dokumentinnsynsutvalget har avholdt i alt åtte møter i perioden 28. august 2023 til 26. september 2024.

Som ledd i utvalgets innhenting av informasjon og synspunkter har utvalget hatt møter med og fått presentasjoner om sentrale temaer fra ulike aktører:

Marie Melgård, DN-journalist og leder i Stortingets presselosje, Tron Strand, leder i Pressens offentlighetsutvalg og journalist i Bergens Tidende, Vegard Venli, medlem av Pressens offentlighetsutvalg og nyhetsleder i Aftenposten, og Kira Katharina Venbakken, journalist i Nettavisen, om pressens erfaring med innsyn hos Stortinget og synspunkter på endringsbehov, 19. oktober 2023. Under dette innspillsmøtet kom det frem at flere av pressens representanter stilte spørsmål ved begrunnelsen for det de anså som svært omfattende unntak fra innsyn, og at mer presise unntak kan bidra til å styrke le-

gitimiteten og tilliten til Stortinget og Stortingets behandling av innsynskrav. Det ble også fremholdt at dagens klageordning i Stortinget er lite tillitsvekkende og bør endres.

Professor Eivind Smith, professor Eirik Holmøyvik og professor Christoffer Conrad Eriksen om modeller for hvordan en klageordning kan utformes innenfor konstitusjonelle rammer og hvilke konstitusjonelle utfordringer et uavhengig klageorgan kan reise, 30. november 2023. Det ble i møtet gitt uttrykk for at etablering av et eksternt organ neppe vil reise konstitusjonelle utfordringer, forutsatt at organets kompetanse avgrenses til å gi rådgivende uttalelser som ikke binder Stortingets beslutningsmyndighet. Det ble også gitt uttrykk for at det er en rekke hensyn som tilsier at reguleringen av innsyn og klageordning vedtas ved formell lov.

Sivilombud Hanne Harlem, avdelingssjef Annette Dahl og assisterende avdelingssjef Åse Bækkevold Kloster om Sivilombudets arbeid med innsynssaker og om en mulig rolle for Sivilombudet som klageinstans overfor Stortinget, 11. januar 2024. Sivilombudet ga uttrykk for at det er flere vektige momenter som taler mot å gi ombudet en slik rolle overfor Stortinget, og viste særlig til ombudets mandat om kontroll med forvaltningen og hensynet til ombudets uavhengighet og autoritet for utøvelse av mandatet.

Utvalgets sekretariat har på vegne av utvalget utredet og innhentet informasjon om tema mandatet reiser.

2. Rettslige rammer for offentlighet og innsyn

2.1 Grunnloven § 100

Grunnloven § 100 oppstiller et vern av ytringsfriheten og fikk sitt nåværende innhold i 2004, basert på forslaget fra den første ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:12). Det prinsipielle utgangspunktet om at det skal være ytringsfrihet, fremgår av første ledd i bestemmelsen og omfatter frihet til å ytre seg, frihet til å forholde seg taus og frihet til å motta ytringer. Denne retten er ikke absolutt, og andre ledd åpner for inngrep forutsatt at disse har hjemmel i lov, er forholdsmessig og lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse».

Bestemmelsens tredje ledd gir et særlig sterkt vern for «[f]rimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand». For slike ytringer er terskelen for inngrep høyere – det kan bare settes «klart definerte grenser» for slike ytringer, og det må foreligge «særlig

tungtveiende hensyn» holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

§ 100 fjerde ledd oppstiller et forbud mot forhåndsensur og sikrer den formelle ytringsfriheten. Grunnlovens system er at ytringer får fremsettes, med eventuelt ansvar i etterkant. Etter fjerde ledd gjelder det også visse unntak fra forbudet mot forhåndssensur.

I femte ledd beskytter Grunnloven også informasjonskravet som en del av ytringsfriheten. Dette omfatter retten til innsyn i statens og kommunenes dokumenter (dokumentoffentlighet) og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer (møteoffentlighet). Det følger av bestemmelsen at begrensninger i offentlighetsprinsippet må ha lov hjemmel og være begrunnet i hensyn til personvernet eller andre tungtveiende grunner.

Etter sjetten ledd skal myndighetene tilrettelegge for «en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette omtales gjerne som «infrastrukturkravet» og innebærer et ansvar for staten til å sikre faktiske ytringsmuligheter.

Grunnloven § 100 med offentlighetsprinsippet og infrastrukturkravet kan sies å stå som en permanent oppfordring om å arbeide for en størst mulig grad av åpenhet i den lovgivningen som til enhver tid gjelder, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004), punkt 6.6. Bestemmelsen kan også anses som en «rettesnor ved tolkningen av bestemmelser som begrenser retten til innsyn», jf. Høyesteretts kjennelse i Rt. 2015 s. 1467 (Oslo legevakt), premis 42.

Da Grunnloven § 100 ble vedtatt i 2004, gjaldt offentlighetsloven av 1970. Gjeldende offentleglov fra 2006 gir en snevrere unntaksadgang sammenlignet med offentlighetsloven av 1970. Stortinget forutsatte at grunnlovsbestemmelsen ikke skulle innebære en større innsynsrett enn det som fulgte av daværende regler i offentlighetsloven av 1970, og endringer i retning av mer offentlighet skulle skje ved formell lov, og ikke ved den nye bestemmelsen i Grunnloven § 100 femte ledd. Konsekvensen av dette er at heller ikke offentleglovas unntaksregler innskrenkes av Grunnloven § 100 femte ledd. Når det gjelder utforming av nye regler, kan lovgiver også innføre nye begrensninger i retten til innsyn, også innskrenkninger som legger opp til skjønnsmessige vurderinger. Dette forutsetter at tungtveiende grunner tilsier unntak, og at man ikke griper inn i det sentrale innholdet av den offentlighetslovgivningen som gjaldt da bestemmelsen ble vedtatt i 2004.²

2.2 Menneskerettskonvensjoner

Rett til informasjon og innsyn og krav til hjemmel for begrensning av denne følger av både Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10, FNs

2. Jf. Kristian Brandt m.fl., Offentleglova. Lovkommentar, Juridika, punkt 4.5 om krav om unntak fra offentlighet under Grunnloven § 100 femte ledd.

konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 nr. 2 og Tromsø-konvensjonen, omtalt i neste punkt.

Under EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 har rettstilstanden utviklet seg de senere år, fra en beskyttelse mot sensur til også å omfatte en individuell rett til tilgang til informasjon hos det offentlige. I storkammersaken *Magyar Helsinki Bizottság* fra 2016 oppstilte Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) fire vilkår for at en innsynsnekt skal kunne utgjøre et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1: formålet med innsynskravet, opplysningenes karakter, rollen til den som krever innsyn og foreliggende og tilgjengelig informasjon. Dersom alle vilkårene er oppfylt, vil det i utgangspunktet foreligge en rett til innsyn etter EMK artikkel 10 nr. 1. Det kan likevel gjøres inngrep i rettigheten dersom vilkårene i EMK artikkel 10 nr. 2 er oppfylt. De grunnleggende vilkårene for inngrep er at dette er hjemlet i lov, oppfyller et av de angitte formålene og er nødvendig i et demokratisk samfunn.

I norsk rettspraksis har innsyn med grunnlag i EMK artikkel 10 særlig vært vurdert i spørsmål om innsyn i dokumenter i straffesaker, som er unntatt fra offentleglovas virkeområde og regulert i straffeprosessloven, se eksempelvis HR-2021-526-A hvor Høyesterett under henvisning til nyere praksis fra EMD kom til at artikkel 10 ga VG krav på innsyn i saken, men samtidig at avisen ikke hadde krav på ytterligere dokumenter utover det begrunnede påtalevedtaket som allerede var utlevert.

Om innsynsretten etter EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 vil ha selvstendig betydning der spørsmål om innsyn avgjøres etter offentleglova, har ikke vært prøvd for domstolene. Samtidig er det ingen tvil om at EMK artikkel 10 kan gi grunnlag for innsynsrett, jf. HR-2021-526-A avsnitt 40.

2.3 Tromsø-konvensjonen

Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter («Tromsø-konvensjonen») er den første bindende internasjonale konvensjonen som anerkjenner en allmenn rett til innsyn i offentlig virksomhet. Konvensjonen skal sikre en alminnelig rett til dokumentinnsyn hos myndighetene som utgangspunkt i alle slags saker. Målet med konvensjonen er å finne et «minimum core of basic provisions», «reflecting what was already accepted» i medlemslandene, jf. Explanatory Report punkt I.

Norge underskrev konvensjonen 18. juni 2009 med ratifikasjon i september samme år. Et forbehold ble tatt for kommunikasjon med kongefamilien og Kongehuset. Det ble av regjeringen lagt til grunn at underskrivelse av konvensjonen ikke foranlediget endring av norsk lov og Stortingets samtykke til inngåelse av konvensjonen ble derfor ikke innhentet.³

Konvensjonen trådte i kraft 1. desember 2020 etter at ti land hadde ratifisert konvensjonen. I 2024 er det 15 land som har ratifisert konvensjonen.⁴

I motsetning til EMK gjelder ikke Tromsø-konvensjonen som norsk lov. Norge er likevel internasjonalt forpliktet til å følge konvensjonens prinsipper, og konvensjonen kan også være et tolkningsmoment når innholdet av bestemmelsene i offentleglova skal fastlegges.

Det er i konvensjonen gitt nærmere avgrensning av hvilke «offentlige myndigheter» som omfattes av konvensjonsforpliktelsene. Det følger av artikkel 1(2)(a)(i)(1) at «offentlige myndigheter» omfatter «offentlig styre og forvaltning på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå». Av artikkel 1(2)(a)(i)(2) følger at offentlige myndigheter også omfatter «lovgivende forsamlinger og dømmende myndigheter, i den grad de utfører forvaltningsoppgaver etter nasjonal lovgivning». Hver part kan også på tidspunktet for undertegning eller ratifikasjons-, godtakelses-, godkjennings- eller tiltredelsesdokumentet erklære at definisjonen av «offentlige myndigheter» også omfatter «lovgivende forsamlinger, med hensyn til deres øvrige aktiviteter». Norge har ikke avgitt slik erklæring.

Det må ut ifra konvensjonens ordlyd kunne legges til grunn at konvensjonen ikke gjelder Stortingets parlamentariske virksomhet.⁵ Det kan videre fastslås at Stortingets administrasjon ellers også bare i begrenset utstrekning utøver forvaltningsoppgaver i medhold av formell lovgivning.

Når det gjelder klageordning, har det i juridisk litteratur vært omdiskutert om gjeldende overprøvningsordninger i Norge oppfyller konvensjonens krav, særlig når det gjelder konvensjonens artikkel 8 nr. 1.⁶

Tromsø-konvensjonens krav til overprøvningsprosedyre for innsynskrav følger av artikkel 8. Bestemmelsen lyder:

«Artikkel 8. Klageadgang

1 Den som har begjært innsyn i et offentlig dokument, og som helt eller delvis, uttrykkelig eller underforstått, har fått avslag på sin begjæring, skal ha adgang til overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ etablert ved lov.

3. Kgl. res. 12, juni 2009.

4. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=205>

5. På noen områder forutsetter forvaltningens vedtak forutgående samtykke fra eller fremleggelse for Stortinget, jf. vassdragsreguleringsloven § 3 tredje ledd) samtykke til bompenger og vegprising etter veglova §§ 27 og 27 A og saker om foreleggning av åpning av nye områder for petroleumsvirksomhet etter petroleumsforskriften § 6 d. Utvalget har ikke vurdert nærmere om noen av disse oppgavene må anses som «forvaltningsoppgaver» for Stortinget etter Tromsø-konvensjonen.

6. Se blant annet drøftelse i Aulstad i Lov og rett nr. 2 (2023), Efestad i Lov og rett nr. 7 (2023) og Aulstad i Lov og rett nr. 1 (2024). Efestad legger til grunn at det ikke er tvil om at det norske regelverket er i tråd med konvensjonens krav, mens Aulstad mener det kan reises tvil ved dette.

2 Den som har begjært innsyn, skal alltid ha tilgang til en rask overprøvningsprosedyre uten store kostnader, som innebærer enten fornyet vurdering av en offentlig myndighet, eller overprøving i samsvar med nr. 1.»

Det forhold at regjeringen ved inngåelse av konvensjonen fant det klart at det ikke var nødvendig å innhente Stortingets samtykke, forutsetter at Norge som konvensjonspart mente at gjeldende klageregler ikke er i strid med konvensjonen, jf. Grunnloven § 26 annet ledd som fastsetter at traktater hvis iverksettelse etter Grunnloven nødvendiggjør en ny lov eller stortingsbeslutning først blir bindende når Stortinget har gitt sitt samtykke.

Stortinget har også nylig behandlet representantforslag om bl.a. å utrede et eget uavhengig klageorgan for innsynsbegjæringer under offentleglova, som var begrunnet i Tromsø-konvensjonens krav til overprøvningsadgang. Se Dokument 8:169 S (2021–2022) fra 29. mars 2022 og Dokument 8:11 S (2023–2024) fra 12. mai 2023. Forslagene fikk ikke Stortingets tilslutning, jf. Innst. 59 S (2022–2023), Innst. 211 S (2023–2024) og behandlingen av disse.

Utvalget legger også til grunn at gjeldende klageordning etter offentleglova oppfyller Tromsø-konvensjonens krav. Ved at Tromsø-konvensjonen oppstiller minimumskrav, vil det imidlertid ikke være noe i veien for å etablere klageordninger som går utover konvensjonens krav.

2.4 Offentleglova

Den sentrale lovregulering av allmennhetens rett til innsyn i offentlig forvaltning følger av offentleglova, som ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft 1. januar 2009. Loven erstattet offentlighetsloven av 1970, og innebar en utvidelse av retten til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet, både ved hva det kan kreves innsyn i, ved innsnevring av adgangen til å gjøre unntak og ved å omfatte flere virksomheter. Som offentlighetsloven av 1970 gjelder heller ikke nåværende offentleglov for Stortinget eller Stortingets organer. Det er imidlertid vist til offentleglova i Stortingets regler om dokumentinnsyn, slik at den langt på vei legges til grunn også for Stortingets del. Se mer om det i punkt 5.2.1 nedenfor.

Utgangspunktet etter offentleglova er at alle saksdokumenter i forvaltningen er åpne for innsyn. Saksdokumenter er et vidt begrep, og omfatter alle opplysninger og dokumenter som knytter seg til ansvarsområdet til et organ. Begrepet er teknologinøytralt. Det betyr at også bilder, videoer, sms-er og lydfiler kan være omfattet. Hvis noe skal unntas, skal det vises til en lovhemmel som begrunner unntaket. Alle kan be om innsyn, også anonymt, og man trenger ikke begrunne innsynskrav.

Opplysninger og dokumenter man får innsyn i, kan gjenbrukes til alle typer formål, så lenge det ikke kommer i konflikt med annen lovgivning eller opphavsretten. I de fleste tilfeller vil man også ha krav på å få utlevert informasjon i alle eksisterende formater.

En egen bestemmelse i loven gir rett til å kreve at forvaltningen gjennomfører og utleverer en sammenstilling av opplysninger når opplysningene finnes elektronisk lagret i databaser hos organet. Kravet er at sammenstillingen må kunne gjennomføres med «enkle framgangsmåter», som betyr at sammenstillingen må kunne skje ved hjelp av databaserte løsninger ved enkle kommandoer. Denne bestemmelsen har dannet grunnlaget for mye datastøttet journalistikk der store mengder data fra forvaltningen samles inn og bearbeides.

Forvaltningen har plikt til å gjøre en konkret vurdering av om det skal gis innsyn også når et dokument helt eller delvis kan unntas offentlighet. Denne plikten følger av det lovfestede prinsippet om merinnsyn, og er særegent for Norge og Danmark. Prinsippet om merinnsyn ble tatt inn i offentleglova i 2006 og var en videreføring av det som i den tidligere innsynsloven het meroffentlighetsprinsippet. Formålet er å tvinge frem en interesseavveining i den enkelte sak mellom hensynet til offentlig innsyn og hensynene som de enkelte unntaksbestemmelsene skal beskytte. Plikten til å utøve merinnsyn ligger også i EMK artikkel 10, gjennom interesseavveiningen i EMK artikkel 10 (2).

Loven oppstiller en plikt til å vurdere merinnsyn, ikke en plikt til å gi innsyn. Dette gjelder selv om interessene i favør av innsyn veier tyngre enn interessene mot. Samtidig heter det at organet bør gi innsyn hvis hensynet til offentlig innsyn veier tyngre enn behovet for unntak. Et flertall i offentleglovutvalget i 2003 mente at det burde stadfestes i loven at det skal gis innsyn hvis hensynene som trekker i denne retningen, veier tyngst. Dette forslaget fikk ikke gjennomslag. Et flertall i justiskomiteen som behandlet forslaget, mente en pliktregel ville være svært vanskelig å praktisere og virke konfliktskapende blant annet fordi hensynene som skal veies opp mot hverandre, vil være usammenlignbare.

En konsekvens av at merinnsynsplikten i offentleglova ikke er utformet som en pliktregel, er at den ikke kan prøves for domstolene. Ytringsfrihetskommisjonen fra 2022 foreslo å gjøre denne merinnsynsbestemmelsen til en pliktregel.⁷ Kommisjonen viste blant annet til at både Sivilombudet, Riksrevisjonen og evalueringen av offentleglova har påpekt mangler ved merinnsynsvurderinger, og stilt spørsmål ved om det foretas reelle merinnsynsvurderinger, slik de er forpliktet til etter loven. Etter gjeldende rett må et krav om innsyn der merinnsyn ikke er gitt, i så fall bygges direkte på EMK artikkel 10. Sivilombudet kan gi en vurdering av om det er fo-

7. NOU 2022:9 kapittel 11.8.2.23.

retatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering, og anbefale at forvaltningen vurderer merinnsyn på nytt, men kan bare i begrenset utstrekning overprøve konkrete vurderinger. I praksis betyr dette at avslag som er begrunnet med at merinnsyn er vurdert, i all hovedsak må aksepteres.

Kapittel 3 i offentleglova angir når forvaltningen kan nekte innsyn i offentlige dokumenter, det vil si når det kan gjøres unntak fra hovedregelen om fullt innsyn. Disse unntakene kan deles inn i to hovedgrupper – opplysninger som skal unntas, og de som kan unntas. Taushetsbelagte opplysninger skal alltid unntas, og det kan være straffbart å gi dem ut. Alle andre unntak er kanunntak, det vil si at det legges opp til en skjønnsutøvelse der forvaltningen har mulighet til å unnta opplysninger ut ifra nærmere angitte hensyn, men det foreligger ingen plikt til å gjøre det. Avslag skal bygge på en konkret vurdering av om det er et reelt og saklig behov for å unnta opplysningene som veier tyngre enn allmennhetens behov for innsyn.

Innsynskrav skal behandles «uten ugrunnet opphold». I praksis betyr dette samme dag og helst i løpet av én til tre arbeidsdager med mindre det er forhold ved selve innsynskravet som gjør at det er forsvarlig å bruke mer tid.

Alle avslag på innsyn kan påklages. Klageinstansen er nærmeste overordnede organ for det organet som har avslått innsyn. Statsforvalteren er klageorgan når kommuner eller fylkeskommuner nekter innsyn, og Kongen i statsråd hvis et departement avslår.

Det er også mulig å klage inn avslag over innsyn til Sivilombudet, men det er opp til ombudet om det behandler klagen. Sivilombudet kan komme med en kritisk uttalelse om saken, men kan ikke avgjøre spørsmål om innsyn med bindende virkning. Klager avgjort av Kongen i statsråd kan ikke påklages til Sivilombudet.⁸

2.5 Nærmere om ulike klageordninger

Ved innsynsklager i forvaltningen er som nevnt hovedregelen at klager går til nærmeste overordnede organ. Dette er i samsvar med den generelle ordningen for klager ved enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Bakgrunnen for ordningene med slik «klagebehandling i linje» har særlig vært hensynet til at klageinstansen, som også kan overprøve merinnsynsvurderinger, bør ha minst den samme faglige kompetansen som førsteinstansen. I forvaltningen kan det for samme underordnede organ også være ulike klageinstanser basert på den faglige tilknytningen til den aktuelle saken og hvem som er administrativt overordnet organ. For eksempel

er Statsministerens kontor som administrativt overordnet organ i mange tilfeller klageinstans for innsyn i dokumenter hos Regjeringsadvokaten. Men der et departement har bedt om bistand fra Regjeringsadvokaten i en sak, vil dette departementet være klageinstans.

Flere forslag om etablering av et uavhengig klageorgan for innsynskrav i forvaltningen har vært fremmet, men forslagene har ikke fått tilslutning av Stortinget, se eksempelvis senest Innst. 59 S (2022–2023), hvor et forslag om å utrede et slikt organ ikke ble vedtatt, jf. omtale ovenfor under punkt 2.3 om Tromsø-konvensjonen.

For Stortinget og Stortingets eksterne organer kan hovedregelen sies å ha likhetstrekk med ordningen i forvaltningen, ved at klager går til overordnet nivå. Etter forsvarsombudsloven § 14 kan avslag påklages til Ombudsnemnda, etter sivilombudsloven § 26 tredje ledd avgjør ombudet om et dokument helt eller delvis skal unntas offentlighet, etter NIM-loven § 11 tredje ledd kan avgjørelser om unntak fra offentlighet påklages til styret, og etter instruks om Riksrevisjonens virksomhet avgjør kollegiet klager over avslag på innsyn, jf. § 13 fjerde ledd. For Stortinget avgjøres klager enten av direktøren eller av presidentskapet der direktøren har avgjort klagen i første instans, jf. § 9 i reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter.

For Domstoladministrasjonen, som har ansvaret for den sentrale administrasjon av domstolene, er det gitt en særlig regulering om at offentleglova gjelder for Domstoladministrasjonens virksomhet og om klageinstans i domstoloven § 33 b.⁹ Klageinstans for direktørens vedtak er styret og for styrets vedtak Kongen i statsråd. Reguleringen innebærer at Domstoladministrasjonens avgjørelser om dokumentinnsyn behandles av styret. Domstolkommisjonen har foreslått å videreføre ordningen med at styret er klageinstans for direktørens vedtak, men foreslår av hensyn til domstolenes uavhengighet at Kongen i statsråd ikke bør være klageorgan for vedtak truffet av Domstoladministrasjonens styre, jf. NOU 2020:11 Den tredje statsmakt – Domstolene i endring kapittel 9.

Rapport fra utvalget til å utrede Riksrevisjonens virksomhet ble fremlagt 30. november 2023, jf. Dokument 19 (2023–2024). Utvalget har bl.a. vurdert spørsmålet om behandling av klager over avslag på innsyn hos Riksrevisjonen. Utvalget forslår her at det oppnevnes en ny klagenemnd for avgjørelse av klager over avslag på innsyn. Utvalget uttaler også at det bør vurderes om denne nemnda skal behandle også andre typer klagesaker, eller klager på avslag om innsyn hos andre av Stortingets eksterne organer. Utvalget har også vurdert om behandling av klagesaker kunne legges til Sivilombudet, men foreslår ikke det. For utvalgets vurderinger

8. Omtalen av offentleglova her er hentet fra kapittel 11.4 i ytringsfrihetskommisjonens utredning, NOU 2022:9.

9. For domstolene gjør offentleglova § 2 fjerde ledd i utgangspunktet unntak for saker som behandles etter rettspleielovene.

av dette, se særlig punkt 28.3.6 «Behandling av klager over avslag på innsyn». Utvalgets forslag er sendt til kontroll- og konstitusjonskomiteen til behandling.

2.6 Regelarbeid i EU knyttet til teknologisk utvikling

Det pågår en rekke lovgivningsarbeid knyttet til den teknologiske utviklingen, hvor en del har en side mot offentlighet og innsyn.

I 2019 vedtok EU direktiv om åpne data og viderebruk av informasjon fra offentlig sektor (EU 2019/1024), som langt på vei bygger på EUs direktiv fra 2003 (direktiv 2003/98/EF med endringsdirektiv 2013/37/EU) som er gjennomført i norsk rett i offentleglova.¹⁰ Direktivet skal gjennomføres i norsk lovgivning, og regulerer blant annet gratis tilgang til datasett med høy verdi på en del utvalgte områder. Direktivets virkeområde er offentlige organer og enkelte typer offentlige foretak. 26. juni 2024 avgav viderebruksutvalget sin utredning NOU 2024:14 med forslag til ny datadelingslov.

I 2022 kom Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2022/868 av 30. mai 2022 om europeisk dataforvaltning (dataforvaltningsforordningen). Denne fastsetter regler som skal legge til rette for viderebruk av visse kategorier data fra offentlige organer som ikke kan deles åpent, og en del andre mekanismer for å øke tilliten til datadeling som involverer både private og offentlige aktører.¹¹

Det pågår også flere prosesser i EU som vil påvirke Norges regulering av innsyn, datadeling og kunstig intelligens.¹²

3. Reglene om innsyn i parlamenter i andre land

Utvalget har innhentet opplysninger om hvordan innsyn er regulert fra parlamentene i Sverige, Danmark, Finland og på Island.

Overordnet samsvarer de ulike landenes reguleringer av innsyn hos parlamentene med den generelle reguleringen av offentlighet og innsyn, hvor man gjerne omtaler en østnordisk (Sverige og Finland) og en vestnordisk tradisjon (Danmark, Island og Norge).¹³

For reglene om innsyn hos parlamentene fremstår ulikheten mellom Norge/Island og Danmark som større enn det som er tilfellet for regler om offentlighet i for-

valtningen. Blant de nordiske land er reglene om innsyn i Folketinget mest restriktive.

3.1 Sverige

I Sverige følger retten til innsyn hos myndighetene, herunder hos Riksdagen, av tryckfrihetsförordningen, som er en av de svenske grunnlovene. Unntak fra innsyn kan angis i lov, og må gjelde nærmere angitte interesser som eksempelvis rikets sikkerhet eller forholdet til andre stater. Den aktuelle lovgivning om unntak er offentlighets- og sekretesslagen (2009:400), som i flere bestemmelser har en særlig regulering av innsyn hos Riksdagen.

Offentlighet og innsyn hos Riksdagens parlamentariske virksomhet og i Riksdagens administrasjon er noe ulikt regulert. Unntakene for Riksdagens parlamentariske virksomhet har likhetstrekk med reguleringen i Norge, eksempelvis når det gjelder komitémøter for lukkede dører. Korrespondanse mottatt i egenskap av partileder er heller ikke omfattet av reglene.

Det kan bes om innsyn i dokumenter opprettet i eller mottatt av administrasjonen. Dokumenter utvekslet mellom en representant og administrasjonen anses som dokumenter hos administrasjonen, eksempelvis reiseregninger. De mest praktiske unntakshjemplene for avslag hos administrasjonen er av lignende art som i Norge, og omfatter eksempelvis sikkerhetshensyn og forretningshemmeligheter.

Avslag på innsyn hos Riksdagens administrasjon kan påklages til Högsta förvaltningsdomstolen (klager fra enkeltpersoner eller kommuner) eller Riksdagens överklagandenämnd (klager fra statlige organer).

For dokumenter knyttet til Riksdagens og komiteenes virksomhet, avgjør Riksdagen eller komiteen om et dokument skal utleveres. Slike avgjørelser kan ikke påklages.

3.2 Finland

I den finske grunnloven er det i § 50 en særlig regulering av offentlighet i Riksdagens virksomhet. Bestemmelsen angir bl.a. at plenumsmøtene er offentlige med mindre Riksdagen bestemmer noe annet, at komitémøter ikke er offentlige, og at protokoller i utgangspunkter er offentlige.

Det er ulik regulering av dokumenter knyttet til henholdsvis den parlamentariske og administrative virksomheten. Offentlighet for parlamentariske doku-

10. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

11. Omtalen bygger på fremstillingen i NOU 2024:14 kap. 6.1.1. Med lov skal data deles– Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

12. Se nærmere omtale av disse prosessene i NOU 2024:14 kap. 3.3. Med lov skal data deles– Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. EUs KI-forordning (2024/1689) trådte i kraft i EU 1. august 2024.

13. Dokumentoffentlighet i straffesaker. En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet, Ragna Aarli, 2021, punkt 6.1, med henvisning til Oluf Jørgensen, Offentlighet i Norden, Nordicom 2014 nr. 3, s. 211–214.

menter og komitémøter mv. er regulert i forretningsordenen. Innholdet i reglene har likhetstrekk med reguleringen i Sverige og Norge.

I Finland anvendes offentlighetsloven på Riksdagens administrasjon, herunder reglene om svar på innsynsbegjæringer og regler om taushetsplikt. Avslag på innsyn hos administrasjonen kan påklages til Riksdagens kansli (administrasjonens ledelse). Avgjørelser derfra kan påklages videre til Högsta förvaltningsdomstolen.

3.3 Danmark

Folketingets møter er offentlige etter § 49 i den danske grunnloven, og presidentskapet har i medhold av forretningsordenen fastsatt egne regler om adgang til Folketingets parlamentariske dokumenter. Utgangspunktet er at parlamentariske dokumenter mv. publiseres på ft.dk, med mindre det dreier seg om interne eller fortrolige dokumenter.

Offentlighet og unntak for komiteenes (udvalgenes) dokumenter er regulert i Håndbog i Folketingsarbejde, punkt 4.9. Der fremgår det bl.a. at det opereres med tre kategorier av dokumenter, henholdsvis offentlige, interne og fortrolige.

Folketinget og administrasjonen er ikke omfattet av offentlighetsloven. Det er Folketinget selv som avgjør i hvilket omfang det meddeles innsyn i opplysninger, herunder om representanters forhold.

For innsyn i dokumenter knyttet til folketingsmedlemmer utøves generelt åpenhet når det handler om generelle opplysninger om Folketingets forhold, mens det utvises tilbakeholdenhet når det dreier seg om personrelaterte opplysninger. Det gis ikke innsyn i Folketingets administrasjons interne korrespondanse eller administrasjonens korrespondanse med folketingsmedlemmer. Innsynsbegjæringer i andre deler av administrasjonens forhold avgjøres konkret.

Det er ingen klageadgang i Danmark. Ny innsynsbegjæring kan innsendes, men det er ingen formell klageinstans.

3.4 Island

Også på Island skilles det mellom adgang til opplysninger om Altingets arbeid som parlamentarisk forsamling og Altingets administrasjon.

Altingets forretningsorden har regler om publisering av Altingets forhandlinger og dokumenter i § 96. Siden 2011 har det vært særlige regler om registrering og publisering av representantenes økonomiske interesser og stillinger utenfor Altinget. På Altingets nettside publiseres også opplysninger om representantenes godtgjørelser og refunderte utgifter.

Den islandske forvaltningsloven omfatter forvaltningen av Altinget, herunder reglene om partsinnsyn, eksempelvis for ansatte.

Fra 2019 gjelder offentlighetloven (opplysningsloven) for Altingets administrasjon, med unntak for reglene om bl.a. klageorgan. Nærmere bestemmelser om administrasjonen er gitt i Altingets forretningsorden §§ 91 til 93. Utfyllende regler om innsyn og unntak for administrasjonens dokumenter ble gitt av presidentskapet i 2020. Island opplyser at disse reglene tar utgangspunkt i de norske reglene om innsyn i Stortingets dokumenter fra 2009.

Avslag på innsyn hos administrasjonen kan påklages til presidentskapet. Altingets forretningsorden gir i § 93 hjemmel til å fastsette instruks om at avslag kan påklages til et utvalg bestående av ikke-parlamentariske medlemmer utpekt av presidentskapet. Denne adgangen er ikke blitt brukt. Det er få begjæringer om innsyn hos Altinget.

4. Utviklingstrekk etter forrige revisjon av reglene

4.1 Innledning

Gjeldende regler om innsyn i Stortinget ble fastsatt i 2009, og er i liten grad endret siden den gang. I innstillingen som ligger til grunn for utvalgets mandat, er det forutsatt at behovet for særlige tilpasninger og unntak bør vurderes i lys av utviklingen siden forrige helhetlige gjennomgang i 2009. Endringer av rettstilstanden generelt er omtalt i kapittel 2.

Siden 2009 er det skjedd betydelige endringer, både i samfunnet generelt, men også mer konkret i Stortinget, både når det gjelder den parlamentariske virksomheten og for Stortingets administrasjon.

4.2 Generelle samfunnsendringer

4.2.1 DIGITALISERING OG TEKNOLOGISK UTVIKLING

Digitalisering og annen teknologi er i stadig utvikling, og mye er endret siden 2009. Også bruken av teknologien er i endring. Eksempelvis bruker ni av ti nordmenn nå sosiale medier, en økning fra 57 prosent i 2011, da SSB begynte å måle dette.¹⁴

Hvilke konsekvenser digitalisering har for offentlig virksomhet, har vært drøftet i flere større offentlige utredningsarbeider de senere år. I NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver kapittel 6 om utviklingstrekk og utfordringsbildet redegjøres det eksempelvis for hvordan di-

14. SSB, Bruk av IKT i husholdningene, mars 2023.

gitaliseringen skaper utfordringer for arkivsektoren og arkivloven. Det vises til at forvaltningen har tatt i bruk digitale infrastrukturer og systemer, men arkivregelverket er ikke blitt tilpasset effektene av den digitale transformasjonen. Utfordringer som trekkes frem, er stadig økende informasjonsvolum og endringstempo, variasjon i oppgaveløsning og arbeidsprosesser, nye formater, lagringsmedier og endrede egenskaper ved dokumentasjonen. I NOU 2019:5 Ny forvaltningslov kapittel 18 drøftes hva digitaliseringen medfører for forvaltningens alminnelige saksbehandling med vekt på teknologinøytralitet, automatiserte beslutningsprosesser og digital kommunikasjon med borgerne.

Etter 2022 har generativ kunstig intelligens (generativ KI) fått et gjennombrudd. I omtalen av teknologitrendene for 2024 omtaler Teknologirådet bl.a. hvordan kunstig intelligens vil utfordre demokratiet og utvikling og bruk av KI-agenter i offentlig sektor.¹⁵ En økende andel av forvaltningens saksbehandling gjennomføres ved bruk av automatisert saksbehandling, og stadig flere statlige virksomheter tester også ut kunstig intelligens i HR-arbeid eller andre virksomhetsoppgaver.¹⁶ Dette utfordrer de tradisjonelle synspunktene om hva som trengs for å kunne drive uavhengig kontroll av saksbehandlingen. For eksempel er det vesentlig å ha innsyn i algoritmene som ligger bak automatisert saksbehandling.¹⁷

4.2.2 SIKKERHET OG BEREDSKAP

Sikkerhet og beredskap har fått økt betydning de senere år. Blant globale trender som utfordrer norsk beredskap, omtaler totalberedskapskommisjonen stormaktsrivalisering, teknologisk utvikling og digitale trusler og klimaendringer, jf. NOU 2023:17.

Ny sikkerhetslov ble vedtatt i 2018, med nye omfattende krav til offentlige organer, leverandører og virksomheter.

Trusselbildet det norske samfunnet står overfor er beskrevet i Politiets sikkerhetstjenestes (PSTs) ugraderte nasjonale trusselvurdering for 2024. PST opplyser at de ser et stabilt høyt nivå av trusler og hets rettet mot myndighetspersoner og politikere i Norge, hvor de som får mye medieoppmerksomhet og forbindes med saker som vekker følelsesmessig engasjement, er særlig utsatt. PST fremholder også at stadig flere folkevalgte begrenser eller sensurerer sine politiske ytringer i offentligheten som følge av hets og trusler, og at enkelte har trukket

seg fra politikken, eller vurderer å gjøre det, noe som svekker vårt demokratiske system.

PST omtaler også i sin ugraderte nasjonale trusselvurdering for 2024 at det forventes at flere autoritære stater, særlig Russland og Kina, vil gjennomføre påvirkningsoperasjoner i Norge i 2024. Formålet med påvirkningsoperasjonene vil være å endre oppfatningen til enkeltpersoner, grupper eller befolkningen for øvrig i en retning som tjener den fremmede statens interesser. Påvirkningsoperasjoner gjennomføres ofte digitalt gjennom sosiale medier, og det forventes at fremmede stater vil benytte både nye og eksisterende konfliktlinjer i et forsøk på å polarisere og destabilisere det norske samfunnet. Kunstig intelligens kan her være et nyttig verktøy som kan brukes til å heve kvaliteten i narrative som formidles, og som kan øke muligheten for at fremmede stater lykkes med å nå sine mål.

Ytringsfrihetskommisjonen omtaler også undersøkelser som viser forekomst av trusler og sjikane mot bl.a. politikere blant en betydelig andel av de som har svart undersøkelsene. Kommisjonen vurderer samtidig at det i det store og hele står godt til med det offentlige ordskiftet i Norge, og advarer mot en overdreven negativ fremstilling av offentligheten, noe som ikke har grunnlag i de ulike studier kommisjonen har gjennomgått, jf. NOU 2022: 9 punkt 5.4.4. og 5.6.

Våren 2024 varslet regjeringen at den er i gang med å utarbeide en strategi for å styrke folks motstandskraft mot desinformasjon som skal ferdigstilles i løpet av 2025. Strategien vil blant annet ta opp hvordan vi kan utvikle en mediepolitikk som bidrar til at mediene er i stand til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag også i fremtiden, og bidra til å styrke den kritiske medieforståelsen i befolkningen, slik at folk blir i stand til å selv vurdere hvorvidt informasjon, bilder og video er troverdige.¹⁸ I regjeringens mediepolitiske redegjørelse for 2023 uttaler kultur- og likestillingsministeren at «et solid mediemangfold av redaktørstyrte medier bidrar til å styrke befolkningens motstandskraft mot desinformasjon».¹⁹ Ytringsfrihetskommisjonens rapport hadde et eget kapittel om retten til innsyn og påpekte den klare sammenhengen mellom rett til informasjon og ytringsfrihet i kap. 11.1:

«Innsyn og offentlighet er en sentral del av ytringsfriheten og en grunnleggende forutsetning for at den er reell. Informasjon er nødvendig for å få ny kunnskap, forstå en sak, utvikle meninger og begrunne synspunkter. Fra myndighetenes side kan det å holde tilbake

15. Teknotrender for Stortinget 2024, Teknologirådet.

16. NOU 2023:11 kap 24 og pressemelding fra Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet mars 2024 om statens arbeidsgiverbarometer for høsten 2023.

17. <https://www.arkivverket.no/nyheter/automatisert-saksbehandling-og-innsyn-i-regulatorisk-sandkasse>

18. Regjeringen.no. Om arbeidet med strategi for å styrke motstandskraften mot desinformasjon, hentet 8. august 2024 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-setter-i-gang-arbeid-mot-desinformasjon/id3033015/>

19. Regjeringen.no. Redegjørelse om ytringsfrihet og mediepolitikk, 14. november 2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse-om-ytringsfrihet-og-mediepolitikk/id3014438/>

informasjon være et middel for å skjule feil og maktmisbruk, hindre kritikk og beholde makten. Åpenhet skaper tillit og motvirker mistro og konspirasjonsteorier.»

4.3 Endringer knyttet til Stortingets parlamentariske virksomhet

4.3.1 REGELENDRINGER

Siden 2009 er det foretatt betydelige endringer av Grunnloven, både gjennom grunnlovsrevisjonen ved 200-årsjubileet i 2014 og også ved senere endringer, senest ved stortingsvedtak av 21. mai 2024 om et helhetlig grunnlovsværn for domstolene. Gjennom endringene de senere år kan Grunnloven sies å være revitalisert og dermed en stadig viktigere rettskilde for domstolene og andre rettsanvendere. De bestemmelsene som er mest sentrale for spørsmål om offentlighet og innsyn hos Stortinget, § 84 om møte- og dokumentoffentlighet og § 100 om ytringsfrihet, er imidlertid ikke innholdsmessig endret siden 2009.

Siden 2009 er det også foretatt en del endringer i Stortingets forretningsorden. I 2012 ble det gjort en omfattende språklig og teknisk revisjon av Stortingets forretningsorden for å gjøre den mer oversiktlig og tilgjengelig for brukerne. I forlengelsen av dette ble det også foretatt en innholdsmessig revisjon i 2013. Av bestemmelser som er kommet til siden 2009, kan nevnes § 22 a om initiativdebatt og mulighet til skriftlige høringer samt bruk av fjernmøter ved komitémøter og høringer, jf. § 25 fjerde ledd og § 27 tiende ledd. Ansvar for administrative saker ble i 2018 tydeliggjort ved ny § 9 a og 9 b, se nærmere omtale i punkt 4.3.7. Blant annet i lys av ny sikkerhetslov i 2018, ble det i 2019 gitt regler i forretningsordenen om behandling av gradert informasjon i ny § 75 a. Ny § 75 b om taushetsplikt og tilgang til gradert informasjon for ansatte i gruppesekretariatene trådte i kraft 1. oktober 2022. I 2019 ble krav til representantenes underskrift på spørsmål og forslag i §§ 39 og 70 fjernet for å legge til rette for elektroniske løsninger ved innlevering.

Med virkning fra 1. oktober 2009 ble den tidligere frivillige registreringsordningen erstattet med en obligatorisk registreringsordning for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser, jf. Stortingets forretningsorden § 76. Reglene er etter dette justert flere ganger. Reglene ble sist endret 9. januar 2024. Stortinget vedtok da flere endringer som medførte økt åpenhet, bl.a. at alle aksjehandler en representant foretar, skal meldes inn, og mer omfattende krav til informasjonen som skal oppgis om den enkelte transaksjon.

Gjeldende regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter fra 2009 ble endret i 2018, ved tilføyelse av ny unntaksmulighet for dokument som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene. Unntaket er begrunnet i presidentska-

pets behov for å kunne drøfte foreløpige forslag med partigruppene, se Innst. 406 S (2017–2018) punkt 3.

4.3.2 PUBLISERING AV INFORMASJON OM DEN PARLAMENTARISKE VIRKSOMHETEN

Siden 2009 har det skjedd en utvikling hvor informasjon om Stortingets arbeid i stadig større grad publiseres på stortinget.no.

Korrespondanse i kontroll- og konstitusjonskomiteens undersøkelser blir nå publisert på Stortingets nettside.

Som hovedregel har protokollene fra presidentskapsmøtene vært unntatt offentlighet etter § 5 i Stortingets dokumentoffentlighetsregler. Presidentskapet ønsket å legge til rette for større grad av åpenhet, og fra 3. mai 2018 publiseres de fleste av presidentskapets beslutninger på stortinget.no. Det er ikke alle saker og beslutninger som publiseres. Noen saker unntas, eksempelvis på grunn av taushetsplikt, av hensyn til beredskap og sikkerhet eller fordi de handler om innstillingsutkast eller budsjettsaker i prosess.

Det ble i 2019 innført en ordning tilsvarende den Folketinget i Danmark har når det gjelder publisering av informasjon om komité- og delegasjonsreiser. Dette innebærer at opplysninger om reisemål, dato, tid, formål og kostnad offentliggjøres på stortinget.no.

Det er de siste årene også innført en ordning hvor komiteenes mottatte høringsinnspill normalt publiseres på stortinget.no. Tidligere måtte det søkes innsyn i slike høringsinnspill gjennom e-innsynsløsningen.

Fra 2021 er notater fra Stortingets utredningsseksjon i større utstrekning enn tidligere blitt publisert på stortinget.no.

Stortingets administrasjon har etablert Stortingets tjeneste for åpne data, som tilbyr uttrekk fra databaser som benyttes i Stortingets parlamentariske saksbehandling.

Stortinget har tatt i bruk sosiale medier, og publiserer informasjon knyttet til den parlamentariske virksomheten der. Formålet med å ta i bruk flere kanaler er å treffe folk der de er og oppnå målet om aktuell kunnskapsformidling av folkestyret. Stortinget har hatt konto på Twitter siden 2008 og Flickr siden 2010. Noen år senere ble også en LinkedIn-profil og en YouTube-kanal opprettet. Våren 2017 tok Stortinget i bruk Facebook, Instagram og Snapchat (snaptinget) som kommunikasjonskanaler. Snapchat-kontoen ble høsten 2020 erstattet med en ny Instagram-konto (stortinget_ung) rettet mot ungdommer.

Stortingets administrasjon utformet i 2021 en kommunikasjonsstrategi.

4.3.3 STORTINGSOPPNEVNT UTVALG

De senere år har det vært en økning i antallet utredningsutvalg oppnevnt av Stortinget og presidentskapet. I tillegg til dokumentinnsynsutvalget er det blant annet nedsatt utvalg til å utrede og foreslå endringer av lovgivningen for flere av Stortingets eksterne organer, og til å utrede prosedyren for grunnlovsendringer.

Representantordningsutvalget ble nedsatt 18. november 2021 for å se på Stortingets pendlerboligordning og fikk fra 16. desember 2021 utvidet mandatet til også å se på alle Stortingets økonomiske ordninger for stortingsrepresentanter. Utgangspunktet for oppnevningen av utvalget var de sakene som kom frem i offentligheten høsten 2021, knyttet til stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, herunder den såkalte «Pendlerboligsaken».

Utvalgets endelige rapport (Dokument 18 (2022–2023)) ble levert 31. januar 2023. Representantordningsutvalget foreslo seks overordnede prinsipper som grunnlag for den videre behandlingen av den fremtidige innretningen av representantenes økonomiske ordninger. Presidentskapet sluttet seg til disse i behandlingen av rapportene (Innst. 499 S (2022–2023) kap 13.1). I prinsipp nr. 5 heter det:

«Stortingets ordninger for stortingsrepresentanter skal være åpne og transparente, blant annet ved at informasjon om ordningene, herunder kontrollmekanismer og reaksjons-/sanksjonsformer, blir gjort aktivt tilgjengelig for allmennheten.»

Jf. mer utfyllende omtale av representantordningsutvalgets forslag på dette området ovenfor under punkt 4.3.2.

Representantordningsutvalget tok til orde for at Stortinget i større grad aktivt bør publisere ulike typer opplysninger og informasjon på Stortingets nettsider. Utvalget fremhever at åpenhet om ordningene er helt sentralt for tilliten til ordningene. Samtidig presiserer utvalget at åpenheten ikke må komme i konflikt med sikkerhet og personvern. På denne bakgrunn foreslo utvalget at Stortinget utarbeider sykefraværstatistikk i etterkant av hver stortingsperiode. Videre foreslo utvalget at den totale mengden av ulike former for reiser offentliggjøres på et overordnet nivå, i tillegg til antall forlenkede velferdspermisjoner med godtgjørelse som presidentskapet har innvilget. Utvalget mente også at Stortinget bør offentliggjøre informasjon om hvilke representanter som til enhver tid har fått tildelt pendlerbolig.

Presidentskapet redegjør i Innst. 499 (2022–2023) punkt 13.12 for oppfølgingen av utvalgets forslag. Det fremkommer her blant annet at presidentskapet er enig med utvalget i at Stortinget i større grad aktivt bør publisere ulike typer opplysninger og informasjon om representantordningene på Stortingets nettsider, og at åpenhet om ordningene er helt sentralt for tilliten til at ord-

ningene forvaltes på en god måte. Samtidig må det tas hensyn til sikkerhet og personopplysningsvern.

Presidentskapets tilråding i Innst. 499 (2022–2023) ble vedtatt av Stortinget 15. juni 2023. Et forslag til ny stortingsgodtgjørelseslov planlegges lagt frem i god tid før neste stortingsvalg.

Utvalget til å utrede prosedyrer for grunnlovsendringer ble nedsatt av Stortingets presidentskap 27. oktober 2022. Et overordnet formål var blant annet å sikre kunngjøring og offentlig debatt om grunnlovsforslag. Utvalget overleverte sin rapport 2. oktober 2023, jf. Dokument 18 (2023–2024). Utvalget mener at fremgangsmåten for å endre Grunnloven bør endres, blant annet for å sikre mer oppmerksomhet rundt, og grundigere behandling av, grunnlovsforslag. Utvalgets rapport ble behandlet av Stortinget 20. juni 2024, på bakgrunn av innstilling fra kontroll- og -konstitusjonskomiteen, jf. Innst. 445 S (2023–2024).

Utvalget til å utrede endringer av Grunnloven §§ 25 og 26 ble nedsatt av Stortingets presidentskap 15. juni 2023, og overleverte sin rapport 20. juni 2024, jf. Dokument 20 (2023–2024). Utvalget har blant annet foreslått en modernisering av grunnlovsbestemmelsene om forsvarsmakten og utenriksstyret, slik at ordlyden korresponderer med den faktiske rettstilstanden. Et flertall går inn for å grunnlovsfeste konsultasjonsordningen og å endre terskelen for når Stortingets samtykke skal innhentes ved bruk av forsvarsmakten utenfor riket. Utvalget har videre vurdert hvordan regjeringen kan gjennomføre fortrolige konsultasjoner med den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé i tidskriser. Utvalget viser til at utenriks- og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk har betydning for hvordan krav til informasjonssikkerhet ivaretas i samhandlingen mellom regjeringen og Stortinget. Utvalget understreker også at hensynet til offentlig innsyn og debatt i utenriks- og forsvarspolitikken tilsier at den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé brukes slik formålet sier.

Stortinget besluttet 27. april 2021 oppnevning av utvalg til å utrede Riksrevisjonens virksomhet. Riksrevisjonsutvalget avleverte sin rapport 30. november 2023, jf. Dokument 19 (2023–2024). Som del av arbeidet har utvalget utarbeidet forslag til en ny lov om Riksrevisjonen, hvor det er foreslått flere endringer av gjeldende regulering. Blant annet foreslår utvalget at det oppnevnes en klagenemnd for avgjørelse av klager over avslag på krav om innsyn hos Riksrevisjonen, jf. forslag til ny § 7-4 om allmennhetens rett til innsyn i Riksrevisjonens dokumenter. Utvalgets rapport er til behandling i kontroll- og konstitusjonskomiteen med frist for avgivelse av innstilling 5. november 2024.

4.3.4 EKSTERNE ORGANER FOR STORTINGET

Norges institusjon for menneskerettigheter (forkortet NIM – tidligere Nasjonal institusjon for menneskerettigheter) ble opprettet som et nytt eksternt organ for Stortinget i 2015. Institusjonen skal blant annet rådgive Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene. På lik linje med øvrige eksterne organer (Riksrevisjonen, Sivilombudet, EOS-utvalget og Ombudsnemnda for Forsvaret) avgir institusjonen årsregnskap og fremmer forslag til budsjett for Stortingets presidentskap.

NIM-loven ble revidert i 2022, og i denne forbindelse ble bestemmelser om innsyn i institusjonenes dokumenter, som tidligere var delt mellom lov og instruks, samlet i loven § 11.

Ny lov om Sivilombudet og ny lov Ombudsnemnda for Forsvaret ble vedtatt i 2021. I denne forbindelse ble blant annet reglene om innsyn i disse organenes dokumenter vurdert.

4.3.5 DIGITALISERING OG NYE LØSNINGER FOR PARLAMENTARISK SAKSBEHANDLING

Stortingets administrasjon arbeider med utvikling av nye løsninger for digitalisering av den parlamentariske saksbehandlingen gjennom det pågående prosjektet «StorSak».

StorSak og den parlamentariske dokumentproduksjonsprosessen handler om arbeidet som gjøres fra en sak oppstår til den er vedtatt og publisert. Denne er i dag preget av mange manuelle prosesser og rutiner med liten grad av automatisering og digitalisering. StorSak-prosjektet går ut på å endre, forbedre og digitalisere dette. Prosessen består blant annet av arbeidet med referat, arbeid med innstillinger, håndtering av forslag og vedtak, møteplanlegging og publisering av saker og referat på stortinget.no. Den nye løsningen skal lanseres høsten 2025.

Ny digitale parti-, komité- og utredningsportal ble tatt bruk i 2019.

En talegjenkjenningsløsning for produksjon av referater fra stortingsforhandlingene ble tatt i bruk våren 2022, og løsningen er senere videreutviklet for å skape et bedre arbeidsverktøy.

4.3.6 MEDIEOMTALE AV STORTINGET OG PÅFØLGENDE GJENNOMGANGER AV STORTINGETS ØKONOMISKE ORDNINGER MV.

Siden 2009 har medieoppmerksomheten om Stortinget vært økende og antall innsynsbegjæringer har økt

betydelig, se punkt 4.4.5 for en egen omtale av utviklingen av innsynsbegjæringer. De senere år har det vært en rekke kritiske medieoppslag om Stortinget, både om stortingspolitikere og Stortingets administrasjon. Saker som har vært gjenstand for betydelig oppmerksomhet, er Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 (særlig omtalt i årene 2016–2018), saker knyttet til blant annet pendlerboliger og økonomiske ordninger fra høsten 2021 og saker knyttet til Stortingets register for verv og økonomiske interesser i 2023 (omfatter også regjeringsmedlemmer). Se punkt 4.4.6 nedenfor for en nærmere omtale av konsekvenser for Stortingets administrasjons håndtering av innsynsbegjæringer.

Sakene som har kommet frem i offentligheten knyttet til stortingsrepresentantenes økonomiske ordninger, jf. blant annet representantordningsutvalget som er omtalt ovenfor. Det er også gjennomført en omfattende skatterevisjon av alle de økonomiske ordningene for representantene, og Skatteetaten har gjennomført en kontroll med Stortingets pendlerboligordning.²⁰

Stortinget vedtok som omtalt under punkt 4.3.1 i januar 2024 flere endringer i regelverket for registrering av verv og økonomiske interesser.

4.3.7 TYDELIGGJØRING AV ANSVARET FOR ADMINISTRATIVE SAKER

I 2018 ble ansvaret for administrative saker i Stortinget tydeliggjort i Stortingets forretningsorden. Det fremgår nå uttrykkelig av § 9 a at innenfor de rammer som vedtatt av Stortinget, har presidentskapet et overordnet ansvar for administrative saker, og at presidentskapet bør drøfte administrative saker av særlig viktighet med partigruppene. Det fremgår videre av bestemmelsen at presidentskapet kan delegerer avgjørelsesmyndighet til Stortingets direktør i administrative saker.

Det følger av § 9 b at Stortingets direktør tilsettes av Stortinget, at direktøren leder arbeidet i Stortingets administrasjon, og at direktøren er sekretær for Stortingets presidentskap. Viktige saker skal alltid forelegges presidentskapet.

Gjeldende regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter fra 2009 ble i denne forbindelse endret, ved tilføyelse av ny unntaksmulighet for dokument som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene. Unntaket er begrunnet i presidentskapets behov for å kunne drøfte foreløp-

20. Se oversikt på Stortingets nettside: Gjennomganger av Stortingets ordninger - stortinget.no

pige forslag med partigruppene, se Innst. 406 S (2017–2018) punkt 3.9.

4.4 Endringer knyttet til Stortingets administrasjon

4.4.1 ORGANISERING

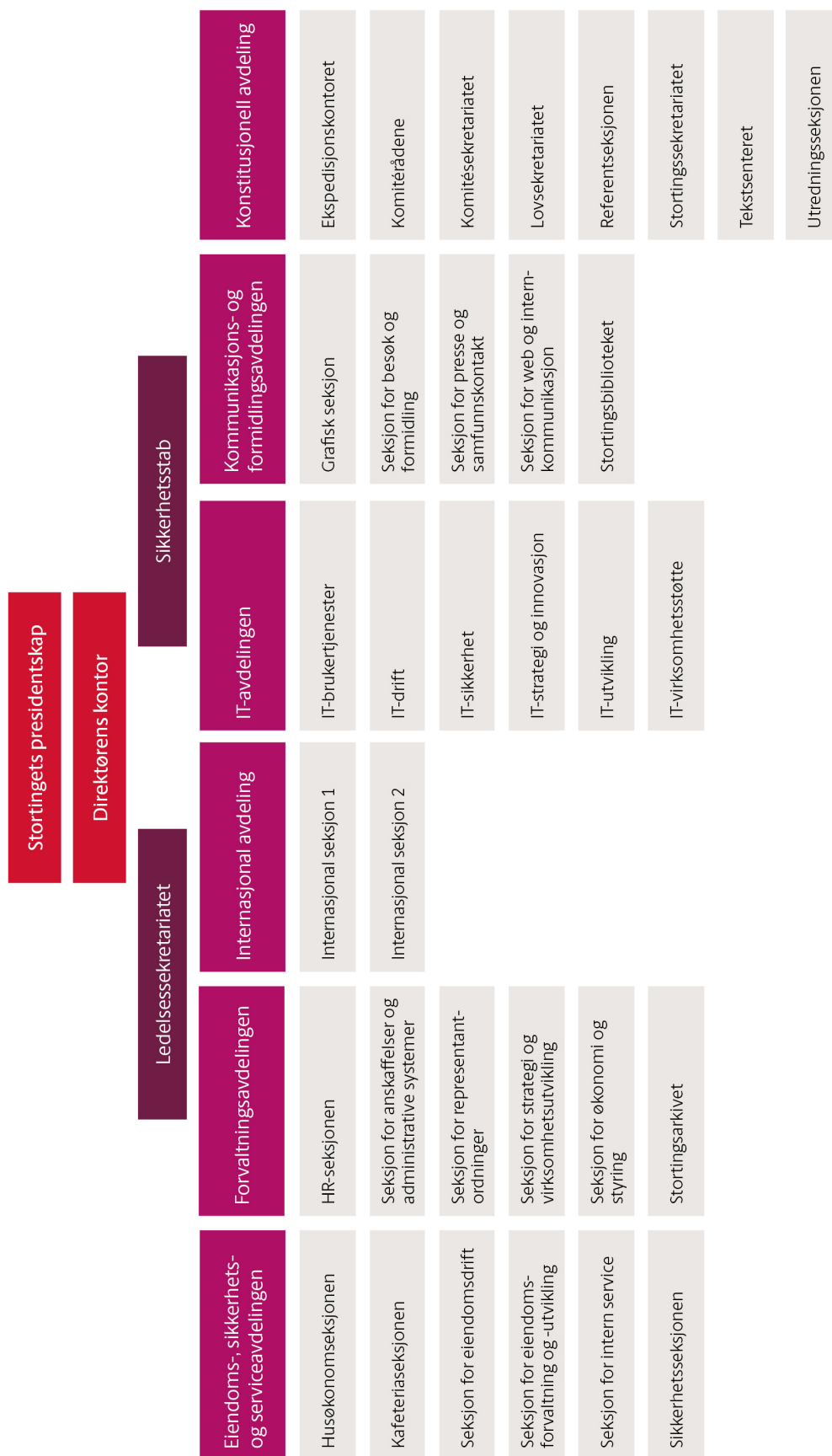
Administrasjonens organisering og sammensetning har endret seg en del siden 2009 i tråd med samfunnsutviklingen. To nye avdelinger ble etablert i 2015, kommunikasjonsavdelingen og IT-avdelingen. I 2020 ble det etablert en egen sikkerhetsstab, og i 2022 ble det etablert en egen seksjon for IT-sikkerhet med styrket bemanning.

I 2016 ble den juridiske kapasiteten i konstitusjonell avdeling styrket blant annet for i større grad å kunne bistå representantene med juridisk og lovt teknisk bistand. I 2022 ble kapasiteten ytterligere styrket, og lovsekretariatet ble samtidig etablert som en egen seksjon.

Det ble høsten 2023 igangsatt en helhetlig gjennomgang av hvordan Stortingets administrasjon bør være organisert, og ytterligere organisasjonsendringer ble gjennomført sommeren 2024, med endringer av både avdelings- og seksjonsstruktur. De viktigste var endring av avdelingsstrukturen med etablering av en egen sikkerhets- og beredskapsavdeling, oppløsning av kunnskaps- og dokumentasjonsavdelingen og ny innplassering av utredningsseksjonen og referentseksjonen i konstitusjonell avdeling, slik at større deler av ansvaret for den parlamentariske saksbehandlingen og de miljøer som er mest berørt av StorSak-prosjektet, ble samlet i én avdeling.

Ved endringene i 2024 består Stortingets administrasjon av følgende syv avdelinger: eiendoms- og serviceavdelingen, forvaltningsavdelingen, internasjonal avdeling, IT-avdelingen, kommunikasjons- og formidlingsavdelingen, konstitusjonell avdeling og sikkerhets- og beredskapsavdelingen.

Den nye avdelingsstrukturen med seksjoner fremgår av nedenstående organisasjonskart.



Antall ansatte i 2009 var 442 og i 2023 var gjennomsnittlig antall ansatte 516.

4.4.2 DIGITALISERING OG NYE LØSNINGER FOR SAMHANDLING OG SAKSBEHANDLING FOR ADMINISTRASJONEN

Det er et pågående arbeid i Stortingets administrasjon med forbedring av systemer for saksbehandling og samhandling. De siste årene har administrasjonen arbeidet med utvikling av saksbehandling og samhandling i det digitale prosjektet SIDA (Samhandling, informasjonskultur og dokumentasjonsforvaltning i administrasjonen). Formålet er å utvikle en helhetlig løsning for den administrative saksbehandlingen. En ny løsning for saksbehandling og arkivering i Stortingets administrasjon ble lansert 4. september 2023. Den nye arkivløsningen baserer seg på Sharepoint, med avlevering til en arkivkjerne i Documaster. Som et ledd i forbedring av systemer for saksbehandling og samhandling, arbeides det nå med ny teknisk funksjonalitet for å understøtte saksbehandlingen av innsynsbegjæringer. Dette vil kunne bidra til en mer effektiv behandling av slike saker i administrasjonen.

Med nye arbeidsformer oppstår også nye former for dokumentasjon – både av prosessene og resultatene. I likhet med forvaltningen for øvrig må også Stortingets administrasjon være forberedt på å kunne håndtere hyppige teknologiskifter fremover uten at dette skal påvirke retten til innsyn og plikten til dokumentasjon. Se nærmere omtale av generelle utviklingstrekk i punkt 4.2.1.

4.4.3 REGULERINGEN AV ADMINISTRASJONENS VIRKSOMHET, ADMINISTRASJONENS BRUK AV FORVALTNINGENS TJENESTER OG SYSTEMER OG STYRKET INTERNKONTROLL

Stortinget er en del av staten, men ikke statsforvaltningen. Dette innebærer at regelverk som gjelder for statsforvaltningen, i mange tilfeller ikke får direkte anvendelse for Stortingets administrasjon. Det er etter 2009 flere eksempler på at slikt regelverk i større grad gis anvendelse for administrasjonens virksomhet gjennom særskilte beslutninger fra Stortinget eller Stortingets presidentskap. Siden 2009 har Stortingets administrasjon også i økende grad benyttet eksisterende tjenester og systemer fra forvaltningen.

Statens økonomireglement er fra 2013 gjort gjeldende for Stortingets administrasjon og lønnsutbetalningene i administrasjonen er blitt overført til Direktoratet for økonomistyring. Reglement for bygge- og leiesaker, som skal sikre god saksforberedelse og styring med Stortingets bygge- og leiesaker og beskrive fordelingen av roller og ansvar i slike saker, ble vedtatt i 2019 etter mønster av tilsvarende regler for statsforvaltningen. Hovedregelen er at Statsbygg skal være byggherre på

vegne av Stortinget i større byggeprosjekter. Videre er det angitt at rådgivningstjenester fra Statsbygg kan benyttes bl.a. når Stortinget selv er byggherre, og Statsbygg kan gi råd og bistå i kontraktsforhandlinger ved leie i markedet.

Stortinget er fra 1. september 2023 integrert i EInnsyns fellesløsning for statlige og kommunale virksomheter.

Stortingets administrasjon har inngått avtale med Statens innkjøpscenter om at Stortinget skal være deltager i Statens innkjøpscenters avtaler, og melde fra dersom deltagelse ikke er ønskelig på enkeltavtaler.

Stortingets administrasjon har de senere år arbeidet med å styrke internkontrollen, og etter beslutning av presidentskapet høsten 2021 ble det i 2022 etablert en egen internrevisjon.

4.4.4 SIKKERHET OG BEREDSKAP

Stortinget ble fra 1. januar 2020 underlagt sikkerhetsloven med noen unntak og tilpasninger begrunnet i konstitusjonelle hensyn. En egen sikkerhetsstab ble etablert i Stortingets administrasjon i april samme år. I 2022 ble det vedtatt og etablert et styringssystem for sikkerhet og beredskap. I 2024 ble det etablert en egen sikkerhets- og beredskapsavdeling for å forbedre samhandling og koordinering av arbeid med sikkerhet og beredskap.

Utviklingen har ført til at flere medarbeidere i Stortingets administrasjon arbeider med spørsmål som gjelder sikkerhet og beredskap, og til at det gjennomgående er større bevissthet knyttet til informasjonssikkerhet og faren for eventuelt misbruk av opplysninger om representantene og Stortingets virksomhet fra aktører med fiendtlige hensikter, jf. punkt 4.2.2, hvor det redegjøres nærmere for utviklingen når det gjelder trusler mot politikere og arbeid for å styrke arbeid mot desinformasjon.

4.4.5 UTVIKLING AV INNSYNSBEGJÆRINGER OG KLAGER OVER AVSLAG FRA STORTINGETS ADMINISTRASJON

Fra 2010 til 2015 var Stortingets løsning for offentlig journal en postliste i PDF-format, som ble lagt ut på stortinget.no daglig. Løsning med e-innsyn ble tatt i bruk fra januar 2016. Stortinget er fra 1. september 2023 integrert i eInnsyns fellesløsning for statlige og kommunale virksomheter. Dette omfatter ikke dokumenter knyttet til den parlamentariske saksflyten, som inntil videre publiseres på en egen løsning på stortinget.no.

Oversikten nedenfor om utviklingen av innsynsbegjæringer og klager er utarbeidet av Stortingets arkiv. Siden løsningen for offentlig journal frem til 2015 var en mindre brukervennlig løsning, må det lave antallet innsynsbegjæringer disse årene ses i lys av dette.

Med linjen «Saksinnsyn» menes innsynsbegjæringer (egen linje fra 2017) som ikke er begrenset til konkrete dokumenter eller spesifikke journalførte saker og som derfor er håndtert som egne saker utenfor e-inn-

synsløsningen. Dette kan for eksempel være forespørsel om «innsyn i Stortingets strømregninger» eller «XX representant sine reiseregninger». Slike henvendelser er registrert i saksbehandlingssystemet siden 2017.

| Registrert | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Søknader om dokumentinnsyn | | | | | | | | |
| Innvilget | 244 | 474 | 193 | 176 | 77 | 203 | 285 | 793 |
| Innsyn delvis innvilget | | | | | | | | |
| Avslått | 13 | 24 | 7 | 5 | 6 | 8 | 7 | 40 |
| Innsynsbegjæringer totalt | 257 | 498 | 200 | 181 | 83 | 211 | 292 | 833 |

| Registrert | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Søknader om dokumentinnsyn | | | | | | | |
| Innvilget | 624 | 351 | 716 | 352 | 646 | 481 | 297 |
| Innsyn delvis innvilget | 22 | 40 | 25 | 34 | 107 | 150 | 22 |
| Avslått | 139 | 43 | 130 | 68 | 10 | 48 | 17 |
| Innsynsbegjæringer totalt | 785 | 434 | 871 | 454 | 763 | 679 | 336 |
| Saksinnsyn | 34 | 60 | 76 | 40 | 270 | 170 | 88 |
| Totalt inkl. saksinnsyn | 819 | 494 | 947 | 494 | 1033 | 749 | 424 |
| Klage | 4 | 10 | 12 | 13 | 21 | 20 | 13 |

4.4.6 HÅNTERING AV INNSYNSSAKER VED STORT MEDIEPRESS

Som nevnt i punkt 4.3.6 ovenfor har det vært betydelig offentlig oppmerksomhet om Stortingets byggeprosjekt Prinsens gate 26 i 2016–2018 og saker knyttet til blant annet pendlerboliger og økonomiske ordninger fra høsten 2021. Dette har ført til et periodevis ekstraordinært omfang av både pressespørsmål og innsynsbegjæringer.

Både pressespørsmål og innsynsbegjæringer har hatt et omfang som gjør at andre oppgaver av og til må nedprioriteres. Det er generelt en forventning både eksternt og internt om at pressespørsmål og innsynsbegjæringer normalt skal prioriteres. Det har vært behov for å etablere en effektiv arbeidsform, samtidig som det er mulig å ivareta andre løpende og prioriterte oppgaver.

Det har også vært arbeidet med kommunikasjonen med eksterne som har spørsmål og innsynsbegjæringer, for å forklare at ting av og til tar tid, og styre forventninger til hva som er mulig å få til. En del av forespørslene gjelder informasjon som ikke nødvendigvis er lett tilgjengelig i Stortingets systemer, og som det tar tid å fremstille eller bearbeide i presentabel form. Av og til kan enkeltforespørslere legge beslag på flere medarbeidere i administrasjonen over et betydelig tidsrom.²¹

5. Gjeldende regler om innsyn og offentlighet for Stortinget

5.1 Regler i Grunnloven og Stortingets forretningsorden som særlig regulerer møteoffentlighet og dokumentoffentlighet

5.1.1 GRUNNLOVEN § 84

Ved siden av Grunnloven § 100 er dens § 84 sentral ved spørsmål om offentlighet ved Stortingets parlamentariske virksomhet. Bestemmelsen lyder:

«Stortinget holdes for åpne dører, og dets forhandlinger kunngjøres ved trykken, unntatt i de tilfeller hvor det motsatte bestemmes ved stemmeflertall.»

Bestemmelsen forutsetter møteoffentlighet i Stortinget og innebærer også et prinsipp om dokumentoffentlighet ved at forhandlingene skal kunngjøres.

Det er videre i § 84 åpnet for å gjøre unntak fra hovedregelen om offentlighet. Stortinget kan selv ved stemmeflertall beslutte å holde møter for lukkede dører eller å la være å publisere dokumenter fra forhandlingene.

Innholdsmessig har denne bestemmelsen stått uendret siden 1814. § 84 må imidlertid i dag leses i sammenheng med offentlighetsprinsippet i Grunnloven § 100 femte ledd, som ble vedtatt i 2004. Sett opp mot

21. Jf. Årsrapport fra Stortingets administrasjon 2021 side 19.

§ 100 femte ledd, som retter seg mot alle folkevalgte organer, fremstår § 84 som en spesialbestemmelse rettet mot Stortingets virksomhet. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om de krav til unntak fra offentlighetsprinsippet som følger av § 100 femte ledd, også må innfortolkes i § 84, slik at det må innfortolkes et krav om tungtveiende grunner eller personvern hensyn for at Stortinget skal kunne vedta å holde et møte for lukkede dører.

5.1.2 STORTINGETS FORRETNINGSORDEN

Gjennom Stortingets forretningsorden (fo.), som er fastsatt ved plenarvedtak, jf. Grunnloven § 66, har Stortinget fastsatt utfyllende regler om møte- og dokumentoffentlighet i Stortinget.

Fo. § 36 har utfyllende regler om gjennomføring av møter for lukkede dører. I løpet av 1900-tallet ble det avholdt over 700 møter for lukkede dører i plenum. På 2000-tallet har det forekommet relativt sjelden at en sak behandles for lukkede dører, selv om frekvensen har økt de siste årene. En fellesnevner for disse møtene er at det har blitt behandlet saker som inneholder sikkerhetsgraderte opplysninger.

Det fremgår av bestemmelsen at referat for forhandlingene føres inn i egen protokoll, og at både den og referatkonseptene som finnes i forseglet stand, skal legges i arkivet. Forhandlinger som er ført for lukkede dører, kan offentliggjøres dersom Stortinget gjør vedtak om det.

Stortinget har vedtatt et eget reglement for avgradering av saker behandlet for lukkede dører, hvor myndighet til å offentliggjøre forhandlinger er delegert til Stortingets presidentskap etter tilråding fra Stortingets avgraderingsutvalg. Dette omtales nærmere nedenfor i punkt 5.1.3.

Fagkomiteene er å anse som saksforberedende hjelpeorganer for Stortinget, og de er ikke omhandlet i Grunnloven. Deres virksomhet er nærmere regulert i fo. kapittel 3 og 4. Flere bestemmelser regulerer møte- og dokumentoffentlighet.

§ 25 annet ledd regulerer gjennomføringer av komitémøter og angir at disse skal holdes for lukkede dører, og at det ikke er adgang til å gjengi uttalelser som er gitt av andre komitémedlemmer i komitémøte. Bestemmelsen om at komitémøter skal holdes for lukkede dører, ble ansett for å være fastslått ved sedvanerett inntil bestemmelsene i annet ledd kom inn i forretningsordenen ved behandlingen av Innst. S. nr. 284 (2000–2001), som en følge av at åpne høringer ble innført som hovedregel.

Begrunnelsen for lukkede komitémøter er først og fremst at det gir representantene anledning til å føre fri debatt, luften foreløpige forslag og ideer og komme frem til nødvendige kompromisser. I praksis betyr «lukkede dører» at det kun er komiteens medlemmer samt komi-

téråd og ev. medarbeidere fra komitésekretariatet som kan være til stede på komitémøter. Representantenes politiske rådgivere har ikke anledning til å møte.

Med jevne mellomrom tas spørsmålet om å innføre en ordning med åpne komitémøter opp til vurdering, men det har så langt ikke vært flertall i Stortinget for dette. Spørsmålet ble sist vurdert av reglementskomiteen i Dokument 19 (2016–2017), men uten at det ble foreslått endringer.

En høring er et møte i komiteen der den mottar muntlige forklaringer fra personer som den selv anmoder om å komme, eller som søker om å få legge frem opplysninger for komiteen. Det er for eksempel vanlig at komiteene i forbindelse med saker de har til behandling, inviterer interesseorganisasjoner til å komme med synspunkter. Hovedregelen er at slike høringer foregår for åpne dører, men § 27 femte ledd gir adgang til å holde en høring helt eller delvis for lukkede dører og fastsetter også at komiteen bare kan motta taushetsbelagte opplysninger for lukkede dører. Med unntak av behandling av enkelte forsvarssaker forekommer høringer for lukkede dører sjelden i de ordinære fagkomiteene. I kontrollhøringer er det derimot ikke uvanlig at komiteen gjennomfører høringer for lukkede dører dersom det anses nødvendig å få tilgang til taushetsbelagt informasjon.

Det skal føres protokoller fra komiteens møter, jf. § 29. Komiteens leder er ansvarlig for at det blir ført møteprotokoll, at saksdokumenter som er sendt komiteen blir registrert, og at viktige dokumenter og bilag blir lagt i arkiv.

Spørsmålet om innsyn i komiteenes protokoller og andre dokumenter er derimot ikke regulert i forretningsordenen, men i Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. Etter Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 5, jf. § 4 annet punktum, kan komiteenes møteprotokoller unntas fra innsyn. I utgangspunktet betraktes ikke møteprotokoller som offentlige. Fordi komiteene holder sine møter for lukkede dører, har møteprotokollene vært ansett som fortrolige, og de har i liten grad vært tilgjengelige for innsyn fra utenforstående. Praksis er imidlertid myket opp i retning av økt merinnsyn de senere årene, og det har blant annet vært praksis for å gi media innsyn i opplysninger om komitémedlemmenes tilstedeværelse i komitémøtene.

Dokumenter som brev, høringsuttalelser etc. journalføres og arkiveres elektronisk i stortingsarkivet. Komiteenes postjournal er offentlig og publiseres på Stortingets nettsider. Skriftlige høringsinnspill som komiteene mottar, publiseres også elektronisk på stortinget.no. Praksis er at det gis innsyn i komiteens korrespondanse med mindre opplysninger er underlagt taushetsplikt eller ellers anses som skjermingsverdige, f.eks. fordi de inneholder opplysninger av sikkerhetsmessig betydning.

Det følger av fo. § 31 syvende ledd at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 25 annet ledd, som slår fast at komitémøter skal foregå for lukkede dører, og at det ikke er adgang til å referere noe som andre komitémedlemmer har sagt i et komitémøte. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at de komitéfraksjonene som måtte ønske det, på annen måte gir offentlig uttrykk for sine egne standpunkter før innstilling er endelig avgitt. En spesialbestemmelse for offentliggjøring av innstillinger er gitt for den forberedende fullmaktskomité, jf. fo. § 3 femte ledd.

Fo. har også regler om ulike konsultasjonsordninger.

Fo. § 16 har regler om den utvidete utenriks- og forsvarskomiteé (forkortet til DUUFK). Komiteen har til oppgave å drøfte med regjeringen viktige spørsmål vedrørende utenrikspolitikk, handelspolitikk, sikkerhetspolitikk og beredskap, herunder terrorberedskap. Møtene i DUUFK gjennomføres for lukkede dører. Frem til 1965 var forhandlingene i prinsippet åpne, men utenriksministeren kunne kreve at forhandlingene i den utvidete utenrikskomité helt eller delvis skulle holdes hemmelige, noe som i praksis ofte ble gjort. I forbindelse med at det ble tatt inn en egen paragraf om den utvidete utenrikskomité i forretningsordenen i 1965, ble dette endret slik at forhandlingene skulle holdes hemmelige, med mindre noe annet uttrykkelig bestemmes. Spørsmålet om en eventuell endring av bestemmelsen i retning av mer åpenhet ble vurdert av reglementskomiteen i 2017, men komiteen foreslo ikke endringer.

Det følger i dag av fo. § 16 at forhandlingene er underlagt taushetsplikt med mindre noe annet uttrykkelig bestemmes. Det samme gjelder innkallelsen til og dagsordenen for møtet.

Reglene om taushetsplikt i DUUFK er mer utførlig omtalt i Dokument 20 (2023–2024) Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv.

Regjeringens konsultasjoner med Stortinget om saker som gjelder Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS-avtalen), herunder forslag om nye eller endrede rettsakter på et område som omfattes av EØS-avtalen, og saker som gjelder tilgrensende avtaler med Den europeiske union (EU), skal foregå med Europautvalget. Europautvalget kan også benyttes til konsultasjon med Stortinget om andre handelspolitiske saker og forhandlinger.

Også møter i Europautvalget gjennomføres for lukkede dører, jf. fo. § 17. Referater av forhandlingene i utvalget er imidlertid offentlige når de foreligger, hvis ikke utvalget bestemmer noe annet. Uttalelser som er gitt i et møte når referatet av forhandlingene i saken ikke er offentlig, er underlagt taushetsplikt.

I Innst. S. nr. 38 (2007–2008) forutsatte presidentskapet at et vedtak om at referatet ikke skal være offentlig,

vanligvis også forutsettes å tilkjennegi at referatet blir offentlig på et senere tidspunkt. Alternativt kan vedtak om dette gjøres i et senere møte. Det er i dag praksis for at referatene publiseres så raskt som mulig etter at møtene har funnet sted, med unntak av opplysninger som er unntatt offentlighet.

Fo. § 19 har regler om stortingsoppnevnte granskingskommisjoner. Sjettede ledd angir at avgitt granskingsrapport skal være offentlig, med mindre særlige hensyn tilsier at den helt eller delvis bør være taushetsbelagt. I forarbeidene, Dokument nr. 14 (2002–2003), er det lagt til grunn at kravet om særlige hensyn må forstås strengt, slik at det bare er i ekstraordinære tilfeller Stortinget bør hemmeligholde hele eller deler av rapporten. Hensyn som eventuelt kan tilsi at hele eller deler av rapporten bør være taushetsbelagt, kan for eksempel være at rapporten inneholder sensitive personopplysninger, forretningshemmeligheter eller opplysninger om rikets sikkerhet.

Med unntak av Lund-kommisjonens rapport, som ved overlevering til Stortinget i 1996 var gradert HEMMELIG, men som deretter i sin helhet ble avgradert, har alle rapporter fra granskingskommisjoner i nyere tid vært offentlige.

Forretningsordenen har videre egne bestemmelser om representantenes taushetsplikt i § 75. Brudd på taushetsplikten er belagt med straffeansvar etter ansvarlighetsloven § 14 sammenholdt med straffeloven § 209.

Det følger av § 75 a første ledd annet punktum at sikkerhetslovens og beskyttelsesinstruksens bestemmelser om behandling av gradert informasjon gjelder tilsvarende for representantene og komiteene. Ifølge annet ledd kan sikkerhetslovens og beskyttelsesinstruksens graderingsnivåer benyttes ved klassifisering av informasjon utstedt i Stortinget. Det fremgår videre at Stortinget fastsetter reglement for avgradering av dokumenter utstedt i Stortinget. Dette omtales nærmere nedenfor.

5.1.3 ANDRE REGLER FASTSATT VED SÆRSKILT VEDTAK I STORTINGET

Av fo. § 75 a andre ledd andre punktum fremgår det at Stortinget fastsetter reglement for avgradering av dokumenter i Stortinget. Det gjeldende reglementet ble vedtatt av Stortinget 20. juni 2019. Dette reglementet erstattet tidligere reglement av 20. juni 1996 og bygger i hovedtrekk på tidligere ordning. Selv om uttrykket «avgradering» benyttes, omfatter reglementet all informasjon som er behandlet for lukkede dører, ikke bare informasjon behandlet etter sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Referater fra møter for lukkede dører i Stortinget med tilhørende innstillinger og eventuelle andre doku-

menter utstedt i Stortinget, vurderes for avgradering senest etter 30 år. Når innstillingen og debatten bygger på et dokument oversendt fra regjeringen, og når møtereferatet inneholder en redegjørelse fra et medlem av regjeringen, skal det innhentes uttalelse om avgraderings-spørsmålet fra det aktuelle fagdepartement, eventuelt Statsministerens kontor. Utvalget til å gjennomgå saker behandlet for lukkede dører legger med jevne mellomrom frem tilråding for presidentskapet om hvilke møter som kan avgraderes. Utvalget består av leder og nestleder i utenriks- og forsvarskomiteen og en representant for Utenriksdepartementet, med stortingsarkivaren som sekretær. De avgraderede møtereferatene publiseres deretter på stortinget.no.

Det kan også søkes om innsyn i saker som ikke er avgradert ennå. I slike tilfeller skriver utvalget en tilråding, som deretter blir behandlet av Stortingets presidentskap.

I Dokument 20 (2023–2024) Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv., ber utvalget presidentskapet om å vurdere om avgraderingsutvalget skal være sammensatt av et større antall representanter, med bredere politisk tilhørighet, enn i dag.

Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser, som er fastsatt i medhold av fo. § 76, har egne regler om elektronisk publisering og sletting av registreringspliktige forhold.²²

5.2 Gjeldende regler om innsyn i Stortinget og klageordning

5.2.1 REGLENE OM INNSYN FOR STORTINGETS DOKUMENTER

Regler om dokumentoffentlighet for Stortinget, som gjerne forkortes til «SDO», ble første gang vedtatt av Stortinget i plenum 14. juni 2000, jf. Innst. S. nr. 234 (1999–2000).

Bakgrunnen for vedtakelsen av egne regler var at Stortinget ikke var underlagt daværende offentlighetslov av 19. juni 1970 nr. 69. Ved behandlingen av Innst. S. nr. 21 (1998–99) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som bygde på St. meld. nr. 32 (1997–98), ble også offentlighetsloven og forholdet til Stortinget og Stortingets organer drøftet. Justiskomiteen viste bl.a. til at det var en klar oppfordring til å praktisere regler tilnærmet offentlighetsloven også for Stortingets del selv om dette ikke formelt var nedfelt i generelle regler, og at det vil gi et viktig signal fra lovgiver om betydningen av offentlighetsprinsippet dersom Stortinget også blir undergitt regler om offentlighet. Ved behandlingen av innstillingen 23. november 1998 ba Stortinget presidentskapet

om å «foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer».

Den gjeldende offentleglova av 19. mai 2006 nr. 16, som trådte i kraft 1. januar 2009, unntar også Stortinget fra loven. Stortinget vedtok derfor 16. mars 2009 nye regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, basert på Innst. S. nr. 166 (2008–2009) fra Stortingets presidentskap. Det har bare vært enkelte mindre justeringer i de gjeldende reglene siden vedtakelsen i 2009.

Stortingets regler fastslår i § 1 samme hovedregel som etter offentleglova § 3, og angir at alle kan kreve innsyn i «Stortingets saksdokumenter, journaler og lignende registre», dersom ikke annet følger av reglene. I samme paragraf gis bestemmelsene i offentleglova tilsvarende anvendelse for Stortinget, med de presiseringer og unntak som følger av Stortingets regler.

Dette innebærer at både de sentrale hovedreglene om innsyn i offentleglova kapittel 2 og unntakene fra innsyn i offentleglova kapittel 3 i stor grad også gjelder for Stortinget.

Virkeområdet for Stortingets regler er regulert i SDO § 2 første ledd, som fastslår at reglene ikke gjelder for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, og heller ikke for dokumenter som utveksles mellom disse og Stortingets utredningsseksjon. Det innebærer at det ikke kan kreves innsyn i dokumenter hos stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, eller i deres korrespondanse med aktører som ikke er omfattet av reglene om dokumentinnsyn. Deres korrespondanse med Stortingets administrasjon er derimot som hovedregel omfattet av innsyn, ved at dette kan kreves hos Stortingets administrasjon.

Virkeområdet avgrenses for øvrig mot tilfeller der spørsmål om innsyn er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller særskilt vedtak av Stortinget. Sistnevnte regulering går dermed foran reglene i SDO.

Stortingets regler har også en særlig definisjon av hva som skal regnes som «organ» etter reglene om innsyn i SDO § 1 andre ledd, jf. SDO § 4. De ulike organer etter SDO er Stortinget som kollegialt organ, stortingskomiteene, presidentskapet, Stortingets internasjonale delegasjoner, andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon, og Stortingets administrasjon.

Hovedregelen etter SDO § 4 er at dokumenter utvekslet mellom disse organene er åpne for innsyn, selv om de ofte vil ha en intern karakter. § 4 oppstiller derfor noen unntak fra innsyn for korrespondanse mellom Stortingets organer. Bestemmelsen gir adgang til å unnta dokumenter som er utarbeidet av sekretariatet for organer i Stortinget. Det er også unntaksadgang der et or-

22. Jf. Innst. 140 S (2023–2024) fra Stortingets presidentskap om endringer i Reglement om register for stortingsrepresentantenes verv og økonomiske interesser.

gan ber et annet organ om uttalelse, for dokumenter som utveksles mellom Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon og en tilsatt i administrasjonen, og for dokumenter som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og parti-gruppene.

§ 5 gir adgang til å unnta møteprotokoll for de kollegiale organer som er omtalt i § 4.

§ 6 angir at et dokument uten videre kan unntas fra innsyn, dersom et organ som offentliglova gjelder for, har påført dokumentet påtegning om at det er unntatt fra innsyn etter offentliglova. Denne regelen har saklig sammenheng med SDO § 2 tredje ledd, som fastslår at Stortingets regler ikke gjelder dokumenter som i original eller kopi også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for, bortsett fra brev til eller fra Stortinget. Bakgrunnen for denne reguleringen er at det ikke har vært ønskelig at Stortinget skal overprøve forvaltningens vurderinger, og i praksis innebærer reguleringen at krav om innsyn må rettes til avsenderorganet i forvaltningen fremfor til Stortinget.²³

§ 7 angir at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i henhold til instruks for tilsatte i Stortingets administrasjon, er unntatt fra innsyn. Instruksen oppstiller taushetsplikt om bl.a. personlige forhold og opplysninger som er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde etter forvaltningsloven § 13.

§ 8 pålegger Stortinget å gjøre sin elektroniske journal tilgjengelig for allmennheten på Internett i samsvar med § 6 i forskrift til offentliglova. Stortinget er fra 1. september 2023 integrert i fellesløsningen eInnsyn for offentlig sektor. I eInnsyn publiseres postjournaler fra statlige, kommunale og fylkeskommunale organer, samt informasjon om møter og utvalg i disse. Journal for dokumenter knyttet til den parlamentariske saksflyten publiseres på Stortingets nettside.

§ 9 regulerer klageordningen. Denne er nærmere omtalt under punkt 5.2.3.

5.2.2 SAKSBEHANDLINGEN AV ET INNSYNSKRAV I FØRSTE INSTANS

Hvilket nivå i administrasjonen som avgjør en begjæring om innsyn, avhenger av den konkrete saken. Nærmere bestemmelser om hvilket nivå i organisasjonen som skal behandle innsynsbegjæringer, er fastsatt i retningslinjer fastsatt av direktørens ledermøte 5. november 2018, senest justert 23. mars 2022.

Avgjørelsesmyndighet i en del enkle saker er delegert til stortingsarkivet («Doksenteret») eller nærmere utpekte medarbeidere. Doksenteret avgjør innsynsbegjæringer når det er åpenbart at innsyn skal gis. Dette gjelder saker

der det tidligere er gitt innsyn i dokumentet eller dokumentet allerede ligger åpent tilgjengelig på nett.

Kurante saker om innvilgelse av innsyn håndteres normalt av saksbehandler. Saksbehandler er ansvarlig for å orientere avdelingssjef eller seksjonsleder om innsynsbegjæringen der dette er ønskelig fra leders side. Saksbehandler bør også konsultere nærmeste leder før det gis innsyn i dokumenter av særlig viktighet eller av intern karakter.

Avslag på innsyn treffes i samråd med seksjonsleder eller avdelingsleder. Avdelingsleder kan beslutte at avslag i enkelte sakstyper (f.eks. kurante saker) alene kan avgjøres av nærmere utpekte medarbeidere (f.eks. seksjonsledere).

Dersom det vurderes som aktuelt å gi innsyn i et dokument som det etter tidligere praksis hos direktøren eller Stortingets presidentskap ikke ville blitt gitt innsyn i, skal avdelingsleder eller lovsekretariatet konsulteres.

I spesielt krevende eller prinsipielle saker vil direktøren selv treffe avgjørelsen i første instans. Noen ganger blir også krevende og prinsipielle saker drøftet med direktøren, uten at direktøren selv treffer formell avgjørelse i første instans. I stedet for selv å treffe avgjørelse i første instans kan direktøren også velge å bringe en sak direkte inn for presidentskapet til drøftelse og vedtak.

Der beslutningen går ut på at innsyn skal gis i dokumenter eller opplysninger som gjelder en eller flere bestemte representanter, er praksis at saksbehandler videresender svaret til disse, slik at de berørte representantene kan se hva det er gitt innsyn i.

5.2.3 KLAGEORDNING OG KLAGEBEHANDLING

Dagens klageordning følger av § 9 i reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, som lyder slik:

«§ 9. Stortingets direktør bestemmer hvilke stillingsinnehavere i administrasjonen som kan avgjøre anmodninger om dokumentinnsyn. Den som har fått avslag på en anmodning om innsyn, kan påklage avslaget til direktøren når avgjørelsen er truffet av en tjenestemann som er underordnet direktøren. Avgjørelser truffet av direktøren som første instans kan påklages til Presidentskapet.»

Etter bestemmelsen er direktøren klageinstans hvis en avgjørelse er truffet av en underordnet ansatt. Hvis avgjørelsen er truffet av direktøren som første instans, er presidentskapet klageinstans. Klageinstansens avgjørelse er i begge tilfeller endelig og kan ikke påklages videre.

Bestemmelsen i § 9 viderefører klageordningen som ble innført da de opprinnelige reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget ble vedtatt i 2000. I forarbeidene til de tidligere reglene ble det bl.a. uttalt i

23. Jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) side 6 med henvisning til Innst. S. nr. 234 (1999–2000) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om regler om dokumentoffentlighet for Stortinget og Stortingets organer side 8, «Det anses ikke som hensiktsmessig om de som ønsker innsyn i forvaltningens saksdokumenter, i stedet kan velge å rette kravet til Stortinget».

Innst. S. nr. 234 (1999–2000) fra kontroll- og konstitusjonskomiteen punkt 2.11.4:

«[...] Det anses ikke aktuelt å legge myndigheten til å avgjøre klager til en instans utenfor Stortinget, heller ikke å opprette et nytt, uavhengig organ for dette formål.»

Noen nærmere begrunnelse for at det ble ansett uaktuelt med en klageinstans utenfor Stortinget, fremgår ikke av innstillingen.

I praksis håndteres de aller fleste innsynssakene av underordnet ansatt, slik at direktøren er klageinstans. Det er bare i spesielle tilfeller at direktøren avgjør eller har vært involvert i en innsynsforespørsel i første instans, slik at presidentskapet blir klageinstans. Også der direktøren er klageinstans, blir noen få klagesaker av prinsipiell karakter likevel bragt inn for presidentskapet til orientering eller til avgjørelse. Dette er i tråd med prinsippet i forretningsordenen § 9 b om at viktige administrative saker skal forelegges presidentskapet.

Ved mottak av en klage forelegges denne først saksbehandler, som i samråd med seksjonsleder og avdelingsleder kan vurdere helt eller delvis omgjøring. Hvis klagen eller deler av klagen ikke omgjøres, blir denne oversendt lovsekretariatet som forbereder klagesaken for direktøren. Dersom saken ble drøftet med (eller håndtert av) en eller flere ansatte i lovsekretariatet under den opprinnelige behandlingen, blir klagen for å sikre en fornyet vurdering av saken rutinemessig håndtert av en av de andre ansatte i sekretariatet. Direktøren avgjør klagesaken.

Det ovenstående om håndtering av klageprosessen får tilsvarende anvendelse når presidentskapet er klageorgan. Lovsekretariatet forbereder beslutningsgrunnlaget for presidentskapet, som avgjør klagen.

Del II Utvalgets vurderinger

6. Forholdet mellom reguleringen av offentlighet i Stortingets regler om dokumentoffentlighet og i Stortingets forretningsorden mv.

I mandatet er det angitt at utvalget kan vurdere forholdet mellom de alminnelige reglene om innsyn i Stortingets dokumenter og bestemmelser om innsyn og

offentlighet i Grunnloven, Stortingets forretningsorden og regler fastsatt ved særskilt vedtak. I dag følger det av § 2 i Stortingets regler om innsyn at innsynsreglene ikke gjelder der spørsmålet om innsyn er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

Stortingets forretningsorden, som bl.a. regulerer viktige spørsmål knyttet til møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet, jf. omtale i punkt 5.1.2, vedtas ved ordinært stortingsvedtak. Forretningsordenen vedtas formelt i sin helhet årlig, ved starten av hver sesjon. At forretningsordenen vedtas i form av ordinært stortingsvedtak, følger av og er hjemlet i Grunnloven § 66 siste punktum: «Etter den der vedtatte orden er enhver pliktig til å rette seg». Første forretningsorden ble vedtatt allerede på det første ordentlige storting i 1815. Bakgrunnen for hjemmelen i § 66 er den lovgivende forsamlings behov for å kunne vedta sine egne prosedyreregler.²⁴ At «enhver» er pliktig til å rette seg etter ordenen, innebærer at ikke bare stortingsrepresentantene er bundet av forretningsordenen, men også for eksempel regjeringsmedlemmer som møter i Stortingets forsamlinger.

Brudd på forretningsordenen – i alle fall de «grove og gjentagne forsætlige brudd» – vil etter omstendighetene kunne utgjøre brudd på representantenes konstitusjonelle plikt etter Grunnloven § 66, og en representant som ikke retter seg etter forretningsordenen, kan i så fall bli stilt for riksrett.²⁵ Den særegne form for regulering ved forretningsordenen i form av ordinært stortingsvedtak følger altså direkte av Grunnloven og er praktisert siden det første storting i 1815.

Reguleringen i forretningsordenen utgjør Stortingets eget prosedyrereglement og gir regler av sentral betydning for Stortingets saksbehandling og for virksomheten i plenum og i komiteene, herunder en regulering av møte- og dokumentoffentlighet.

Utvalget anser at de grunnleggende regler om møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet fremdeles bør reguleres i Stortingets forretningsorden.

7. Reglens virkeområde for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene

Gjeldende regler omfatter ikke stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, som er unntatt etter SDO § 2 første ledd. Bakgrunnen for

24. Se Stian Øby Johansen, omtale av Grl. § 66 i Grunnloven: Historisk kommentarutgave 1814–2020, Universitetsforlaget.

25. Jf. ansvarlighetsloven § 12 annet punktum, som forutsetter at representanter som uten gyldig grunn ikke retter seg etter Stortingets forretningsorden, kan straffes med bøter.

avgrensningen er at disse ikke er ansett som offentlige organer eller offentlig virksomhet som reglene bør gi rett til innsyn hos, jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) side 4. Disse er i dag heller ikke en del av Stortingets arkiver, og partigruppene og gruppesekretariatene er underlagt privatrettslige regler/foreningsrett.

I Innst. 476 S (2022–2023) om oppnevning av utvalget er det forutsatt videreført blant annet unntak for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene samt unntak for dokumenter om faglige råd i politiske beslutningsprosesser som utveksles mellom disse og bestemte deler av administrasjonen. Utvalget legger denne forutsetningen til grunn, og går derfor ikke nærmere inn på dette.

Selv om det ikke kan kreves innsyn i dokumenter hos stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, vil likevel Stortingets regler om dokumentinnsyn gjelde der disse har korrespondanse med et av Stortingets organer som er underlagt Stortingets regler om innsyn. Den gjeldende formulering «disse regler gjelder ikke for» kan være egnet til å misforstås. Utvalget foreslår at det i reglene tydeligere fremkommer når korrespondanse med stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene vil komme inn under Stortingets regler om innsyn.

8. Dokumentinnsyn og personopplysningsloven

Selv om taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold skal unntas fra innsyn, vil håndtering av innsynskrav i en del situasjoner innebære behandling og utlevering av personopplysninger. Personvernforordningen har en vid definisjon av hva som utgjør «personopplysninger» i artikkel 4, og oppstiller en rekke krav til behandling og bruk av personopplysninger, herunder behandlingsgrunnlag og formålsbegrensning. Dette reiser spørsmål om forholdet til regler om offentlighet og innsyn. Utvalget er også i innstillingen fra Stortingets presidentskap, Innst. 476 S (2022–2023), anmodet om å vurdere hensynet til personvern, herunder personopplysningsloven og GDPR.

I artikkel 85 i personvernforordningen slås det fast at medlemsstatene ved lov skal «bringe retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning i samsvar med retten til ytrings- og informasjonsfrihet, herunder behandling som finner sted i journalistisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer». Slike fritak fra deler av personvernforordningen av hensyn til ytrings- og informasjonsfriheten er fastsatt i personopplysningsloven § 3. Mange av kravene i personvernforordningen gjelder derfor ikke for behandling som finner sted i journalis-

tisk øyemed eller med henblikk på akademiske, kunstneriske eller litterære ytringer.

Hensynet til personvern og til å begrense bruk og spredning av personopplysninger kan stå i et motsetningsforhold til hensynet til offentlighet og innsyn, der mest mulig åpenhet er ønskelig. Personvern og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter er derfor uttrykkelig regulert i personvernforordningen artikkel 86, som lyder:

«Artikkel 86 Behandling og allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter

Personopplysninger i offentlige dokumenter som en offentlig myndighet eller et offentlig eller privat organ er i besittelse av for å utføre en oppgave i allmennhetens interesse, kan utleveres av myndigheten eller organet i samsvar med unionsretten eller medlemsstatenes nasjonale rett som den offentlige myndigheten eller organet er underlagt, for å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger i henhold til denne forordning.»

Etter bestemmelsen kan personopplysninger utleveres etter nasjonale regler om allmennoffentlighet når utleveringen er «i samsvar med» de nasjonale reglene. Formålet er «å bringe allmennhetens rett til innsyn i offentlige dokumenter i samsvar med retten til vern av personopplysninger». Se nærmere utdyping av temaet i fortelepunkt 154 til forordningen.

I Prop. 56 LS (2017–2018) om gjennomføring av GDPR i norsk rett fremgår det at departementet la til grunn at det ikke var behov for en nærmere regulering av forholdet mellom personopplysningsloven og andre lover som gir allmennheten rett på innsyn. GDPR artikkel 86 åpner for at innsyn kan gis på grunnlag av nasjonalt rettsgrunnlag om dette, som for eksempel offentliglova.

Departementet la videre til grunn at forordningen skal tolkes og anvendes slik at den ikke begrenser innsynsretten etter offentliglova, og at offentliglova kan gå foran bestemmelser i forordningen hvis dette er nødvendig for å ivareta innsynsadgangen. Ved spørsmål om å gi innsyn i personopplysninger er det dermed reglene i offentliglova som er avgjørende, ikke reglene i personvernforordningen. Dersom personopplysninger skal unntas fra innsyn på grunn av en risiko for at opplysningene vil bli misbrukt, må det derfor kunne vises til en unntaksbestemmelse i offentliglova.

Den avveining mellom personvern og innsyn som er foretatt i GDPR og i norsk lovgivning, vil gjelde tilsvarende ved utarbeidelse av nye regler for innsyn i Stortingets dokumenter. Det vil være innholdet i innsynsreglene som vil utgjøre behandlingsgrunnlag ved behandling av innsynsbegjæringer, og adgangen til å utlevere personopplysninger vil følge av innholdet i reglene om innsyn.

9. Reguleringsmåte og forholdet til offentleglova

9.1 Utvalgets overordnede vurdering av forholdet mellom offentleglova og Stortingets regler om innsyn

Offentleglova gir en utførlig regulering av retten til innsyn i dokumenter i offentlig virksomhet. Selv om loven regulerer dokumentinnsyn i forvaltningen og ikke omfatter Stortinget og Stortingets organer, anser utvalget i tråd med mandatet og gjeldende regler for Stortinget at offentleglovas regulering er et naturlig utgangspunkt også ved utforming av nye regler om dokumentinnsyn for Stortinget.

Dette omfatter utgangspunktet og hovedregelen om dokumentoffentlighet, der unntak fra offentlighet må være særskilt fastsatt. Offentleglova nedfeller videre en rekke grunnleggende bestemmelser som det er hensiktsmessig at også gjelder for Stortinget, som blant annet definisjonen av saksdokument, forbudet mot forskjellsbehandling og plikten til å utøve merinnsyn. Det samme gjelder for de ulike unntakene fra innsyn som følger av offentleglova.

Ved siden av at det som utgangspunkt anses ønskelig med samme grad av offentlighet for Stortinget som i forvaltningen, vil det også bidra til forutsigbarhet og redusere tolkningstvil at innholdet i relevante regler fra offentleglova også gjelder for Stortinget. Det foreligger etter hvert omfattende rettskilder knyttet til tolkningen av offentleglova, og ved å basere Stortingets regler på disse sikrer en også at Stortinget følger den rettsutviklingen som skjer i forvaltningen, med mindre noe annet uttrykkelig bestemmes.

Samtidig må utformingen av reglene for Stortinget hensynta og tilpasses Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet og organisering. Utvalgets vurderinger av behovet for unntak og tilpasninger for Stortinget omtales nærmere i tilknytningen til vurderingene av de enkelte regler i kapittel 10.

9.2 Regulering ved lov eller ordinært stortingsvedtak

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om reglene om innsyn i Stortingets dokumenter bør fastsettes i lov, og i så fall om disse bør inkorporeres i offentleglova eller fremgå av en egen lov om innsyn i Stortingets dokumenter.

Gjeldende regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter er fastsatt ved ordinært stortingsvedtak. Også Stortingets forretningsorden, som bl.a. regulerer møte- og dokumentoffentlighet i Stortinget, vedtas ved ordinært stortingsvedtak. Forretningsordenen er hjemlet i

Grunnloven § 66, og Grunnloven § 84 fastsetter at Stortinget ved alminnelig plenarvedtak kan beslutte å holde møter for lukkede dører eller at dets forhandlinger ikke skal kunngjøres ved trykken, jf. nærmere omtale i punkt 5.1.1.

De generelle reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter er ikke forankret i tilsvarende grunnlovsbestemmelser. Når det gjelder regler om innsyn, fastsetter Grunnloven § 100 femte ledd at enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og rett til å følge forhandlingene i folkevalgte organer. Bestemmelsen angir videre at det i lov kan fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende hensyn.

Lovskravet i Grunnloven har ikke vært ansett for å være til hinder for at Stortingets regler om dokumentinnsyn er fastsatt ved vanlig stortingsvedtak, jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) side 3. Det må antas at domstolene vil legge betydelig vekt på Stortingets egen vurdering av forholdet til Grunnloven hvis spørsmålet om reglenes gyldighet skulle komme opp.

Krav til hjemmelsgrunnlag for begrensninger i offentlighetsprinsippet følger også av Norges folkerettslige forpliktelser etter EMK artikkel 10, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19 nr. 2 og Tromsø-konvensjonen. Her oppstilles krav om et grunnlag som er klart, forutsigbart og tilgjengelig for borgerne. Gjeldende regulering i form av stortingsvedtak må antas å oppfylle disse kravene.

Når det gjelder forholdet mellom de to vedtaksformene formelle lovvedtak og ordinære stortingsvedtak, er ulikheten ved stortingsbehandlingen blitt mindre etter at inndelingen i lagting og odelsting ble opphevet i 2009. Grunnloven krever at lover skal behandles av Stortinget to ganger med minst tre dagers mellomrom, og deretter sanksjoneres av Kongen for å bli bindende lov, jf. Grunnloven § 75 bokstav a og §§ 76–79. Andre stortingsvedtak enn lovvedtak treffes ved ett vedtak i plenum. Slike ordinære stortingsvedtak krever ikke kongelig sanksjon.

Lovs form innebærer en noe mer omstendelig prosedyre dersom reglene skal endres, men det vil i begge tilfellene ligge en skriftlig innstilling til Stortinget til grunn for behandlingen. Denne vil være gjort offentlig tilgjengelig i forkant, normalt i form av en innstilling fra Stortingets presidentskap. Det er i praksis liten forskjell på behandlingsmåtene. Ulikheten består primært i at en lovsak settes på dagsordenen på nytt i et senere stortingsmøte for annen gangs behandling.

Et formelt argument som tradisjonelt har blitt anført mot lovregulering av forhold som gjelder Stortingets interne anliggende, er at det vil være nødvendig med regjeringens medvirkning i form av kongelig sanksjon for at regelverket skal kunne tre i kraft. Samtidig er det i dag for alle praktiske formål utenkelig at regjering-

en vil nekte å sanksjonere en lov vedtatt av Stortinget, og dette argumentet har ikke vært til hinder for at bestemmelser om representantenes økonomiske ordninger er gitt i lovs form.

Selv om begge typer vedtak treffes i plenum, kan formell lov likevel være nødvendig i noen tilfeller, for eksempel fordi krav om regulering ved lov følger av Grunnloven eller fordi reguleringen vil utgjøre inngrep overfor den enkelte, slik at legalitetsprinsippet krever lovregulering.

Når det gjelder spørsmålet om innsynsreglene og inngrep overfor borgerne, er pliktsubjektene etter regelverket Stortinget og Stortingets organer. Reglene gir allmennheten en rett til innsyn, men pålegger ikke enkeltindivider plikter eller griper inn i disses rettigheter. Dette må imidlertid nyanseres noe når det gjelder behandling av personopplysninger. Stortingets administrasjon mottar et stort antall innsynsbegjæringer i forbindelse med forvaltningen av økonomiske ordninger for stortingsrepresentantene, og det bes også om innsyn i henvendelser fra enkeltpersoner. Samtidig er det slik at taushetsbelagte opplysninger skjermes. Likevel kan det i noen tilfeller kanskje oppleves som inngripende for den enkelte at visse personopplysninger utleveres. EUs personvernforordning (GDPR) krever et nasjonalt rettsgrunnlag ved behandling av personopplysninger, jf. GDPR artikkel 86. Men som det fremgår av fortalepunkt 41, kreves ikke nødvendigvis nasjonalt rettsgrunnlag i form av formell lov.

Utvalgets flertall, medlemmene Olve Grothe, Åslaug Sem-Jacobsen, Akhtar Chaudhry, Kristine Foss, Gard Oterholm og Maria Bakke, mener at Stortingets regler om dokumentoffentlighet bør fastsettes ved formell lov. Fastsettelse av Stortingets regler om innsyn i formell lov vil harmonere bedre med ordlyden i Grunnloven § 100 femte ledd og gi et sikrere grunnlag for utlevering av personopplysninger. Fastsettelse av reglene i formell lov fremfor stortingsvedtak vil dessuten gi reglene en høyere status, både rent formelt og i mer symbolsk forstand. Vedtakstypene lov og ordinære stortingsvedtak har ulik trinnhøyde i regelhierarkiet, og formell lov vil ved motstrid ha trinnhøyde over ordinære stortingsvedtak. I oppnevningen av dette utvalget fremhevet presidentskapet betydningen av åpenhet og offentlighet for tilliten til Stortinget som institusjon, og det påpekte at det er viktig at reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter har legitimitet hos borgerne og pressens organer. Derfor vil den symbolske betydningen av lovfesting være viktig.

For brukere av innsynsreglene, som vil være vant med bruk av reglene i offentliglova, kan det være uklart hva det innebærer at reglene for Stortinget er fastsatt ved ordinært stortingsvedtak. Det vil gi et tydelig signal om reglens status at også reglene for Stortinget gis ved

lov, på tilsvarende vis som reglene om offentlighet i forvaltningen. Lovfesting kan bidra til å øke tilliten og legitimiteten til innsynsreglene og gjøre loven mer robust mot skiftende politiske regimer.

Utvalget foreslår også at relevante deler av offentliglova bør gjelde for Stortinget, jf. nærmere omtale i punkt 9.4. Sammenhengen mellom reglene i offentliglova og reglene om innsyn i Stortingets dokumenter tilsier også at reglene gis samme trinnhøyde.

Utvalgets mindretall, medlemmene Svein Roald Hansen, Solveig Horne og Øyvind Andersen, viser til at Stortingets regler om innsyn fra starten har vært regulert gjennom ordinært stortingsvedtak. Dette er ansett tilstrekkelig for å oppfylle krav til reguleringen som følger av Grunnloven § 100 femte ledd og våre folkerettslige forpliktelser. I motsetning til lovvedtak trenger ikke ordinært stortingsvedtak noen kongelig sanksjon for å tre i kraft. Selv om det kan synes utenkelig at en regjering skal nekte å sanksjonere en lov om offentlighetsbestemmelser i Stortinget, mener disse medlemmer prinsipielt at Stortinget selv fullt ut bør fastsette og forvalte denne type regler, som bare gjelder for Stortinget selv.

Mindretallet vil understreke at dette spørsmålet kun går på hvilken form reglene skal vedtas som. Det er snakk om samme materielle regelverk, enten det vedtas i lovs form eller som ordinært stortingsvedtak. Det svekker dermed ikke den enkeltes rett til innsyn om reglene skulle bli vedtatt ved ordinært stortingsvedtak, slik det gjøres i dag.

Mindretallet viser også til at Stortingets forretningsorden inneholder relativt omfattende regler om offentlighet. Forretningsordenen fastsettes ved ordinært stortingsvedtak. Spørsmål knyttet til offentlighet i Stortinget er i noen tilfeller også regulert i andre ordinære stortingsvedtak.

Mindretallet merker seg i denne forbindelse at reglene i forretningsordenen og andre stortingsvedtak om offentlighet ved motstrid går foran Stortingets regler om dokumentoffentlighet. Dette er også kommet til uttrykk i utvalgets forslag til § 2 siste ledd, hvor det heter at loven ikke gjelder der spørsmål om offentlighet og innsyn er løst ved slike ordinære stortingsvedtak. Denne rangordningen og sammenhengen mellom reglene tilsier derfor at Stortingets regler om dokumentinnsyn fortsatt bør reguleres ved vanlig stortingsvedtak, og ikke ved lov. Regelteknisk kan det fremstå som uheldig at man gir et regelverk lovs form når det er lagt opp til at omfattende unntak fra regelverket kan besluttes ved ordinært stortingsvedtak.

Mindretallet viser i den forbindelse til at det er enighet i utvalget om at regler om møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet fremdeles bør reguleres i Stortingets forretningsorden.

Det er snakk om to regelverk som skal regulere offentlighet i Stortinget side om side, og slik mindretallet ser det, bør begge vedtas som ordinære stortingsvedtak. Det vil gi et mer ryddig og sammenhengende regelverk, og begge deler gjelder Stortingets regulering av egen virksomhet.

Mindretallet mener også mer generelt at det er uheldig å gi slike regler hos Stortinget lovs form, når det viktigste regelverket (ut over Grunnloven) for det løpende arbeidet i Stortinget, nemlig forretningsordenen, vedtas som ordinært stortingsvedtak. Det er uheldig at slike særregler «løftes» opp på et nivå tilsynelatende over forretningsordenen, også sett hen til at begge regelverk omhandler Stortingets egen virksomhet.

9.3 Inkorporasjon i offentleglova eller egen lov om innsyn hos Stortinget

Lovteknisk kan reglene om innsyn i Stortingets dokumenter utformes på ulike måter. Reglene kan enten inkorporeres i offentleglova eller fremgå av en egen lov. Og en egen lov kan ha ulike grader av henvisninger til offentleglova eller utgjøre en helt selvstendig regulering som formelt er uavhengig av offentleglova.

En samling av reglene om innsyn ved inkorporering av Stortingets regler i offentleglova, for eksempel ved et nytt kapittel om innsyn i Stortinget, vil kunne gi en mer tilgjengelig regulering. Brukerne vil da kunne finne reglene for innsyn i både forvaltningen og Stortinget i en og samme lov, og det vil bli mer synlig for brukere av loven at den også omfatter Stortinget. Samtidig vil det bli nødvendig med forholdsvis omfattende særregulering av innsyn i Stortinget, blant annet om korrespondanse mellom de ulike «organer» i Stortinget og klageordningen for Stortinget. Dette vil føre til en ikke ubetydelig økning av lovteksten, og kan innebære at offentleglova likevel totalt sett blir mer uoversiktlig for brukerne.

Det er videre flere andre organer som har særregulering av dokumentinnsyn i egen lovgivning, herunder straffesaksdokumenter hos politiet og påtalemyndigheten, Sivilombudet og Riksrevisjonen, slik at offentleglova uansett ikke vil gi borgerne en fullstendig oversikt over hvilke innsynsregler som gjelder. Videre ligger forvaltningsansvaret for offentleglova i Justis- og beredskapsdepartementet, og konstitusjonelt sett kan det settes spørsmålsteget ved om regjeringen skal forvalte et regelverk som er såpass sentralt for Stortinget. Utvalget anser derfor at reglene om innsyn i Stortinget ikke bør inkorporeres i offentleglova, og at det heller bør fastsettes en egen lov om innsyn i Stortingets dokumenter. Samtidig mener utvalget det bør tas inn en henvisning til lov om innsyn i Stortingets dokumenter direkte i offentleglova for å opplyse folk om at denne finnes. Offentleglova er en lov som skal sikre befolkningen grunn-

leggende demokratiske rettigheter, og den bør utformes på en tilgjengelig og klar måte for alle brukere av loven.

Når det gjelder utformingen av en egen lov om innsyn, kan denne gjøre relevante deler av offentleglova gjeldende for Stortinget, slik dagens regulering gjør. Alternativt kan den utformes som en selvstendig og uttømmende regulering for Stortinget, som er basert på, men er uavhengig av offentleglova.

Utvalget mener som nevnt at innholdet i en rekke av offentleglovas bestemmelser også bør gjelde for Stortinget, og at unntak fra dette bør være begrunnet i særtrekk ved Stortinget. Dette utgangspunktet var også klart forutsatt i mandatet. Dersom alle slike bestemmelser fra offentleglova skulle gjengis i en egen lov om innsyn hos Stortinget, vil denne bli temmelig omfangsrik. Loven vil dessuten måtte endres hver gang det skulle skje endringer i tilsvarende bestemmelser i offentleglova. Utvalget anser det derfor ikke som hensiktsmessig at reglene om innsyn i Stortinget fremgår av slik en selvstendig og uttømmende lov, men at relevante deler av offentleglova bør gjelde for Stortinget med nødvendige tilpasninger. Fordelen med en slik reguleringsmåte er at eventuelle endringer i offentleglova også blir gjeldende for Stortinget, med mindre Stortinget har fastsatt uttrykkelige unntak og tilpasninger. Det er også en fordel at praksis knyttet til de aktuelle bestemmelsene i offentleglova blir relevant for Stortingets praktisering av reglene.

Gjeldende regler om innsyn i Stortingets dokumenter er basert på en reguleringsteknikk av sistnevnte type. De gjeldende reglene for Stortinget er imidlertid kortfattede, og det fremgår ikke konkret hvilke av offentleglovas regler som også gjelder for Stortinget. Reguleringen av innsyn i Stortinget, som i realiteten gjør mesteparten av offentleglova gjeldende for Stortinget, er heller ikke gjenspeilet i offentleglova. Tvert imot fremgår det av offentleglova § 2 at loven ikke gjelder for «Stortinget, Riksrevisjonen, Sivilombudet og andre organer for Stortinget». Med dagens regulering kan det være krevende for brukerne å finne frem til og å få oversikt over innholdet i de gjeldende reglene om innsyn i Stortinget.

For å tydeliggjøre innholdet i reglene mener utvalget at Stortingets regler bør bygges ut slik at det tydeligere fremkommer hvilke konkrete deler av offentleglova som også skal gjelde for Stortinget. Det er samtidig ønskelig at det i offentleglova fremgår uttrykkelig at innsyn i Stortinget er regulert ved egen lov. Utvalget har merket seg at regjeringen i sin høringsuttalelse 15. mars 2024 til Dokument 19 (2023–2024) har tatt til orde for at offentleglova § 2 endres slik at den lyder:

«Lova gjeld ikkje for Stortinget, Sivilombudet og andre organer for Stortinget, så fremt anna ikkje er bestemt ved lov.»

Alternativt kan det angis at loven gjelder for Stortinget så langt det følger av lov om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. Dette vil gi en lettere tilgjengelig og mer oversiktlig regulering, enten brukerne tar utgangspunkt i offentleglova eller i Stortingets regler om innsyn.

9.4 Regler i offentleglova som bør gjelde for Stortinget

Som det fremgår av punkt 9.2, er utvalget delt i et flertall og et mindretall i spørsmålet om hvorvidt regler om dokumentinnsyn i Stortinget bør fastsettes ved lov eller plenarvedtak. Med unntak av de punkter nedenfor hvor det fremgår særskilte dissenser, stiller et samlet utvalg seg bak forslagene til hvilke regler i offentleglova som bør gjelde for Stortinget. Dersom det ikke skulle være ønskelig å gå videre med flertallets forslag om at regler om dokumentinnsyn skal fastsettes i lovs form, vil utvalgets lovutkast kunne danne grunnlag for et nytt regelverk fastsatt ved plenarvedtak.

Ved siden av innledningsdelen med formål og virkeområde består offentleglova av tre hoveddeler: hovedreglene om innsyn i kapittel 2, unntakene fra innsynsretten i kapittel 3 og reguleringen av saksbehandling og klage i kapittel 4.

Utvalget mener offentleglovas hovedregler i lovens kapittel 2 bør gjelde for Stortinget. Ved siden av å gjengi formålet med reglene og hovedregelen om åpenhet ved innsyn i Stortingets regler, bør det i Stortingets regulering tydeligere og mer konkret henvises til de enkelte hovedreglene i offentleglova, slik at Stortingets regler blir mer brukervennlige og mer presist innrettet mot hva som faktisk kan eller skal unntas.

Det foreslås noen presiseringer når det gjelder plikt til å føre journal og tilgjengeliggjøre journal på internett. For det første foreslår utvalget at det trekkes opp en grensdragning mot dokumenter som inngår i den parlamentariske sakshandlingen og som publiseres på Stortingets internettsider, for eksempel innstillinger som avgis fra en komité til Stortingets plenum, referater fra stortingsforhandlingene mv. Hovedtyngden av disse dokumentene journalføres i dag ikke i Stortingets elektroniske journal som er tilgjengelig på internett, men hensynet til innsyn, transparens, enkel gjenfinnbarhet og rask tilgjengeliggjøring av informasjon av offentlig interesse er ivare tatt gjennom publiseringsløsningen stortinget.no, hvor tekster publiseres i fulltekst (i tillegg gjøres slik informasjon tilgjengelig gjennom trykkede stortingsforhandlinger, en ordning som i dag riktignok har fått mindre praktisk betydning for brukerne). Det er denne løsningen publikum og presse i praksis i all hovedsak benytter seg av for innsyn i slike dokumenter, og ikke innsynsbegjæringer med grunnlag i postjournal. For å unngå ineffektiv ressursbruk gjennom forvaltning av doble registreringsystemer foreslås det derfor at det presiseres at plikt til å

føre journal etter arkivlovens bestemmelser ikke skal gjelde for dokumenter som inngår i Stortingets parlamentariske saksbehandling, der hensynet til offentlig innsyn ivaretas gjennom tilgjengeliggjøring av dokumenter for allmennheten på Stortingets internettsider. Dette er imidlertid ikke til hinder for at slike dokumenter etter en hensiktsmessighetsvurdering i tillegg kan journalføres og fremgå av Stortingets elektroniske journal. For det andre foreslår utvalget en egen regel for dokumenter som utveksles med Stortingets utredningsseksjon, jf. nærmere omtale under punkt 10.4.

Utvalget mener tilsvarende at de fleste av unntakene i offentleglovas kapittel 3 bør gjelde for Stortinget. Blant offentleglovas unntak er det bare enkelte bestemmelser hvor dette ikke er hensiktsmessig og hvor utvalget foreslår en egen regulering. Dette gjelder offentleglova § 13 om taushetsplikt, § 22 om unntak i budsjettsaker og § 27 om forskriftshjemmel. Også unntaksadgangen etter offentleglova § 15 tredje ledd om møtereferat mv. er i liten grad overførbar til Stortingets virksomhet og organisering. Utvalget foreslår her videreføring av unntaksadgangen for møteprotokoller for de kollegiale organer.

Et utvalg nedsatt av Stortingets presidentskap i juni 2024 til å gjennomgå Stortingets forretningsorden, med representanter for samtlige partier, har som en del av sitt mandat å vurdere behandlingen av saker som gjelder samiske interesser. I lys av utfallet av dette arbeidet må det vurderes om offentleglova § 19 skal gjelde direkte, eller om det er behov for en bestemmelse som er særskilt tilpasset Stortingets saksbehandling.

I lys av at stortingsrepresentantene og gruppesekretariatene er unntatt fra reglenes virkeområde og på grunn av Stortingets særegne organisering, hvor virksomheten er inndelt i flere organer, er det også behov for å videreføre og presisere særregler for den samhandlingen som skjer som en del av saksforberedelsen i Stortinget. I noen tilfeller er det nærliggende å behandle slike dokumenter som interne på samme måte som offentleglova § 14. Se i denne forbindelse nærmere omtale av forslag om tilsvarende, men mer spesifikke, unntak i Stortingets regler i kapittel 10. De øvrige unntakene i offentleglovas kapittel 3 bør gjelde for Stortinget, også her ved en tydeligere og konkret henvisning i Stortingets regler til de enkelte bestemmelser i offentleglova.

Offentleglova kapittel 4 regulerer saksbehandling og klage. Utvalget foreslår en egen regulering av både klageinstans og saksbehandlingen av klager i Stortingets regler, slik at reglene om dette i offentleglova ikke skal gjelde for Stortinget.

10. Unntak og tilpasninger i Stortingets regler

10.1 Tilpasningsbehov begrunnet i Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet og organisering

Offentleglova gjelder og er utformet for å regulere dokumentinnsyn i forvaltningen, og er følgelig basert på forvaltningens oppgaver, organisering og særpreg. Stortinget har både andre oppgaver og en annen organisering enn forvaltningen. Dette innebærer at den regulering som følger av offentliglova, på noen områder ikke er egnet for regulering av innsyn i Stortinget, og at det er behov for noen unntak og tilpasninger.

De sentrale kompetansereglene for Stortinget som lovgivende, bevilgende og kontrollerende makt følger av Grunnloven § 75. Kontrollen med regjering og forvaltning utøves dels av Stortinget selv og dels ved Stortingets eksterne organer Riksrevisjonen, Sivilombudet, Ombudsnemnda for Forsvaret, EOS-utvalget og NIM. Kontrolloppgavene kan gi behov for noen særlige regler om hvem krav om innsyn skal rettes mot for å legge til rette for best mulig informasjonstilgang. Det kan også være behov for enkelte regler knyttet til Stortingets oppfølging av sine eksterne organer.

Stortingets organisering avviker også fra forvaltningen på områder som får betydning for innsynsreglens anvendelse. Stortinget har ikke en tilsvarende hierarkisk organisering som forvaltningen. Dette får betydning for hvordan en klageordning kan og bør utformes. Stortinget i plenum, presidentskapet, fagkomiteene og partigruppene er heller ikke sammenlignbare med organiseringen av for eksempel sentralforvaltningen. I gjeldende regler om innsyn er «Stortinget» regulert som flere organer, hvor følgende er definert som ulike organer i SDO § 1:

- Stortinget som kollegialt organ
- stortingskomiteene
- presidentskapet
- Stortingets internasjonale delegasjoner
- andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon
- Stortingets administrasjon

Denne reguleringen av «Stortinget» som en rekke ulike organer innebærer som utgangspunkt betydelig mer åpenhet enn det som følger av organiseringen i forvaltningen og adgangen til bruk av unntak for organinterne dokumenter etter offentliglova. I sentralforvaltningen er for eksempel et departement ansett som ett og samme organ. Som følge av dette kan politisk ledelse i et departement innhente faglige innspill fra de administrativt ansatte i embetsverket som interne dokumenter som kan unntas etter offentliglova § 14. Denne adgangen til å unnta

organinterne dokumenter er særlig begrunnet i et ønske om å legge til rette for en åpen og fri dialog for å få frem ulike vurderinger og meninger under saksbehandlingen, og ønske om å unngå å gi forventninger om et bestemt resultat, slik at best mulig utfall av saksbehandlingen sikres, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 6.4.1. Samtidig er det i offentliglova tatt inn noen begrensninger i hva som kan unntas som internt, som dokumenter som inneholder den endelige avgjørelsen til organet, generelle retningslinjer for saksbehandlingen mv. Dette for å unngå at unntaket strekker seg lenger enn behovet for unntak tilsier, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) kap. 6.4.1.

Også for Stortinget kan man se for seg en annen regulering av hva som utgjør ett og samme organ. For eksempel kunne det vært lagt opp til at politisk valgte eller oppnevnte «organer» innenfor Stortinget ikke ble definert som ulike, men ble ansett for å høre inn under ett og samme organ, dvs. at man behandlet Stortinget på samme måte som et departement når det gjelder innsynsreglene. Man kunne også vurdert om Stortingets administrasjon burde defineres på tilsvarende vis som embetsverket i sentralforvaltningen og ikke anses som et eget separat organ, men snarere som del av de ulike organer som er sammensatt av de valgte representantene.

Slike endringer kunne medført at reguleringen av innsyn i Stortinget i større grad ville tilsvare ordningen i sentralforvaltningen, særlig når det gjelder adgangen til å unnta interne dokumenter innenfor det som regnes som ett og samme organ. Dette ville redusert behovet for en særlig regulering av korrespondanse mellom ulike organer i Stortinget, som i dag følger av SDO § 4. Imidlertid vil en utvidelse av hva som innenfor Stortinget skal anses som ett og samme organ, kunne medføre betydelig mindre offentlighet omkring Stortingets virksomhet, ved at mer korrespondanse da vil foregå innenfor samme organ, og ikke som i dag utveksles mellom de ulike organer.

Utvalget går derfor ikke inn for å endre gjeldende definisjon av hva som skal utgjøre «organer» innenfor Stortinget. Men ved å videreføre gjeldende definisjon, videreføres også behovet for enkelte unntak, særlig for dokumenter av saksforberedende karakter.

10.2 Korrespondanse mellom Stortingets «organer»

10.2.1 INNLEDNING

Hovedregelen om at dokumenter og journaler er åpne for innsyn følger i dag av SDO § 4 første punktum. Bestemmelsen fastsetter deretter at dokumenter utvekslet mellom Stortingets organer kan unntas i følgende tilfeller:

- dokumenter som er utarbeidet av sekretariatet for en stortingskomité, Stortingets presidentskap, en av Stortingets internasjonale delegasjoner eller et

annet kollegialt organ som har sekretariat i Stortingets administrasjon til bruk for organet

- dersom et organ ber et annet organ om uttalelse, kan både brevet der det bes om uttalelse, og uttalelsen unntas fra innsyn
- dokumenter som utveksles mellom Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon og en tilsatt i administrasjonen.

Bakgrunnen for disse unntakene er som nevnt reguleringen av «Stortinget» som en rekke ulike organer i reglene om innsyn, og særlig behov for unntak for dokumenter som inngår i saksforberedende arbeid.

10.2.2 OM FORHOLDET MELLOM ET ORGAN OG DETS SEKRETARIAT

Når det gjelder unntaksadgang for dokumenter utarbeidet av et sekretariat, er dette i tråd med reguleringen som følger av offentleglova i forvaltningen. Personer eller enheter som på permanent basis utfører sekretariatsfunksjoner for et organ, skal normalt regnes som en del av dette organet, slik at unntaksadgangen følger av offentleglova § 14 om interne dokumenter. Dette gjelder også dersom sekretariatet i visse saker har fått myndighet til å fatte avgjørelser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 131.

Utvalget anser at unntaket for sekretariatsfunksjoner for Stortingets organer er godt begrunnet og bør videreføres. I gjeldende regulering om innsyn i Stortingets dokumenter er det i noen tilfeller uklart om sekretariatsfunksjonen fra administrasjonen, som eksempelvis komitérådenes bistand til de ulike komiteer, er en integrert del av vedkommende organ eller tilhører administrasjonen. Dette bør gjøres tydeligere i nye regler. Gjeldende regler omfatter etter sin ordlyd dessuten bare dokumenter utarbeidet av sekretariatet til organet og ikke dokumenter som sendes fra organets medlemmer til sekretariatet.

Utvalget anser at reguleringen av sekretariatsfunksjoner for Stortingets organer bør tilsvare reguleringen som følger av offentleglova i forvaltningen. Det innebærer at sekretariatene bør anses for å være del av det organ sekretariatet bistår. Der eksempelvis en komitéråd utøver løpende sekretariatsbistand til en komité, skal komitéråden dermed regnes som del av stortingskomiteen. Korrespondansen mellom komiteen og sekretariatet vil da anses som komiteens interne dokumenter.

Når sekretariatet anses som del av organet det bistår, er det ikke lenger behov for et særlig unntak for korrespondanse mellom sekretariatet og organet, og utvalget foreslår at unntaket ikke videreføres i loven. Utvalget foreslår at forholdet mellom et organ og dets sekretariat klargjøres i den innledende bestemmelse om Stortingets organer, i ny § 2.

10.2.3 ADMINISTRASJONENS BISTAND TIL STORTINGETS PRESIDENTSKAP

Administrasjonens bistand til Stortinget presidentskap adskiller seg fra sekretariatsfunksjonen for eksempelvis en komité, en internasjonal delegasjon eller et utvalg. Det følger av forretningsordenen § 9 a at presidentskapet har et overordnet ansvar for administrative saker, at administrative saker av særlig viktighet skal drøftes med partigruppene, og at presidentskapet kan delegere myndighet til Stortingets direktør i administrative saker. Av forretningsordenen § 9 b følger at Stortingets direktør er sekretær for Stortingets presidentskap, og at viktige administrative saker alltid skal forelegges presidentskapet.

Direktøren og andre deler av administrasjonen bistår presidentskapet med et bredt spekter av sakstyper. Mange dokumenter og saker har direkte tilknytning til parlamentariske prosesser, for eksempel administrasjonens bistand til å utforme innstillinger til Stortinget fra presidentskapet (f.eks. om endringer i Stortingets forretningsorden, endringer av stortingsgodtgjørelsesloven osv.). I slike tilfeller kan presidentskapet på mange måter likestilles med Stortingets fagkomiteer.

Dette gjelder særlig i de tilfeller hvor presidentskapet har fått oversendt en sak fra Stortinget, for eksempel et representantforslag (Dok. 8-forslag) som gjelder administrative forhold (f.eks. forslag om endring i adgangsreglementet eller økonomiske ordninger for representantene), men også der presidentskapet fremmer saker av eget initiativ. I slike saker utarbeider administrasjonen, som sekretariat for presidentskapet, saksdokumenter med grunnlag i politiske føringer eller konkrete tekstinnspill fra presidentskapets medlemmer, eventuelt etter at presidentskapets medlemmer har konsultert lederne for partigruppene på Stortinget.

Et annet eksempel er utarbeidelse av utkast til svar fra presidentskapet på søknader fra komiteene etter ulike bestemmelser i Stortingets forretningsorden (søknad om utsatte frister for avgivelse av saker, søknader om omfordeling av saker mellom komiteer, søknader om at ansatte i gruppesekretariatene skal få tilgang til gradert informasjon i saker som komiteene har til behandling osv.).

På bakgrunn av reguleringen i Stortingets forretningsorden med tilknyttet bistand til presidentskapet fra administrasjonen foreslår utvalget at det i reglene om innsyn opprettholdes en unntaksadgang for korrespondanse mellom Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap.

10.2.4 UNNTAK FOR KORRESPONDANSE MELLOM ORGANER

Utvalget anser at det også kan være et behov for å kunne unnta korrespondanse mellom Stortingets ulike organer, særlig knyttet til saksforberedende arbeid. I

gjeldende regler er det unntaksadgang for korrespondanse der et organ ber et annet organ om uttalelse. Unntaket vil eksempelvis kunne omfatte situasjonen der en stortingskomité ber utredningsseksjonen om en utredning eller de tilfeller hvor en komité ber en annen komité om en uttalelse til et utkast til komitéinnstilling.

Til sammenligning gir offentleglova i en del situasjoner unntaksadgang for saksforberedende korrespondanse, men reguleringen er ikke direkte overførbart til Stortinget. Blant annet regnes regjeringen som kollegium som ett organ, med alle departementene som ett felles sekretariat. I saker som blir behandlet på regjeringsnivå, vil dermed saksforberedende regjeringsnotater og utkast til slike notater kunne unntas fra innsyn etter offentleglova § 14 første ledd, også der flere departementer har vært involvert i arbeidet. Og offentleglova § 15 første ledd gir adgang til å unnta et dokument som et departement har innhentet fra et annet departement til bruk i den interne saksforberedelsen, men her stilles krav om at unntak er «nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjerdsprosesser». Det er altså strengere krav til unntak for denne type dokumenter.

På tilsvarende måte som sentralforvaltningen har Stortinget og de ulike organer innenfor Stortinget et behov for å kunne unnta dokumenter av saksforberedende art. Utvalget anser at gjeldende unntaksadgang for korrespondanse der et organ ber et annet organ om uttalelse, ivaretar dette og bør videreføres. Som for andre regler om adgang til å unnta vil det i mange tilfeller likevel være grunn til å gi innsyn, for eksempel bør det normalt gis innsyn i en utredning bestilt av en komité etter at en sak er fremmet for Stortinget. Det er fast praksis for at andre komiteers uttalelser til et utkast til en komitéinnstilling tas inn i den endelige innstillingen til Stortinget. Dette har også sammenheng med reglene i fo. § 31 siste ledd om at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt. Det vil her altså i praksis oftest være snakk om utsatt offentlighet frem til en innstilling er avgitt, og det vil bare forekomme unntaksvis at anmodninger til et annet organ om uttalelser eller uttalelser unntas fra offentlighet over tid. For å understreke at det skal være en viss terskel for å kunne unnta korrespondanse mellom ulike organer i Stortinget foreslås det at det i loven tas inn et vilkår om at unntak er nødvendig av hensyn til en forsvarlig saksbehandling.

10.2.5 UNNTAK FOR KORRESPONDANSE MELLOM EN TILSATT I STORTINGETS ADMINISTRASJON OG STORTINGETS PRESIDENTSKAP ELLER STORTINGETS ADMINISTRASJON

Gjeldende regler gir også adgang til å unnta et dokument som utveksles mellom en tilsatt i Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap eller Stortin-

gets administrasjon. Bakgrunnen for unntaket synes å være sammenhengen med at korrespondanse mellom stortingsrepresentantene og administrasjonen tidligere var unntatt fra offentlighet, jf. Innst. S. nr. 234 (1999–2000) punkt 2.5.2:

«Etter offentlighetsloven er brevveksling mellom en tjenestemann og det forvaltningsorgan vedkommende er ansatt i, som hovedregel offentlig når tjenestemannen opptrer på egne vegne i en sak som gjelder selve tjenesteforholdet. Dette kan for eksempel være aktuelt ved søknad om permisjon eller en høyere stilling eller innlevering av en reiseregning. Brevveksling mellom tilsatte i Stortinget og Stortingets administrasjon har hittil ikke vært offentlig (unntatt søkerliste i tilsettingssaker). Deres brevveksling mellom stortingsrepresentantene og administrasjonen skal være unntatt fra offentlighet, bør det samme gjelde brevveksling mellom de tilsatte og administrasjonen, jf. § 4 siste punktum.»

Unntaket for korrespondanse mellom representantene/gruppene og presidentskapet/Stortingets administrasjon i tidligere § 2 ble opphevet ved vedtakelsen av de gjeldende reglene i 2009. Det tilsvarende unntak for tilsatte i administrasjonen ble imidlertid ikke opphevet.

Gjeldende regler for Stortingets tilsatte gir en bredere unntaksadgang enn det som gjelder for tilsatte i forvaltningen etter offentleglova. Etter opphevelsen av det tilsvarende unntak for representantene og partigruppene anser ikke utvalget at en slik ulikhet er velbegrunnet, og foreslår at unntaket oppheves. Det vil innebære at området vil reguleres av de relevante unntaksreglene i offentleglova, som bl.a. unntaket for tilsettingssaker og lønnsoppgaver i § 25, samt regler om unntak for opplysninger om taushetsplikt om personlige forhold.

10.3 Unntak for dokumenter som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene

Gjeldende regler gir i SDO § 4 siste punktum adgang til å unnta dokumenter som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene. Unntaket ble innført i 2018, på bakgrunn av at presidentskapets ansvar for administrative saker ble formalisert i forretningsordenen § 9 a. Etter § 9 a andre punktum skal presidentskapet drøfte administrative saker av særlig viktighet med partigruppene.

Begrunnelsen for unntaksadgangen er presidentskapets behov for foreløpige drøftelser med partigruppene, jf. Innst. 406 S (2017–2018) punkt 3.9:

«For å kunne legge til rette for et effektivt samarbeid mellom de politiske partiene, og for å gi muligheter for forhandlinger, kompromiss og brede løsninger, kan presidentskapet ha behov for å kunne drøfte foreløpige forslag med partigruppene uten at disse dermed blir offentlige. Til sammenligning er det ikke tillatt å offent-

liggjøre en komitéinnstilling før den er endelig avgitt, jf. Stortingets forretningsorden § 31 syvende ledd.»

Utvalget anser at dette unntaket er velbegrunnet og knyttet til reguleringen i forretningsordenen, og mener det bør videreføres.

10.4 Korrespondanse mellom representanter mv. og Stortingets utredningsseksjon

Utredningsseksjonen ble opprettet av presidentskapet fra 1. oktober 1999, på bakgrunn av en innstilling fra et utvalg oppnevnt av presidentskapet høsten 1996.²⁶

Helt fra utredningsseksjonens opprettelse har det vært et grunnprinsipp at dialogen mellom seksjonen og oppdragsgiverne er fortrolig, og at et avlevert notat er konfidensielt inntil oppdragsgiver selv bestemmer noe annet. Dette er i dag regulert i SDO § 2, hvor det fremgår at Stortingets regler om dokumentinnsyn ikke gjelder for dokumenter som utveksles mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene.

Bakgrunnen for unntaket ble omtalt under plenumsbehandlingen av de gjeldende reglene om dokumentinnsyn for Stortinget i 2009. Unntaket for utredningsseksjonen hadde ved en feil falt ut ved vedtakelsen av de nye reglene i mars 2009. Dette ble rettet opp ved Innst. 32 S (2009–2010) fra Stortingets presidentskap. Følgende ble da uttalt om unntaket og bakgrunnen for dette:

«Helt fra utredningsseksjonen ble opprettet i 1999 og frem til i dag har det vært fast praksis at et avlevert notat er oppdragsgivers eiendom. Det samme gjelder praksisen om at utredningsseksjonen ikke røper hvilke oppdragsgivere som har spurt om hva. Fortrolig behandling er klart kommunisert til oppdragsgiverne. Bakgrunnen for å gi oppdragsgiverne fortrolig behandling, er å gi rom for å kunne arbeide med politiske initiativ uten at det blir kjent for politiske motstandere. Gjennom brukerundersøkelser og i dialogen med ulike oppdragsgivere har utredningsseksjonen fått inntrykk av at dette også er et klart ønske fra de aller fleste. Dette omfatter både oppdrag fra den enkelte oppdragsgiver og besvarelsene som gis i form av notater eller svar på e-post.»

I stortingsbehandlingen av innstillingen redegjorde også stortingspresidenten for presidentskapets diskusjoner om konfidensialitet, hvor det ble trukket paralleller til den unntaksadgang regjeringen har for sin interne saksforberedelse:

«Presidentskapets diskusjon om dette kan jeg dele med Stortinget. [...] Det som vi først og fremst har vært

opptatt av, er å ivareta opposisjonens mulighet til å kunne utrede, analysere og stille spørsmål om saker de eventuelt vurderer å foreslå, eller, for den saks skyld, ønsker argumentasjon i forhold til det som regjeringen har foreslått, uten at det skal komme til offentligheten før representanten selv velger å offentliggjøre det. Hensikten med det er selvfølgelig å styrke opposisjonens mulighet til å jobbe i forhold til posisjonen, som har noe av den samme muligheten som en statsråd har til å be sitt embetsverk om utredninger i form av interne notater som ikke blir offentliggjort. Man kan på den måten få analysert saker uten at man nødvendigvis konkluderer med at det skal ende opp i et konkret forslag. Det er viktig for demokratiet at opposisjonen også har den arbeidsmuligheten og kan styrke grunnlaget for sine forslag gjennom innhenting av analyser, utredninger, fra et utredningssekretariat. [...] det er faktisk sånn at i offentlighetsloven er det unntak for intern forberedelse i et departement før en sak legges fram. En statsråd har en rekke dokumenter som ikke er offentlige. På samme måte ønsker vi at opposisjonen skal ha mulighet til å utrede saker uten at man er forpliktet til å offentliggjøre dem.»

Selv om alle oppdrag i utgangspunktet blir behandlet fortrolig, både internt i Stortinget og overfor eksterne miljøer, kan oppdragsgiver velge offentliggjøring av oppdrag. Unntak gjelder ikke lenger hvis en oppdragsgiver offentliggjør et notat, samtykker til offentliggjøring eller refererer innhold og kilde offentlig. Da anses oppdragsgiver å ha gitt avkall på konfidensialiteten, og notatet blir normalt publisert på stortinget.no.²⁷

I brukerundersøkelser har utredningsseksjonen innhentet partienes synspunkter på regelen om fortrolighet. Slike undersøkelser ble bl.a. gjennomført i 2009, 2013 og 2017. Partiene har i undersøkelsene uttrykt ønske om beholde regelen om fortrolighet. I undersøkelsen i 2017 ble det også gitt uttrykk for at nytteverdien av utredningsseksjonen ville bli redusert eller falle helt bort dersom alle fikk kjennskap til alle spørsmål og svar. Tilsvarende tilbakemeldinger er fremkommet i bruker-møter med gruppesekretariatene i 2022 og 2023.

Partienes faktiske bruk av utredningsseksjonen fremgår av seksjonens årsmeldinger.²⁸ I 2023 mottok seksjonen 264 oppdrag fra partigruppene. Seksjonen fikk flest oppdrag fra Høyre med 55 oppdrag, etterfulgt av Fremskrittspartiet og Miljøpartiet De Grønne med henholdsvis 39 og 37 oppdrag. Hvordan utredningsseksjonen blir brukt av henholdsvis partier i regjering og opposisjon, fremgår av oppdragsoversikten for 2018 til 2023. Et gjennomgående trekk er at partiene i opposisjon bruker utredningsseksjonen mer enn partiene i regjeringsposisjon, noe som illustreres ved partienes ulike bruk av seksjonen før og etter 2021. Dette har trolig sammenheng med at partiene ved regjeringsskifter henholdsvis

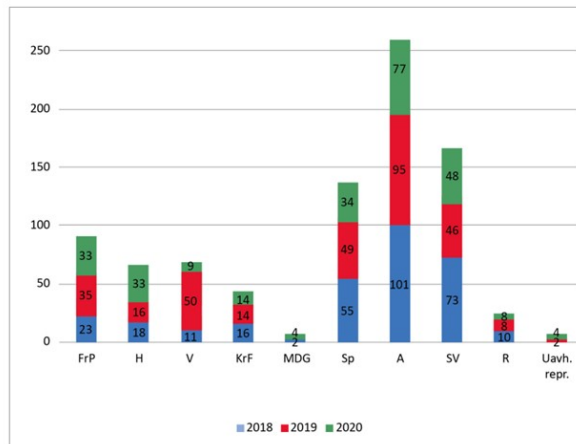
26. Innstilling fra utvalg for å vurdere styrking av Stortingets utredningskapasitet m.m. Leder for utvalget var stortingsrepresentant Øystein Djupedal. Utvalget avga sin innstilling 30. april 1997.

27. Publiserte notater – stortinget.no.

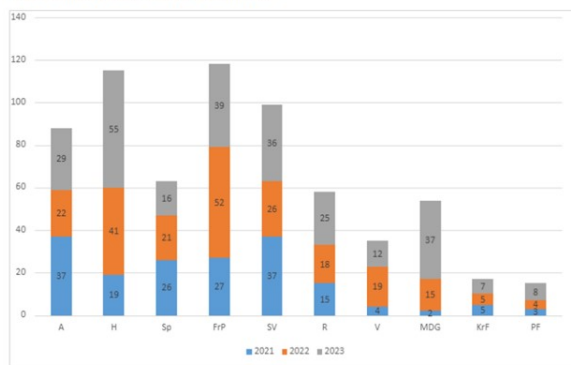
28. Årsmelding 2020 og 2023 fra Stortingets utredningsseksjon.

får eller mister tilgang til bruk av utredningsressursene som ligger i embetsverket i departementene.

Figur 2. Antall oppdrag 2018–2020, fordelt på partigruppene



Figur 2. Antall oppdrag fordelt på partigruppene



Også sammenlignbare land har en praksis for konfidensialitet for oppdrag som besvares av utredningstjenester. En europeisk undersøkelse fra 2015 om offentlighet i utredningstjenestene i parlamentenes administrasjoner viste at nordiske parlamenter med utredningstjenester hadde en tilsvarende praksis for konfidensialitet.²⁹ Den interparlamentariske union (IPU) og International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) har utarbeidet retningslinjer for hvordan parlamentene bør organisere sine utredningstjenester for best å imøtekomme representantenes behov, og omtaler også hvordan utredningstjenestene må balansere hensynet til konfidensialitet mot hensynet til offentlighet. I «Guidelines for Parliamentary Research Services» fremgår følgende om samarbeidet mellom representanter og utredningstjenesten, og behovet for konfidensialitet:³⁰

«The research service should be a safe haven where parliamentarians feel comfortable asking questions without fear of being judged for the extent they under-

stand (or do not) a public policy issue. Confidentiality of their interactions with the research service will be an important consideration.»

Utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Olve Grotle, Åslaug Sem-Jacobsen, Solveig Horne, Øyvind Andersen og Maria Bakke, anser at stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene fortsatt har behov for en utredningstjeneste, og at bruken av tjenesten fortsatt bør kunne foregå innenfor konfidensielle rammer når det er ønsket av oppdragsgiver. Dette vil i størst mulig grad legge til rette for bruk av utredningstjenesten i en forberedende fase av politikktutforming.

Dersom det skulle være full offentlighet om alle oppdrag bestilt fra utredningsseksjonen, vil trolig omfanget av bestilte utredninger reduseres betydelig, jf. brukerundersøkelser om temaet. Dette vil svekke grunnlaget for forberedelse og utredning av politiske initiativ. Særlig gjelder dette utredning av tema som kan fremstå som politisk vanskelige og kontroversielle. Til tider vil det kunne være ønskelig å få utredet også kontroversielle tema, uten at en representant nødvendigvis ser for seg å gjennomføre en politikk i samme retning.

Flertallet anser at det kan ha en betydelig verdi at representanter kan få en faglig og objektiv utredning av slike tema. Dette legger bl.a. til rette for at også motforestillinger mot egen ønsket politikk blir løftet frem, og bidrar til god saksopplysning. I praksis blir også utredningsseksjonen i størst grad brukt av partier og representanter i en opposisjonsrolle på Stortinget, og offentlighet med tilhørende redusert bruk av utredningsseksjonen vil særlig gå ut over opposisjonens mulighet til utredning av faglige spørsmål.

Offentlighet om alle utredninger vil kunne medføre at representantene i større utstrekning benytter interne ressurser i sitt gruppesekretariat. Også hensynet til mindre partier med begrensede egne utredningsressurser tilsier at dagens ordning med konfidensialitet opprettholdes.

Flertallet har også vurdert om alle oppdrag bør offentliggjøres etter noe tid, for eksempel etter et visst antall måneder. Slik utsatt offentlighet vil i en del tilfeller trolig være uproblematisk for oppdragsgivere. Likevel vil også utsatt offentlighet trolig ha en nedkjølende effekt på omfanget av og innholdet i oppdrag som bestilles. Særlig gjelder dette mer kontroversielle temaer som det er ønskelig at blir utredet.

Flertallet mener derfor at det fortsatt skal være opp til oppdragsgiverne om et oppdrag skal bli offentlig tilgjengelig på et eller annet tidspunkt. For å bidra til at oppdrag ikke unntas fra offentlighet uten at det er vel-

29. Undersøkelsen er utført av ECPRD (European Centre for Parliamentary Research and Documentation), som er en nettverksorganisasjon for bibliotek og utredningsenheter i parlamenter, som Stortingets administrasjon deltar i.

30. Hentet fra side 8 i «Guidelines for Parliamentary Research Services» utgitt av IPU og IFLA i samarbeid i 2015.

begrunnet, mener flertallet at det kan være grunn til å justere rutinene ved bestilling og levering av oppdrag, for eksempel ved at oppdragsgiver aktivt må ta stilling til om oppdraget skal unntas fra offentlighet, både ved bestilling, levering og eventuelt også etter at en viss tid har gått, når begrunnelsen for konfidensialitet kanskje ikke lenger foreligger. Dette vil kunne øke offentlighet rundt oppdrag som det egentlig ikke er behov for å holde konfidensielle.

Når det gjelder utforming av unntaket for utredningsseksjonen, er dette i gjeldende regulering utformet ved at korrespondansen med seksjonen er holdt utenfor reglene. I og med at utredningsseksjonen er del av Stortingets administrasjon, som ellers omfattes av reglene om innsyn, mener utvalget unntaket for korrespondanse med utredningsseksjonen bør reguleres blant unntakene fra innsyn og ikke anses for å ligge utenfor reglenes virkeområde. Dette vil innebære at korrespondansen i utgangspunktet omfattes av både innsynsreglene og reglene om journalføring. For å videreføre dagens praksis foreslår flertallet en formulering om at «dokumenter utvekslet mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene er unntatt fra innsyn.» Flertallet mener også det bør være unntak fra journalføringsplikten for slike dokumenter. I tillegg til at dokumentene unntas fra innsyn, innebærer dette at også oppdragsgiver og oppdragets tema skal unntas fra offentlighet, slik at konfidensialiteten rundt utredningsseksjonens oppdrag videreføres som i dag, med mindre oppdragsgiver samtykker til noe annet.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, mener at utredningsseksjonen på Stortinget utreder spørsmål som kan ha stor offentlig interesse. Denne informasjonen kan og bør komme velgerne til gode. Også samfunnsøkonomiske hensyn taler for dette.

Det er viktig å huske at velgerne finansierer både utredningsarbeidet og vervet som stortingsrepresentant, og dermed er de reelle «oppdragsgivere» og har krav på å vite hvordan skattepengene deres blir brukt.

Vervet som stortingsrepresentant er et tillitsverv gitt av velgerne. Alt politisk arbeid utført av stortingsrepresentantene skjer på vegne av og for å ivareta velgerne interesser. Kjennskap til utredninger på Stortinget mellom valgene vil gi velgeren økt innsyn i det politiske arbeid, og slik styrke demokratiet.

Mindretallet påpeker at det ikke er logisk å sammenligne interne utredninger utført for regjeringsmedlemmer med utredninger bestilt av stortingsrepresentanter. Regjeringsmedlemmer har tilgang til fortrolig informasjon og mandat og mulighet til å binde landet til forpliktende avtaler eller utforme politikk som kan inneholde nasjonale hemmeligheter. På den annen side

er en utredningsbestilling fra en stortingsrepresentant i en tidlig fase, en hypotese eller tanke, og hensikten er å skaffe mest mulig kunnskap om saken, inkludert dens fordeler, ulemper og eventuelle kostnader.

Mindretallet har forståelse for ønsket om å ivareta utredningsseksjonen som et politisk verksted for partiene på Stortinget. Mindretallet mener dette kan gjennomføres med tiltak som utsatt innsyn i seks måneder og eventuelt anonymisering av den aktuelle representanten som har stilt spørsmålet.

Mindretallet erkjenner at noen stortingsrepresentanter kan være engstelige for at velgerne får innsikt i hvilken politikk de ber om å få utredet, spesielt hvis saken har sensitiv karakter. Likevel mener mindretallet at åpenhet om utredningsarbeidet vil ha en «oppdragende» effekt på velgerne over tid. Velgerne vil etter hvert forstå at ikke alle utredninger nødvendigvis fører til konkret politikk, men heller er en tankeprosess som gir representantene mer kunnskap. En utredningsbestilling kan enten resultere i konkrete politiske tiltak eller bli lagt til side. Dersom representanten velger å bruke utredningen for å fremme konkret politikk, må representanten eie og begrunne den overfor velgerne uansett.

10.5 Bistand til representanter mv. fra andre deler av administrasjonen til bruk for intern saksforberedelse av parlamentarisk arbeid

Også andre deler av administrasjonen enn utredningsseksjonen yter faglig bistand til representanter, partigrupper, komiteer og presidentskapet mv. I administrasjonens årsrapport for 2023 er administrasjonens bistand bl.a. omtalt som følger på side 11:

«Administrasjonen gir også råd om forståelsen av forretningsordenen eller andre spørsmål knyttet til behandlingen av saker i Stortinget. Videre gis det bistand til Stortingets presidentskap, lovteknisk gjennomgang av lovforslag og juridisk bistand til utforming av representantforslag og grunnlovsforslag.»

Denne typen bistand til understøttelse av det parlamentariske arbeidet er typisk av saksforberedende karakter, og kan langt på vei sammenlignes med embetsverkets saksforberedende arbeid for politisk ledelse i et departement. Som følge av økt kompleksitet og tilhørende styrking av bemanning og kompetanse i administrasjonen har også omfanget av administrasjonens faglige bistand til representantene økt sammenholdt med situasjonen i 2009.

Faglig bistand fra administrasjonen og styrking av den juridiske kompetansen og kapasiteten i Stortingets administrasjon ble omtalt ved behandlingen av representantforslag om å opprette en egen lovavdeling på

Stortinget.³¹ I innstillingen fra presidentskapet ble det blant annet vist til viktigheten av at lovforslag og grunnlovsforslag som blir fremsatt av stortingsrepresentantene, blir gjennomgått og kvalitetssikret av faglig kompetente instanser, både når det gjelder det lovtekniske forhold og forholdet til Grunnloven og andre rettsregler. Det ble videre uttalt at presidentskapet vil utrede behovet for en styrking av den juridiske kompetansen og kapasiteten i Stortingets administrasjon, noe som senere er fulgt opp, jf. omtale i punkt 4.4.1. Også andre deler av administrasjonen bistår stortingsrepresentantene og gruppesekretariatene med faglig rådgiving, for eksempel i tilknytning til fremsettelse av representantforslag.

I gjeldende regler for Stortinget kan korrespondanse knyttet til bistand fra utredningsseksjonen til stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene unntas fra innsyn etter SDO § 2. For «organer» i Stortinget som er omfattet av reglene om innsyn er det unntaksadgang både for bistand fra utredningsseksjonen og også for saksforberedende bistand fra andre deler av administrasjonen. Dette følger av adgangen til å unnta korrespondanse der et «organ ber et annet organ om uttalelse» i SDO § 4.

En konsekvens av at reglene ikke gjelder for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, er imidlertid at disse heller ikke omfattes av unntaksadgangen som gjelder for «organene» i SDO § 4. Utvalget mener det er gode grunner til at reguleringen som hovedregel skal legge til rette for offentlighet om korrespondanse mellom disse og administrasjonen. Da reglene ble endret i 2009, slik at dokumenter utvekslet mellom representantene/gruppene og presidentskapet/Stortingets administrasjon ble omfattet av Stortingets innsynsregler, var begrunnelsen nettopp at det er betydelig offentlig interesse i slike dokumenter og opplysninger, jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) fra Stortingets presidentskap. I innstillingen ble vurderingene av økt offentlighet knyttet til korrespondanse om tildeling av pendlerbolig, søknader om utgiftsdekning og andre økonomiske ordninger for representantene. Korrespondanse om faglige spørsmål av saksforberedende art som ledd i parlamentarisk arbeid synes derimot ikke å ha vært vurdert i innstillingen. Unntaket for utredningsseksjonen som ble uteglemt ved en feil, ble som nevnt ovenfor rettet opp ved Innst. 32 S (2009–2010) fra Stortingets presidentskap.

Utvalget mener det fortsatt bør være offentlighet rundt korrespondanse mellom representantene/gruppene og Stortingets administrasjon om økonomiske ordninger mv., og foreslår ikke endringer her. Når det gjelder korrespondanse av saksforberedende art, mener utvalget det kan være behov for en unntaksadgang. Det-

te behovet gjør seg særlig gjeldende for faglig, saksforberedende bistand fra administrasjonen. Dette vil for eksempel omfatte korrespondanse om lovteknisk gjennomgang av lovforslag og juridisk bistand til utforming av representantforslag og grunnlovsforslag.

Utvalget foreslår her en ny hjemmel som gir unntaksadgang for korrespondanse mellom stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene og administrasjonen til bruk for intern saksforberedelse av parlamentarisk arbeid. Dette vil bidra til at innholdet i reglene for Stortinget i større grad samsvarer med reglene i departementene, der det er adgang til å unnta saksforberedende korrespondanse mellom politikere og administrativt ansatte som interne dokumenter.

10.6 Dokumenter som også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for

Etter gjeldende SDO § 2 gjelder ikke reglene for dokumenter som i original eller kopi også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for, bortsett fra brev til eller fra Stortinget. Dette er begrunnet i at Stortinget får oversendt kopi av mange brev som er adressert til eller sendt fra et forvaltningsorgan, og at det ikke vil være hensiktsmessig om de som ønsker innsyn i forvaltningens saksdokumenter, kan velge å rette krav om innsyn til Stortinget i stedet for å rette det til forvaltningsorganet.

Tilsvarende regulering gjelder også for Stortingets eksterne organer etter forsvarsombudsloven § 14, sivilombudsloven § 26 og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 13.

SDO § 6 inneholder en beslektet regel og fastsetter at når et forvaltningsorgan har påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra offentlighet etter offentliglova, kan det i Stortinget uten videre unntas fra offentlighet. Denne regelen er begrunnet med at det ikke vil være rimelig at et dokument som forvaltningen har unntatt fra offentlighet, skal kunne kreves utlevert fra Stortinget, og at det heller ikke kan være nødvendig at det i Stortinget foretas en ny vurdering av spørsmålet om offentlighet når forvaltningen allerede har tatt stilling til det. Reglene i § 2 tredje ledd og § 6 innebærer ikke noe forbud mot at Stortinget kan gi innsyn, dersom Stortinget ønsker det.

Den gjeldende regulering innebærer i praksis at krav om innsyn i forvaltningens dokumenter skal rettes mot avsenderorganet og ikke Stortinget. Disse reglene avviker fra hovedregelen i forvaltningen, der hvert organ selv er ansvarlig for å vurdere innsynskrav i dokumenter som er kommet inn til organet.

31. Innst. 123 S (2014–2015) fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande, Iselin Nybø og Abid Q. Raja om å opprette en egen lovavdeling på Stortinget.

Utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Olve Grotle, Åslaug Sem-Jacobsen, Solveig Horne, Øyvind Andersen og Maria Bakke, mener den gjeldende reguleringen for Stortinget og Stortingets organer har gode grunner for seg, og viser særlig til at kontrollvirksomheten taler for å ha et rammeverk som legger til rette for best mulig informasjonstilgang fra forvaltningen. En sentral del av Stortingets oppgaver er kontroll med forvaltningen, som blant annet utøves gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteens virksomhet. Forvaltningen oversender en rekke dokumenter som forvaltningen har unntatt innsyn, og som kan være oversendt under forutsetning om fortsatt unntak fra innsyn. At Stortinget har anledning til uten videre å unnta slike dokumenter fra innsyn, gir et rammeverk som legger til rette for at Stortinget får oversendt all relevant informasjon i sin kontrollvirksomhet. Dersom Stortinget hadde plikt til å foreta en selvstendig vurdering av et dokument som er unntatt offentlighet fra forvaltningen, kunne dette i praksis medført at Stortinget nærmest fungerte som en klageinstans for innsyn i slike dokumenter, på tvers av klageordningen i offentleglova. Et sentralt moment er også at dette unntaket i praksis har størst betydning for dokumenter som Stortinget har fått oversendt som et ledd i den parlamentariske virksomheten, og kun i begrenset utstrekning administrasjonens dokumenter. Hvorvidt det skal gis innsyn i et dokument som et medlem av regjeringen har oversendt en stortingskomité i en kontrollsak, vil for eksempel kunne ha stor partipolitisk betydning. Det vil være lite ønskelig at Stortingets administrasjon eller Stortingets presidentskap skal avgjøre denne typen spørsmål. Det vises også til at Sivilombudet, i egenskap av Stortingets uavhengige kontrollorgan, er gitt kompetanse til å kontrollere forvaltningens vurderinger i innsynsspørsmål.

Flertallet vektlegger også at reguleringen ikke innebærer at dokumenter i større grad unntas fra innsyn, men at krav om innsyn alltid vil kunne rettes til avsenderorganet som er underlagt offentleglova, fremfor til Stortinget. Gjeldende formuleringer kan gi inntrykk av at allmenhetens innsynsrett er innsnevret. Dette kan med fordel tydeliggjøres i reguleringen, og det foreslås derfor at det ved avslag i medhold av disse bestemmelsene uttrykkelig skal informeres om at krav om innsyn kan rettes til avsenderorganet. Det er også grunn til å samle reguleringen som nå ligger i § 2 og § 6, i én bestemmelse.

Rett til innsyn i egne personopplysninger følger av personvernforordningen § 15 nr. 3 og vil i utgangspunktet omfatte dokumenter som i kopi oversendes Stortinget i kontroll saker. Riksrevisjonsutvalget har foreslått at gjeldende regulering av behandling av innsyn i forvaltningens dokumenter opprettholdes, og at også krav om kopi av personopplysninger i dokumenter skal rettes mot virksomheten dokumentet er mottatt fra, jf. forslag

til ny § 7-3 andre ledd og omtale på side 262 i Dokument 19 (2023–2024). Riksrevisjonsutvalget har bl.a. vist til at Riksrevisjonen får oversendt informasjon som ikke er offentlig, og at en forutsetning for informasjonstilgangen er tillit til at slik informasjon ikke videreformidles. Tilsvarende regulering av hvem krav om innsyn i personopplysninger skal rettes mot, følger i dag også av sivilombudsloven § 27 andre ledd.

Flertallet anser at tilsvarende hensyn også gjør seg gjeldende for Stortinget, og foreslår en begrensning av hvem krav om innsyn i personopplysninger skal rettes mot. Etter personvernforordningens artikkel 23 må en begrensning i den registrertes rettigheter etter forordningens artikkel 15 nr. 3 fastsettes med lovgivningsmessige tiltak, overholde grunnleggende rettigheter og være et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å ivareta formål som oppregnet i forordningens artikkel 23 nr. 1 bokstav a–j. Etter utvalgets vurdering er unntaket nødvendig for å sikre Stortingets informasjonstilgang, som er et «mål av generell allmenn interesse», jf. personvernforordningens artikkel 23 nr. 1 bokstav e. Den registrertes rett til å kreve kopi av personopplysninger vil være i behold, men kravet må rettes mot organet informasjonen er mottatt fra. Flertallet anser det for hensiktsmessig at reguleringen innholdsmessig tilsvarer sivilombudsloven § 27 andre ledd.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, ønsker ikke å fravike hovedregelen om at det organet som mottar innsynskrav, skal vurdere innsyn. Dette er et grunnleggende prinsipp som gjelder ellers i forvaltningen. Mindretallet foreslår en snevrere unntaksregel der det fremgår at dokumenter som oversendes til Stortinget som ledd i Stortingets kontrollvirksomhet, fortsatt kan unntas som interne dokumenter, slik at ikke selve oversendelsen medfører at dokumentet mister sin status som internt. Dette kan eventuelt kombineres med en snever unntaksadgang for dokumenter som er oversendt under forutsetning av at de ikke offentliggjøres, når dokumentet/opplysningene er unntatt etter offentleglova. Dette vil beskytte Stortingets informasjonstilgang og kontrollvirksomhet, og samtidig tilrettelegge for at dokumentinnsyn på Stortinget legges så tett opp mot de regler som gjelder for dokumentinnsyn i forvaltningen, som mulig.

10.7 Korrespondanse om budsjett og intern administrasjon for Stortingets eksterne organer

Gjeldende SDO § 3 første ledd gir adgang til å unnta dokumenter utvekslet mellom Stortinget og Stortingets eksterne organer om deres interne administrasjon og budsjett. Andre ledd gir adgang til å unnta dokumenter

om budsjett for Stortinget og Stortingets eksterne organer utvekslet mellom Stortinget og et forvaltningsorgan. Bakgrunnen for unntakene er at reglene om taushetsplikt ikke var ansett tilstrekkelige, og tilsvarende regler om departementenes adgang til å unnta budsjett-dokument som er utarbeidet av et departement etter daværende offentlighetslov, jf. Innst. S. nr. 234 (1999–2000) punkt 2.6. og 2.9.

Stortingets eksterne organer har i sine regler tilsvarende unntaksadgang for dokumenter om organets budsjett og interne administrasjon, jf. sivilombudsloven § 26 andre ledd, instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 13 andre ledd, NIM-loven § 11 første ledd og forsvarsombudsloven § 14 første ledd bokstav a.

Fordi offentleglova er utformet ut ifra sentralforvaltningens organisering, er deler av denne ikke direkte overførbare til Stortinget og Stortingets eksterne organer. Bl.a. gir offentleglova § 15 første ledd første punktum adgang til å unnta dokumenter som et departement har innhentet fra et underordnet organ til bruk i den interne saksforberedelsen, og offentleglova § 22 om budsjettsaker er heller ikke direkte overførbare til Stortinget og Stortingets organer.

Utvalget anser at det er behov for en særlig regulering av forholdet mellom Stortinget og Stortingets eksterne organer. De eksterne organene utøver sin faglige virksomhet uavhengig av Stortinget, og dokumenter om faglige spørsmål bør ikke kunne unntas fra offentlighet med mindre det foreligger særlige forhold, for eksempel der dokumentene omtaler taushetsbelagt informasjon. Når det gjelder dokumenter som gjelder administrative forhold, er det imidlertid behov for unntak som tilsvarende reguleringen i forvaltningen. Dokumenter om intern administrasjon i Stortingets eksterne organer er typisk av intern karakter, og utvalget anser at unntaksadgangen bør videreføres av hensyn til Stortingets oppfølging av sine eksterne organer. Når det gjelder unntak for budsjett-dokumenter, anser utvalget at unntaksadgangen er for vidtgående ut ifra behovet og sammenholdt med offentleglova § 22.

Utvalget viser her til vurderingene av og forslaget til regulering av offentlighet for budsjett-dokumenter fra Riksrevisjonsutvalget, i Dokument 19 (2023–2024) punkt 28.3.5. Riksrevisjonsutvalget viser her til at det har betydelig offentlig interesse hvilke ressursbehov Riksrevisjonen melder inn, og å kunne sammenligne dette med resultatet etter at budsjettprosessen er ferdig. Det vises også til at de hensyn som ligger til grunn for unntakene fra innsyn, ikke gjør seg like sterkt gjeldende etter at budsjettprosessen er avsluttet. Riksrevisjonsutvalget foreslår derfor i § 7-4 f at det skal gis innsyn i Riksrevisjonens forslag til budsjett etter at Stortinget har fastsatt budsjettet.

Utvalget mener tilsvarende vurderinger gjør seg gjeldende for budsjettforslagene til Stortinget og dets eks-

terne organer. Utvalget foreslår at budsjett-dokumenter bare skal kunne unntas frem til det tidspunkt hvor Stortinget har fastsatt budsjettet. Ved innføring av regler om utsatt offentlighet om budsjett-dokumenter i Stortingets regler bør det gjøres tilsvarende endringer i reguleringen av innsyn hos Stortingets eksterne organer.

10.8 Opplysninger underlagt taushetsplikt m.m.

Gjeldende regler om innsyn hos Stortinget fastslår i § 7 at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i henhold til instruks for tilsatte i Stortingets administrasjon, er unntatt fra innsyn. Denne taushetsplikten kommer i tillegg til lovbestemt taushetsplikt, som følger av SDO § 1 og offentleglova § 13. Stortinget vedtok i desember 2018 at sikkerhetsloven skal gjelde for Stortingets administrasjon med enkelte unntak og tilpasninger. Det innebærer at taushetsplikt etter sikkerhetsloven for ansatte i administrasjonen følger av denne loven.

Etter instruks for tilsatte omfatter taushetsplikten forhold som er omhandlet i forvaltningsloven § 13, det vil si noens personlige forhold og tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. Instruks for tilsatte angir også at taushetsplikten omfatter innholdet i dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruks, forhold som etter Stortingets forretningsorden er underlagt taushetsplikt, og andre forhold dersom det vil kunne være til betydelig skade for offentlige interesser at forholdet blir kjent for uvedkommende.

Dagens regel, der unntaket for opplysninger undergitt taushetsplikt henviser til instruks for tilsatte, gir en lite tilgjengelig regulering. Utvalget mener innholdet i unntaket for taushetsbelagte opplysninger bør fremgå uttrykkelig i Stortingets regler om dokumentoffentlighet. Fremfor å henvise til en administrativt fastsatt instruks bør de relevante delene av innholdet i instruks om taushetsplikt inntas i lovens unntaksbestemmelse.

Unntaket for taushetsplikt bør for det første omfatte opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov, Stortingets forretningsorden eller annet særskilt stortingsvedtak. Taushetsplikt ved lov vil blant annet omfatte nevnte taushetsplikt etter sikkerhetsloven. Når det gjelder taushetsplikt etter reglene i Stortingets forretningsorden, vil dette gjelde de forhold som omfattes av taushetsplikten til representanter og ansatte i gruppesekretariatene etter § 75 og § 75 b i forretningsordenen, herunder saker som behandles for lukkede dører i Stortinget og i komiteene, forhold av den art som er omhandlet i forvaltningsloven § 13, og forhold som er gradert i henhold til sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruks. Dette vil i tillegg omfatte forhandlingene i den utvidete utenriks- og forsvarskomite

samt innkalling og dagsorden til slike møter, jf. Stortingets forretningsorden § 16 og ikke-offentlige referater fra Europautvalget, jf. Stortingets forretningsorden § 17.

Stortingets administrasjon er ikke omfattet av virkeområdet til forvaltningsloven. Taushetsplikten bør derfor også omfatte forhold av den art som er omhandlet i forvaltningsloven § 13, det vil si opplysninger om noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår. Her bør det videre angis at reglene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f gjelder tilsvarende så langt de passer. Når det gjelder parlamentariske dokumenter som ansatte får tilgang til i forbindelse med bistand til representantene i utøvelsen av deres verv, vil taushetsplikt for slike opplysninger allerede følge av henvisningen til taushetspliktsbestemmelsene i Stortingets forretningsorden, jf. omtale ovenfor. En uttrykkelig henvisning til bestemmelsene i forvaltningsloven vil imidlertid ha selvstendig betydning for ikke-parlamentariske dokumenter som behandles av Stortingets administrasjon, for eksempel dokumenter i personalsaker, anskaffelsesaker, forvaltning av økonomiske ytelser til representantene, henvendelser fra enkeltpersoner som besvares administrativt, og lignende.

Utvalget foreslår også at innholdet i gjeldende instruks om taushetsplikt for dokumenter gradert etter beskyttelsesinstruksen blir videreført i unntaket for opplysninger underlagt taushetsplikt m.m. I likhet med taushetsplikt etter forvaltningsloven vil en uttrykkelig henvisning til instruksen i loven bare ha selvstendig betydning for ikke-parlamentariske dokumenter. Etter som det er et vilkår for gradering etter beskyttelsesinstruksen at det allerede foreligger en unntaksadgang etter reglene om dokumentoffentlighet, vil dette unntaket i praksis ikke utgjøre et selvstendig grunnlag for å unnta dokumenter fra offentlighet. Ved krav om innsyn i administrasjonens ikke-parlamentariske dokumenter gradert etter beskyttelsesinstruksen, forutsettes det dessuten at administrasjonen vurderer avgradering, jf. beskyttelsesinstruksen § 5 nr. 4 a. For parlamentariske dokumenter er det gitt egne bestemmelser i fo. § 75 a og reglement fastsatt i medhold av denne, jf. omtale av ordningen for avgradering i punkt 5.1.3

Unntaket fra instruksen om andre forhold som det vil kunne være til betydelig skade for offentlige interesser at blir kjent for uvedkommende, foreslås ikke inntatt i ny bestemmelse om taushetsplikt. Dette fremstår som et unntak med et noe uklart innhold. Vilåret «betydelig skade for offentlig interesser» sammenfaller dessuten med ordlyden i vilåret for å kunne gradere dokumenter «Strengt fortrolig» etter beskyttelsesinstruksen, jf. instruksen § 4 annet ledd.

Utvalget antar at de alminnelige unntakene i dokumentinnsynsreglene som gjøres gjeldende for Stortinget, samt unntak som følger av forretningsordenen, annet stortingsvedtak og adgangen til gradering etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen, vil ivareta Stortingets behov for unntak i konkrete tilfeller. Dersom det skulle være behov for en unntakshjemmel ut over slike tilfeller er det ønskelig at denne i så fall utformes mer presist, og at vilkår for unntaksadgangen tydeliggjøres.

10.9 Forskrifter til offentliglova og hjemmel til å fravike disse

Gjeldende regler gjør i § 1 første ledd både offentliglova og forskrift gitt med hjemmel i offentliglova gjeldende for Stortinget. Det er samtidig angitt at presidentskapet kan beslutte at forskrift til offentliglova likevel ikke skal gjelde for Stortinget.

Bakgrunnen for at presidentskapet er gitt denne adgangen, er særlig hensyn til forskrifter som måtte bli gitt senere, hvor det ble ansett ønskelig at presidentskapet kan bestemme at visse forskriftsregler ikke skal gjelde, og eventuelt at andre regler skal gjelde i stedet, jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) side 3. Adgangen til å fravike forskrift til offentliglova har så langt ikke vært benyttet av presidentskapet.

Dersom det i forvaltningen vedtas endringer i forskrift til offentliglova som ikke hensyntar at reglene også skal gjelde for Stortinget, vil det kunne oppstå behov for tilpasninger eller avvikende regler. Utvalget mener en forskriftshjemmel bør videreføres. I og med at det typisk vil kunne dreie seg som tilpasninger av mer teknisk art, er det hensiktsmessig at kompetansen til å avvike fra forskrift fortsatt bør ligge i presidentskapet. Dersom det er snakk om mer prinsipielle spørsmål om offentliglovas virkeområde, anser utvalget det som ønskelig at presidentskapet drøfter spørsmålet med partiene på Stortinget eller vurderer å bringe en sak om spørsmålet inn for Stortinget.

10.10 Unntaksadgang for varsler om kritikkverdige forhold

Offentliglova gir i § 24 andre ledd adgang til å unnta melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd fra private. Beskyldninger om lovbrudd og klanderverdig adferd kan etter omstendighetene også være taushetsbelagt som «personlig forhold» etter forvaltningsloven § 13.

Unntaksadgangen etter disse reglene gjelder også der Stortinget mottar opplysninger og dokumenter.

På bakgrunn av ansvaret for kontrollen med forvaltningen mottar Stortinget, og særlig kontroll- og konstitusjonskomiteen, en del henvendelser av denne art. I noen tilfeller inneholder henvendelsene opplysninger

av sensitiv karakter, samtidig som det kan være usikkert om en henvendelse gjelder lovbrudd, og om opplysningene er underlagt taushetsplikt.

Dette reiser spørsmål ved om det er hensiktsmessig med en unntaksadgang ut over det som følger av offentliglova § 24 og reglene om taushetsplikt. Utvalget har merket seg at Riksrevisjonsutvalget har foreslått en særlig hjemmel for unntak om varsler om kritikkverdige forhold, som lyder slik i forslag til ny § 7-4 e:

«Riksrevisjonen kan også unnta fra innsyn(...)

- e. henvendelser fra enkeltpersoner om kritikkverdige forhold i reviderte virksomheter, og Riksrevisjonens svar på slike henvendelser».

Begrunnelsen for forslaget er at offentliglovas unntak ikke nødvendigvis omfatter tips om kritikkverdige forhold som ikke gjelder lovbrudd, som for eksempel uetisk adferd eller dårlig styring av en virksomhet, og en uttrykkelig unntaksbestemmelse vil sikre at informasjonstilgangen til Riksrevisjonen ikke hemmes av usikkerhet eller uklarhet, jf. Dokument 19 (2023–2024) punkt 28.3.3.

Sivilombudet har også i dag en adgang til å unnta dokumenter og opplysninger fra offentlighet hvis særlige grunner tilsier det, jf. sivilombudsloven § 26 tredje ledd. Denne unntaksbestemmelsen brukes i praksis særlig for å unnta dokumenter og opplysninger der opplysningene ikke er så sensitive at de er underlagt taushetsplikt, men likevel fremstår som «følsomme», for eksempel klager på offentlige ansettelser fra søkere som mener seg forbigått.

Utvalgets flertall, medlemmene Svein Roald Hansen, Solveig Horne, Øyvind Andersen, Olve Grotle og Åslaug Sem-Jacobsen, mener det også kan være behov for en noe utvidet unntaksadgang for Stortinget knyttet til Stortingets kontrollvirksomhet. Dette vil legge til rette for at Stortinget i sin kontrollvirksomhet i størst mulig grad vil kunne motta informasjon om kritikkverdige forhold som kan være av sensitiv karakter, uten at opplysningene nødvendigvis gjelder lovbrudd eller er taushetsbelagte. Samtidig har opplysninger om mulig kritikkverdige forhold ofte stor offentlig interesse, og en utvidelse av adgangen vil innebære et inngrep i retten til informasjon som ikke bør gå lenger enn det som er nødvendig av hensyn til kontrollvirksomheten. Unntaket bør derfor avgrenses til henvendelser mottatt i Stortingets kontrollvirksomhet og til situasjoner der det er nødvendig å unnta dokumentet av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon. Selv om unntaket nok i praksis vil være aktuelt for dokumenter som sendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen, kan det ikke utelukkes at det unntaksvis også kan være aktuelt for andre organer for Stortinget i den utstrekning de utøver kontrollvirksomhet. Det vises for eksempel til at Stortingets

reglement for komitéhøringer gjelder for andre komiteer når en høring har som formål å klarlegge eller vurdere et faktisk begivenhetsforløp, jf. reglementet § 1. Unntak etter den foreslåtte bestemmelsen kan for eksempel omfatte oversendelser i mer «følsomme» saker som grenser opp mot taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold, der innsyn vil kunne medføre at personer vil kunne bli mer tilbakeholdne med å oversende informasjon til Stortinget i lignende saker.

Utvalgets mindretall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Kristine Foss og Gard Oterholm, mener de gjeldende unntaksreglene i offentliglova og unntaksadgangen for taushetsbelagte opplysninger er tilstrekkelige også for Stortinget. Mindretallet viser til at taushetsplikt og øvrige unntak i offentliglova utgjør et inngrep i retten til informasjon, og at dette krever tungtveiende grunner. Det skal gjøres en avveining mellom behovet for innsyn og behovet for å beskytte opplysningene. Denne avveiningen har lovgiver gjort i offentliglova § 24 og landet på at det er forholdsmessig å unnta opplysninger om lovbrudd. Mindretallet kan ikke se at det finnes gode nok grunner til å utvide dette unntaket i de særlige reglene for Stortinget sammenlignet med hva som gjelder ellers i forvaltningen. Tvert imot kan det være opplysninger om mulige kritikkverdige forhold som er relevante og av offentlig interesse. Også forvaltningen trenger at folk tør å tipse om mulige kritikkverdige forhold. Dette, kombinert med at opplysninger om kritikkverdige forhold anses som mindre sensitive og private enn kritikkverdige, gjør at mindretallet mener de samme reglene som følger av offentliglova, bør gjelde for Stortingets virksomhet. Mindretallet støtter derfor ikke å innføre et tilsvarende unntak som i sivilombudsloven § 26 tredje ledd.

11. Klageordningen

11.1 Innledning

Utvalget har i punkt kap. 5.2 gjort nærmere rede for gjeldende klageordning. Oppsummert innebærer gjeldende ordning at direktøren er klageinstans hvis en avgjørelse er truffet av en underordnet ansatt. Hvis avgjørelsen er truffet av direktøren som første instans, er presidentskapet klageinstans. Klageinstansens avgjørelse er i begge tilfeller endelig og kan ikke påklages videre.

Dagens klageordning i Stortinget har visse likhetstrekk med ordningen i forvaltningen ved at klager går til et overordnet nivå, og ved at klageorganet (direktøren eller presidentskapet) fullt ut kan prøve alle sider ved saken, herunder spørsmålet om det skal utøves merinnsyn. Ved siden av å legge til rette for full overprøving av avslag muliggjør den gjeldende ordning med «klagebehandling i linje» i Stortinget også rask saksbehandling i

klagesaker. Selv om enkelte klager av prinsipiell betydning i dag drøftes med eller avgjøres av presidentskapet, blir imidlertid de aller fleste klagesaker avgjort av direktøren etter saksforberedelse i administrasjonen, det vil si av samme organ som ga det opprinnelig avslaget. Med andre ord behandles de aller fleste klagenene uten involvering av presidentskapet som overordnet organ. Dette er ikke i samsvar med normalordningen i forvaltningen med klage til overordnet organ. Selv om gjeldende ordning vil kunne forbedres ved organisatoriske tiltak, anser utvalget at det er ønskelig å endre dagens ordning, og at direktøren ikke lenger skal være klageinstans.

11.2 Stortingets klageordning og Tromsø-konvensjonens krav

Det vises til omtale under punkt 2.3 av Tromsø-konvensjonen. Artikkel 8 nr. 1 forutsetter at den som har begjært innsyn i et offentlig dokument, og som helt eller delvis, uttrykkelig eller underforstått, har fått avslag på sin begjæring, skal ha adgang til overprøving ved en domstol eller et annet uavhengig og upartisk organ etablert ved lov.

Utvalget legger til grunn at den som har begjært innsyn i et dokument i Stortingets administrasjon som gjelder «utøvelse av forvaltningsoppgaver etter nasjonal lovgivning», jf. konvensjonens virkeområde for lovgivende forsamlinger, ikke vil være avskåret fra å få overprøvd avslaget i domstolene. Det er i flere saker for Oslo tingrett om administrative saksforhold blitt lagt til grunn at Stortinget har både partsevne og prosessuell handleevne, selv om ikke dette følger uttrykkelig av tvis-telovens ordlyd. Utvalget anser dermed at det foreligger en overprøvingsadgang etter artikkel 8 nr. 1 for de saksforhold som er omfattet av konvensjonen.

Når det gjelder artikkel 8 nr. 2, forstår utvalget bestemmelsens ordlyd «review procedure, involving either reconsideration by a public authority» slik at det er krav om at det skal finnes en kostnadsfri og rask overprøvingsprosedyre i regi av en offentlig myndighet, men ikke slik at det er et uttrykkelig krav om at denne prosedyren nødvendigvis skal gjennomføres i regi av en annen organisatorisk enhet.

I Explanatory Report til konvensjonen er det i tilknytning til artikkel 8 nr. 2 omtalt at enkelte nasjonale rettssystemer har ordninger med bruk av «internal review» som vilkår for søksmål eller klage til uavhengig organ, jf. rapportens side 11:

«Paragraph 2 states that the applicant shall always have access to an expeditious and inexpensive review procedure. In some national systems, an internal review procedure is a compulsory intermediary step before a court of appeal or other independent complaints. In some Parties to the Convention, it is also possible to complain about refusals or malpractice in this field to an ombudsman or a mediation body.»

Dette tilsier at også en «internal review» kan oppfylle kravene i artikkel 8 nr 2. Etter de gjeldende regler om dokumentinnsyn er det gjennom et vedtak i Stortingets plenum formalisert en kostnadsfri klageordning, noe som tilsier at gjeldende ordning oppfyller kravet i artikkel 8 nr. 2. En endring av klageordningen ved at klager løftes til Stortingets presidentskap eller en egen klagenemnd, vil bidra til å fjerne eventuell mulig tvil om dette spørsmålet.

11.3 Alternative klageordninger utvalget har vurdert

I utvalgets mandat heter det at «utvalget skal vurdere hvordan saksbehandlingen i innsynssaker bør innrettes, herunder hvilket organ som skal behandle klager på avslag om innsyn i Stortingets dokumenter. Dersom det foreslås opprettet et nytt organ, skal det vurderes hvordan et slikt organ bør organiseres».

Ved siden av å beholde dagens klageordning har utvalget vurdert tre alternative modeller for utforming av en ny klageordning. Utvalget har i tillegg vurdert om Sivilombudet kan gis en rolle i klagebehandlingen overfor Stortinget. Utvalget har vurdert følgende hovedalternativer:

1. Presidentskapet som eneste klageorgan, kombinert med organisatoriske tiltak i administrasjonen.
2. Presidentskapet som eneste klageorgan, kombinert med et nytt uavhengig organ som avgir rådgivende uttalelser under saksforberedelsen, og
3. Etablering av et nytt uavhengig klageorgan/klagenemnd som med bindende virkning avgjør klager.

Alternativ 1 legger til grunn at avgjørelsesmyndigheten i klager over avslag på innsyn fortsatt skal ligge i Stortinget. Dette er begrunnet i hensynet til Stortingets selvstendighet og posisjon som landets øverste myndighet og konstitusjonelle hensyn, der et annet organ enn Stortinget ikke bør kunne avgjøre om Stortingets dokumenter skal offentliggjøres, potensielt mot stortingsflertallets vilje. Alternativet innebærer at direktøren ikke lenger skal kunne avslå klager i innsynssaker, og at avgjørelsesmyndigheten i alle klagesaker legges til Stortingets presidentskap. Ved å legge avgjørelsesmyndigheten i klagesaker til presidentskapet forankres ansvaret for klagebehandlingen direkte hos folkets valgte representanter. Det vises her til at presidentskapet innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, har et overordnet ansvar for administrative saker. Presidentskapet skal drøfte administrative saker av særlig viktighet med partigruppene og må også vurdere hvilke saker som skal forankres i plenum, ettersom det er plenum som fastsetter rammene for presidentskapets fullmakter. En slik endring vil bringe klageordningen i

Stortinget mer på linje med normalordningen i forvaltningen.

Alternativ 1 innebærer også at saksforberedelsen i klagesaker fortsatt foretas innenfor Stortingets administrasjon. Dette sikrer god kjennskap til fagområdet, hensiktsmessig saksforberedelse av bl.a. merinnsynsvurderinger og rask behandling. Organisatoriske tiltak i administrasjonen, der saksforberedelsen i klagesaker legges til en enhet som ikke tidligere har vært involvert i vurdering av innsynsbegjæringen, kan bidra til en mer uhildet forberedelse av saken. Ved klager skal direktøren foreta en fornyet vurdering av saken og kan omgjøre avslag og gi innsyn. I så fall involveres ikke presidentskapet. Men i de saker der direktøren opprettholder et avslag på innsyn eller er i tvil, for eksempel fordi saken reiser prinsipielle spørsmål, skal klagen bringes inn for presidentskapet til avgjørelse.

Alternativ 2 innebærer i likhet med alternativ 1 at avgjørelsesmyndigheten i klager over innsyn fortsatt skal ligge i Stortinget, og at presidentskapet skal være eneste klageorgan i Stortinget (direktøren skal ikke lenger avgjøre klager, alle avslag går til overordnet organ). Men fremfor at saksforberedelsen av klagen skal foretas innenfor administrasjonen, innebærer dette alternativet at saksforberedelsen legges til et nytt eksternt organ som skal avgi en rådgivende uttalelse til presidentskapet.

En slik ordning med et rådgivende organ er ikke i samsvar med normalordningen for klagebehandling i staten. Men ordningen vil ha noen likhetstrekk med eksisterende ordninger i Stortinget. Ved avgradering av parlamentariske dokumenter i Stortinget i dag er det et utvalg som gir en tilråding til Stortingets presidentskap (Stortingets avgraderingsutvalg), jf. nærmere omtale under punkt 5.3. Dette gjelder også ved søknader om innsyn. Også innstillinger fra Stortingets godtgjøringsutvalg til Stortinget er rådgivende.

Presidentskapet som klageorgan vil ha full kompetanse og kan prøve både lovligheten av et avslag og spørsmålet om det skal gis merinnsyn. Det vil være spørsmål om et rådgivende organ skal ha tilsvarende kompetanse, eller om organet skal begrense seg til å vurdere om Stortinget har hjemmel for å unnta et dokument eller en opplysning. At organet ikke vil inngå i samme ansvarslinje som Stortinget, tilsier at dette ikke fullt ut skal kunne vurdere spørsmålet om merinnsyn. Krav om innsyn vil også kunne gjelde dokumenter som er knyttet til den parlamentariske saksgangen og vil kunne gjelde politiske prosesser.

På den annen side kan det at uttalelsene bare er rådgivende, gjøre det mindre betenkelig at organet også kan uttale seg om merinnsyn. En variant av alternativ 2 kan være at organet i en viss utstrekning kan uttale seg om merinnsyn etter modell av det som gjelder for Sivilombudets rådgivende uttalelser til forvaltningen. Som

det fremgår under punkt 2.4., kan Sivilombudet gi en vurdering av om det er foretatt en tilstrekkelig merinnsynsvurdering, og anbefale at merinnsyn vurderes på nytt, men ombudet kan i begrenset utstrekning overprøve konkrete vurderinger.

For å avlaste presidentskapet og bidra til rask saksbehandling kan alternativ 2 med en rådgivende ordning tenkes innrettet slik at administrasjonen, dersom et avslag ikke omgjøres, innhenter en uttalelse fra organet. Dersom direktøren etter å ha vurdert rådet omgjør sin avgjørelse, involveres ikke presidentskapet. Men i de saker der direktøren opprettholder et avslag på innsyn eller er i tvil, for eksempel fordi saken reiser prinsipielle spørsmål, skal klagen bringes inn for presidentskapet til avgjørelse. Alternativet legger opp til at de rådgivende uttalelsene fra organet til Stortinget, med forslag til avgjørelser av klagesaker, vil bli offentliggjort.

Alternativ 3 innebærer at myndigheten til å avgjøre klager over innsyn flyttes ut av Stortinget og legges til en ny klagenemnd. Klager over avslag på innsyn vil her avgjøres med bindende virkning av klagenemnda og ikke av Stortinget (presidentskapet eller direktøren). Hensynet til allmennhetens tillit til en uavhengig og uhildet klagebehandling kan tilsa at det opprettes et nytt klageorgan utenfor Stortinget. Et slikt alternativ, som legger bindende avgjørelsesmyndighet til et organ utenfor Stortinget, reiser imidlertid en rekke konstitusjonelle problemstillinger. Dette gjelder spesielt spørsmål som gjelder innsyn i parlamentariske dokumenter.

Også innenfor dette alternativet er det et særlig spørsmål om klagenemnda også skal kunne overprøve merinnsynsvurderinger eller helt eller delvis ha sitt mandat avgrenset til en lovlighetskontroll, på tilsvarende måte som under alternativ 2 omtalt ovenfor.

Ved mottak av klage vil saksbehandlingen under alternativ 3 være at Stortinget skal vurdere omgjøring av avslaget. Dersom avslaget ikke omgjøres, vil saken oversendes klagenemnda for behandling og avgjørelse. Når avgjørelsen foreligger, vil Stortinget være forpliktet til å følge nemndas avgjørelse. Klagenemndas avgjørelser vil bli offentliggjort.

Utvalget har i tillegg vurdert, men ikke gått videre med, et alternativ som innebærer å gi Sivilombudet en rolle i klagebehandlingen overfor Stortinget, enten i form av rådgivende uttalelser, tilsvarende rollen overfor forvaltningen, eller i form av bindende avgjørelser. Utvalgets standpunkt er begrunnet i hensynet til Sivilombudets uavhengighet og oppgave som kontrollinstans overfor forvaltningen, hvor ombudet fører en rettslig kontroll og avgir rådgivende uttalelser uten å ha «beslutningsmakt». I praksis er ombudets faktiske autoritet avgjørende for å kunne kontrollere forvaltningen. Denne følger langt på vei av å ha «Stortinget i ryggen» og er viktig bl.a. der ombudet skulle rette kritikk mot departementers eller regjeringens avgjørelser.

Hvis Sivilombudet også skulle utøve kontroll med Stortinget, er det i prinsippet fare for at ombudets autoritet blir svekket dersom Stortinget i noen tilfeller ikke skulle velge å følge Sivilombudets uttalelser. Selv om det bare skulle forekomme helt unntaksvis, vil terskelen for at forvaltningen ikke respekterer ombudets avgjørelse, kunne bli lavere.

Sivilombudet er også i hovedsak en kontrollinstitusjon, og en oppgave med å skulle avgjøre klagesaker med bindende virkning ville innebære en helt annen rolle enn den Sivilombudet ellers har. Dersom Sivilombudet, som et av Stortingets eksterne organer, skulle kunne avgjøre klager med virkning overfor Stortinget, ville dette også være i strid med ordningen ellers, der det er overordnede organer som er klageinstans. I likhet med alternativ 3 ovenfor vil det kunne reise konstitusjonelle problemstillinger å legge bindende avgjørelsesmyndighet til et organ utenfor Stortinget.

11.4 Utvalgets vurderinger av avgjørelsesmyndighet og saksbehandling i klagesaker

Utvalgets medlemmer er enige om at målsettingen med en endring av klageordningen er å legge til rette for en mer uavhengig klagebehandling og styrke tilliten til at dette skjer. Utvalget mener avgjørelsesmyndigheten fortsatt bør ligge i Stortinget, men at det er grunn til å endre kompetansen til å behandle klagesaker innenfor Stortinget, slik at klager blir behandlet av Stortingets presidentskap.

Utvalget viser til at presidentskapet er et kollegium bestående av seks stortingsrepresentanter som årlig velges av Stortingets plenum. Presidentskapet har innenfor de rammer som er vedtatt av Stortinget, et overordnet ansvar for administrative saker etter forretningsordenen § 9 a. Denne ansvarslinjen har igjen sammenheng med at det er presidentskapet som, i samsvar med Grunnlovens forutsetninger og Stortingets forretningsorden, er ansvarlig for planlegging og tilrettelegging av Stortingets arbeid.

Presidentskapet kan delegere myndighet til direktøren, men direktøren skal alltid forelegge viktige administrative saker for presidentskapet, og presidentskapet bør igjen drøfte administrative saker av særlig viktighet med partigruppene, jf. fo. §§ 9 a og 9 b.

Presidentskapet må også vurdere hvilke saker som skal forankres i plenum, ettersom det er plenum som fastsetter rammene for presidentskapets fullmakter. Ved å legge avgjørelsesmyndighet i alle klagesaker til presidentskapet forankres dermed ansvaret for klagebehandlingen direkte hos folkets valgte representanter.

En endring der direktøren ikke lenger er klageinstans i saker om innsyn, vil kunne medføre at presidentskapets arbeidsmengde vil øke noe, på bekostning av ar-

beid med og oppmerksomhet om andre saker under presidentskapets ansvarsområde. Hittil har antallet klagesaker vært relativt beskjedent (mellom 12 og 21 saker i året), men dette kan endres over tid.

Presidentskapet møtes i dag som hovedregel bare fysisk når Stortinget er samlet, typisk før slutten av juni og etter slutten av september. Etter Stortingets forretningsorden § 5 kan stortingspresidenten når Stortinget ikke er samlet, treffe avgjørelser som ellers tilligger presidentskapet, selv om det forekommer at viktige saker behandles per skriftlig prosedyre av kollegiet eller i digitale møter. En effektiv behandling av innsynsklager vil forutsette at det legges til rette for at presidentskapet som kollegium kan behandle slike saker også når Stortinget ikke er samlet.

Når det gjelder hvorvidt det i tillegg bør opprettes et eksternt rådgivende utvalg (alternativ 2), har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall, medlemmene Akhtar Chaudhry, Åslaug Sem-Jacobsen, Maria Bakke, Gard Oterholm og Kristine Foss, anbefaler at det opprettes et eksternt organ i form av et innsynsutvalg som skal behandle klager over avslag på innsyn. Innsynsutvalget skal kun avgi rådgivende uttalelser til presidentskapet, som fatter den endelige avgjørelsen i klagesaker.

Flertallet viser til at åpenhet og offentlighet har stor betydning for tilliten til Stortinget som institusjon. Dette er også fremhevet i innstillingen fra Stortingets presidentskap til utvalgets mandat (Innst. 476 S (2022–2023)). Selv om Stortinget består av flere enheter som i noen henseender opererer uavhengig av hverandre, fremstår Stortinget utenfra som ett og samme organ. Uansett hvor uavhengig man forsøker å organisere en klagesaksforberedelse i Stortinget der klagen avgjøres av presidentskapet, vil det samlede inntrykket utenfra kunne være at klager over innsyn ikke får en reell klagebehandling.

Stortinget er også i en særstilling. Som landets øverste og lovgivende organ behandler Stortinget både administrative og parlamentariske saker. Selv om innsynsreglene ikke gjelder alle parlamentariske dokumenter, kan det oppstå konstitusjonelle utfordringer dersom et klageorgan skal avgjøre spørsmål om innsyn i slike dokumenter. For å unngå slike konstitusjonelle problemer mener flertallet det er fornuftig med et rådgivende organ.

Et rådgivende organ vil bidra til å skape større avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen og styrke tilliten til at prosessen for behandling av innsynsklager er tilstrekkelig uavhengig og reell, samtidig som at Stortinget ikke fraskriver seg myndighet og ansvar som er lagt til Stortinget. Det er i dag flere ordninger for Stortinget som omfatter innhenting av rådgivende uttalelser, eksempelvis Stortingets godtgjøringsutvalg, som

gir en innstilling som vedtas av presidentskapet. Dette utvalget ble opprettet nettopp for å skape avstand mellom storting og fastsettelse av godtgjørelse. Andre sammenlignbare ordninger er adgangen til å innhente betenkninger fra Høyesterett etter Grunnloven § 83 og oppdraget til Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) om å gi råd og veiledning til Stortinget om gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge.

Tromsø-konvensjonen er behandlet ovenfor i kapittel 11.2. Velger man å beholde klagebehandlingen på Stortinget, må klager enten betale for en dyr domstolsbehandling eller nøye seg med at en innsynssak både avgjøres, forberedes og klagebehandles internt på Stortinget. Uavhengig av om konvensjonen stiller et konkret krav om en uavhengig klageinstans, utover domstolsbehandling, også for Stortinget, er det ingen tvil om at en større grad av uavhengig klagebehandling vil være mest i tråd med konvensjonens formål og intensjon.

Flertallet mener innsynsutvalget bør kunne prøve alle sider av saken, inkludert merinnsynsvurderingen. Avveiningen av hensyn som taler for og mot innsyn for opplysninger som ikke er underlagt taushetsplikt, er en viktig del av innsynsvurderingen, og det vil kunne styrke tilliten til saksbehandlingen dersom det rådgivende organet også får mulighet til å uttale seg om dette.

Ettersom innsynsutvalgets vurderinger kun er rådgivende, er dette ikke problematisk opp mot Stortingets selvstendighet. Presidentskapet vil ha mulighet til å la være å praktisere merinnsyn selv om det rådgivende organet konkluderer med at det skulle ha vært praktisert, for eksempel hvis presidentskapet mener innsyn vil skade pågående politiske prosesser.

Innsynsutvalget bør ha tre medlemmer og settes sammen slik at det har både juridisk kompetanse til å foreta de nødvendige vurderingene av innsynsspørsmålene, kunnskap om Stortingets virksomhet og innsikt i pressefaglige spørsmål. Utvalget bør oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra presidentskapet. Ett medlem skal ha juridisk kompetanse med god kompetanse i offentlighetsregelverk, ett medlem skal ha god kjennskap til Stortingets virksomhet, og ett medlem oppnevnes etter forslag fra pressens organer. Det bør stilles krav om egnet erfaring og bakgrunn for å styrke tilliten til at medlemmene har tilstrekkelig faglig autoritet og distanse til Stortinget.

Når det gjelder oppnevningsperiode, viser flertallet til at Stortinget som en oppfølging av Harberg-utvalget nå har etablert en praksis hvor kollegiale organer som oppnevnes av Stortinget, normalt oppnevnes for inntil fire år og med mulighet til gjenoppnevning én gang. Dette bør også gjelde Stortingets innsynsutvalg. Utskifting bør foregå på en slik måte at kontinuiteten sikres.

Utvalget skal ha en leder og to medlemmer, alle med personlig oppnevnte varamedlemmer. Utvalgets uttalelser bør avgis av et samlet utvalg med alminnelig flertall der eventuelle dissenser kan bli synliggjort.

Utvalgets rådgivende uttalelser skal være offentlige. Der spørsmålene som vurderes, omhandler for eksempel taushetsbelagt informasjon, bør dermed utvalget utforme sin begrunnelse og vurdering på en slik måte at uttalelsen likevel kan offentliggjøres.

For å legge til rette for oversendelse av også taushetsbelagt informasjon bør utvalget og dets sekretariat underlegges lovbestemt taushetsplikt. Utvalget og dets sekretariat bør også være sikkerhetsklarert.

Arbeidet med vurdering av et avslag på innsyn vil innebære at utvalget må få oversendt sakens dokumenter fra Stortingets administrasjon. Det anses ikke hensiktsmessig at utvalget skal måtte vurdere spørsmål om innsyn i slike dokumenter. Flertallet foreslår her en regulering som tilsvarende regulerer av dokumentoffentlighet hos Sivilombudet, jf. sivilombudsloven § 26 første ledd bokstav b. Utvalget foreslår at dokumenter innhentet for utvalgets saksbehandling ikke er offentlige hos utvalget. I samsvar med praksis for oversendelse av dokumenter til klageorganer og granskingsutvalg mv. legger flertallet også til grunn at organinterne dokumenter som oversendes, fortsatt vil kunne anses som interne.³²

Et velfungerende organ vil både kunne avgjøre enkeltsaker og utvikle tolkningen av reglene gjennom sin praksis. Innsynsutvalget må kunne behandle klagesakene raskt og ha en viss kapasitet. Av samfunnsøkonomiske grunner bør ordningen heller ikke være mer ressurskrevende enn nødvendig.

Innsynsutvalget bør ha et eget sekretariat som forbereder klagesaken. For å sikre den nødvendige avstanden bør sekretariatet som forbereder saken, ligge utenfor Stortingets administrasjon. Dersom dette av praktiske eller ressursmessige årsaker ikke er mulig, slik at stortingsadministrasjonen må benyttes til denne funksjonen, må det foreligge et instruksjonsforbud når sekretariatsmedlemmene jobber for klageorganet. For å tydeliggjøre uavhengigheten til utvalget foreslår flertallet at det uttrykkelig fastslås i loven at hverken innsynsutvalget eller dets sekretariat kan instrueres av Stortinget.

Et nytt rådgivende organ vil medføre utgifter til drift og honorering av medlemmer og et sekretariat. Det må også tas høyde for at saksmengden kan øke som følge av at det blir mer kjent at man kan be om innsyn i Stortingets dokumenter. Møtene i det rådgivende organet vil likevel ved behov kunne gjennomføres digitalt, noe som kan føre til at organet blir mer effektivt og i større grad vil kunne behandle klager «uten ugrunnet opphold». Med tre utvalgsmedlemmer, et lite sekretariat og mulig-

32. Jf. omtale av spørsmålet i Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 14 punkt 3.2.6.

het til å gjennomføre digitale møter vil ikke dette forslaget medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige. Flertallet foreslår at Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for utvalgets medlemmer.

Flertallet forutsetter at spørsmålet om utforming av klageordning i Stortinget tas opp til ny vurdering dersom det skjer endringer i klageordningen etter offentliglova.

Utvalgets mindretall, medlemmene Svein Roald Hansen, Olve Grotle, Solveig Horne og Øyvind Andersen, viser til at involvering av et eksternt rådgivende organ ved saksforberedelsen av klagesaker vil avvike fra normalordningen ved klageforberedelse i forvaltningen, der underordnet organ saksforbereder klagesaken for klageinstansen, jf. forvaltningsloven § 33 og offentliglova § 32. At Stortingets regler om innsyn så langt det er hensiktsmessig bør tilsvare reglene i offentliglova, taler mot at Stortinget etablerer en avvikende ordning med rådgivende organ i klagesaker. I departementene er til sammenligning ordningen at det departement som har avslått en begjæring om dokumentinnsyn, forbereder klagesaken for Kongen i statsråd.

Den begrensede saksmengden for klagesaker taler også mot å opprette et nytt organ, selv om dette bare er rådgivende. Involvering av et eksternt organ i klagesaksbehandlingen vil trolig også kunne medføre økt saksbehandlingstid sammenlignet med ordningen der underinstansen forbereder klagesaken.

At et eksternt rådgivende organ ikke inngår i ansvarslinjen til Stortinget taler også klart mot at organet skal gis kompetanse til å uttale seg om merinnsynsvurderinger. Spørsmål om merinnsyn vil kunne bero på vurderinger av skadevirkninger offentlighet kan ha for pågående politiske prosesser, eksempelvis i en forberedende fase preget av forhandlinger om politiske løsningsalternativer. Det er hverken hensiktsmessig eller ønskelig at vurderinger av merinnsyn i slike saker legges til et organ utenfor Stortinget.

Det vil kunne være mindre problematisk om bare administrative dokumenter skulle omfattes av ansvarsområdet til et nytt organ, slik at parlamentariske dokumenter holdes utenfor. Men selv om det i en del tilfeller er enkelt å skille mellom parlamentariske saker og saker som hører under administrasjonens virksomhet, er det også mange situasjoner der det vil være vanskelig håndterbart å operere med et slikt skille. Det er videre slik at alle administrative saker på et tidspunkt også kan få politisk karakter, slik det har vært flere eksempler på de senere år.

Selv om et eksternt organ bare er rådgivende, vil det skapes forventninger om at presidentskapet vil følge organets forslag til avgjørelse, også i vurderingen av om det skal gis merinnsyn. Det vil innebære at avgjørelses-

myndigheten i klagesaker om innsyn i praksis langt på vei flyttes ut av Stortinget, i strid med intensjonen om å forankre avgjørelsen av klagesaker hos folkets valgte representanter.

Mindretallet mener derfor at saksforberedelsen i klagesaker bør foretas innenfor Stortingets administrasjon. På lignende vis som i forvaltningen og for Stortingets eksterne organer vil «saksbehandling i linje» i Stortinget sikre god kjennskap til fagområdet, hensiktsmessig saksforberedelse av bl.a. merinnsynsvurderinger og raskest mulig saksbehandling.

Mindretallet har som et ytterligere tiltak for å styrke tilliten til klagesaksbehandlingen vurdert hvordan saksforberedelsen i klagesaker kan styrkes for å sikre en ny og uavhengig gjennomgang av administrasjonens vurderinger. Dette kan gjennomføres ved organisatoriske tiltak i administrasjonen, der saksforberedelsen legges til en seksjon eller enhet som ikke har vært involvert i den opprinnelige vurdering av innsynsbegjæringen.

Sekretærfunksjonen for presidentskapet i klagesaker bør fortsatt ligge hos direktøren, i tråd med Stortingets forretningsorden § 9 b. Ved saksforberedelse av en klagesak i administrasjonen vil direktøren få en ny mulighet til å vurdere omgjøring. Dersom direktøren omgjør avgjørelsen, involveres ikke presidentskapet, eventuelt kan det orienteres om beslutningen i ettertid. Men i de saker der direktøren ikke finner grunn til å slutte seg til et forslag om omgjøring eller er i tvil, for eksempel fordi uttalelsen reiser prinsipielle spørsmål, skal klagen bringes inn for presidentskapet til avgjørelse. Og dersom direktøren ved klageforberedelsen helt eller delvis opprettholder et avslag, skal klagen bringes inn for presidentskapet, som avgjør klagen.

12. Ikrafttredelses- og overgangsregler

Det legges til grunn at Stortinget vedtar på hvilket tidspunkt det vil være hensiktsmessig at eventuelle nye regler trer i kraft, og at det i det videre arbeidet vurderes om det vil være behov for enkelte overgangsbestemmelser. Det vil kunne være nødvendig å sette av noe tid til administrative forberedelser, herunder oppdatering av hjemmelshenvisninger i tekniske systemer, opplærings tiltak i administrasjonen samt oppnevning av et rådgivende utvalg og etablering av et sekretariat for dette.

13. Forholdet til arkivlova

Virkeområdet til dagens arkivlov omfatter ikke Stortinget og organer for Stortinget. Dette fremgår uttrykkelig av arkivloven § 5. Avgrensningen av virke-

området tilsvarer avgrensningene gjort i forvaltningsloven og offentleglova og har bakgrunn i at det ikke var ønskelig at Riksarkivaren skulle få instruksjonsrett over den lovgivende makt, jf. Ot.prp. nr. 77 (1991–92), kapittel 3.2.1.

Gjennom regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 1, som gir offentleglovas bestemmelser tilsvarende anvendelse så langt de passer, gjelder plikt til å føre journal etter arkivlova for Stortinget. Det følger videre av regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 8 at Stortingets elektroniske journal skal gjøres tilgjengelig for allmennheten i tråd med § 6 i offentlegforskrifta. Selv om arkivlova med forskrift ikke er gjort gjeldende for Stortinget, har Stortingets administrasjon fastsatt retningslinjer og rutiner som innebærer at arkivlova og Riksarkivarens forskrift om arkivrutiner gjøres tilsvarende gjeldende for stortingsarkivet.

Det vises til punkt 9.4, hvor utvalget foreslår regulering av journalføringsplikten.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt øvrige deler av arkivlova bør gjøres gjeldende for Stortinget, viser utvalget til at gjeldende arkivlov er fra 1992, og at det pågår et arbeid med utarbeidelse av en ny lov. Arkivlovutvalget overleverte sin utredning NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø til Kulturdepartementet i 2019. Kultur- og likestillingsdepartementet sendte et forslag til ny arkivlov på høring 5. oktober 2021. Forholdet mellom Stortinget og arkivlova ble beskrevet som følger av arkivlovutvalget i punkt 8.3.5:

«Stortingets virksomhet genererer store mengder dokumentasjon som bør bevares for ettertiden, jf. § 1. Utvalget legger til grunn at Stortinget håndterer dette på betryggende måte. Som departementet uttalte, ville det stride mot forholdet mellom maktene om Stortinget som lovgivende makt skulle underlegges styring og instruksjon fra Riksarkivaren eller departementet, som er del av den utøvende makt. Regjeringen er dessuten underlagt parlamentarisk kontroll fra Stortinget. Det er likevel, som det framgår, ikke noe i veien for at det inngås avtale om et eventuelt samarbeid dersom det er ønskelig.

Uavhengig av forholdet mellom maktene vil det være en fordel om også Stortingets ansvar for å dokumentere sin virksomhet og gjøre dokumentasjonen tilgjengelig kommer til uttrykk i arkivloven. Arkivloven vil da bli en lov som dekker alle maktene. Nærmere regler om hva som skal dokumenteres, og hvordan dokumentasjonen skal sikres og gjøres tilgjengelig, er opp til Stortinget selv.»

Arkivlovutvalget foreslo en lovbestemmelse i ny arkivlov § 2 om at Stortinget selv fastsetter «regler for dokumentasjon av Stortingets virksomhet og om hvordan dokumentasjonen skal bevares og gjøres tilgjengelig for allmennheten».

Utvalget anser at dette fremstår som en hensiktsmessig ordning, og anbefaler at Stortinget etter at ny arkivlov er vedtatt, fastsetter egne regler om dokumentasjon av Stortingets virksomhet.

14. Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av nye regler om dokumentinnsyn vil medføre visse utgifter til omprogrammering av hjemmelshenvisninger i saksbehandlingssystemer, internopplæring mv., men det legges til grunn at disse er av en størrelsesorden som vil kunne håndteres innenfor gjeldende budsjetter for administrasjonen. Tydeligere og mer pedagogiske regler vil på sin side kunne medføre at ressursbruken knyttet til behandling av innsynsbegjæringer reduseres noe.

Etablering av en ordning hvor presidentskapet er klageorgan, vil kunne medføre et økt sakstilfang for presidentskapet.

Som det fremgår av flertallets merknader under punkt 11.4, vil opprettelse av et rådgivende innsynsutvalg medføre visse utgifter til drift og godtgjørelse av medlemmer og et sekretariat, og det vil være naturlig at det opprettes en egen budsjettpost for dette formålet. Det må også tas høyde for at saksmengden kan øke etter hvert som ordningen blir mer kjent. Flertallet mener likevel at forslaget ikke vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige.

15. Forslag til lov om rett til innsyn i dokumenter i Stortinget

Lov om rett til innsyn i dokumenter i Stortinget

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål og hovedregel

Formålet med loven er å legge til rette for åpenhet om Stortingets virksomhet ved at regler i offentleglova også skal gjelde for Stortinget, og gjennom en særlig regulering av dokumentoffentlighet og saks- og klagebehandling som er tilpasset Stortingets funksjon og organisering.

Saksdokumenter, journaler og lignende registre for Stortinget er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av denne lov eller forskrift med hjemmel i lov. Alle kan hos Stortinget kreve innsyn i saksdokumenter, journaler og lignende registre.

§ 2 Lovens virkeområde

Loven gjelder for følgende, som alle skal regnes som ulike organer under denne lov:

- Stortinget som kollegialt organ
- stortingskomiteene
- Stortingets presidentskap
- Stortingets internasjonale delegasjoner

- e. andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon
- f. Stortingets administrasjon.

Sekretariatet til et kollegialt organ opplistet i første ledd skal anses for å være del av organet.

Loven gjelder ikke for stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene. Loven vil likevel gjelde for dokumenter som utveksles mellom disse og et organ opplistet i første ledd. Krav om innsyn skal i slike tilfelle rettes til Stortingets administrasjon.

Loven gjelder ikke der spørsmål om offentlighet og innsyn er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

Kapittel 2. Hovedreglene om innsyn i offentleglova som gjelder for Stortinget

§ 3 Offentleglovas hovedregler som gjelder for Stortinget

Følgende hovedregler i offentleglova kapittel 2 gjelder for Stortinget:

- a. definisjoner i offentleglova § 4
- b. utsatt innsyn i offentleglova § 5
- c. forbud mot forskjellsbehandling i offentleglova § 6
- d. bruk av offentlig informasjon i offentleglova § 7
- e. hovedregel om gratis innsyn i offentleglova § 8
- f. rett til å kreve innsyn i en sammenstilling fra databaser i offentleglova § 9
- g. plikt til å føre journal og tilgjengeliggjøring av journaler og dokumenter på Internett i offentleglova § 10
- h. merinnsyn i offentleglova § 11
- i. unntak for resten av dokumentet § 12

Plikten til å føre journal og tilgjengeliggjøring av journal etter første ledd bokstav g gjelder ikke for parlamentariske dokumenter der hensynet til allmennhetens innsyn er ivaretatt gjennom annen tilgjengeliggjøring av slike dokumenter på internett. Journalføringsplikten gjelder heller ikke for dokument utvekslet mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene.

Kapittel 3. Unntak fra innsynsretten i offentleglova som gjelder for Stortinget

§ 4 Offentleglovas unntak som gjelder for Stortinget

Følgende unntak i offentleglova kapittel 3 gjelder for Stortinget:

- a. dokument utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokumenter) i offentleglova § 14
- b. dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen i offentleglova § 15
- c. unntak for visse dokumenter som gjelder Det kongelige hoff i offentleglova § 17
- d. unntak for rettssaksdokumenter i offentleglova § 18
- e. unntak for dokumenter som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget m.m. i offentleglova § 19

- f. unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser i offentleglova § 20
- g. unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser i offentleglova § 21
- h. unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. i offentleglova § 23
- i. unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokumenter om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. i offentleglova § 24
- j. unntak for ansettelsessaker, lønnsoppgaver m.m. i offentleglova § 25
- k. unntak for eksamensdokumenter, forskningsopplysninger og fødselsnummer m.m. i offentleglova § 26

Kapittel 4. Andre unntak fra innsynsretten

§ 5 Unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt m.m.

Opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov, Stortingets forretningsorden eller annet særskilt stortingsvedtak, er unntatt fra innsyn.

Opplysninger om noens personlige forhold eller drifts- eller forretningshemmeligheter som omhandlet i forvaltningsloven § 13 er unntatt fra innsyn. Reglene i forvaltningsloven §§ 13 a til 13 f gjelder tilsvarende.

Unntatt fra innsyn er dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen.

Henverdeler om kritikkverdige forhold mottatt som ledd i Stortingets kontrollvirksomhet kan unntas fra offentlighet når det er nødvendig av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon.

§ 6 Unntak for korrespondanse med stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene

Dokument som utveksles mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene, er unntatt fra innsyn.

Dokument som utveksles mellom Stortingets administrasjon og stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene, kan unntas fra innsyn når disse innhenter råd eller vurderinger til bruk for sin interne forberedelse av parlamentarisk sakarbeid.

Dokument som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene, kan unntas fra innsyn.

§ 7 Unntak for korrespondanse mellom Stortingets organer

Dersom et organ ber et annet organ om uttalelse, kan både dokumentet der det bes om uttalelse, og uttalen unntas fra innsyn når det er nødvendig av hensyn til en forsvarlig saksbehandling.

Dokument som utveksles mellom Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap, kan unntas fra innsyn.

§ 8 *Unntak for møteprotokoll for kollegiale organer*

Møteprotokoll for de kollegiale organer som er omhandlet i § 2 første ledd, kan unntas fra innsyn.

§ 9 *Unntak for dokumenter som også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for*

Dokument som i original eller kopi også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for, kan uten videre unntas fra innsyn. Dette gjelder ikke for brev til eller fra Stortinget. Har et organ som offentliglova gjelder for, påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra innsyn etter offentliglova, kan det i Stortinget uten videre unntas fra innsyn. Ved avslag på innsyn etter denne bestemmelse skal det informeres om at innsynskrav kan rettes til avsenderorganet.

Krav på kopi av personopplysninger i dokument som uten videre kan unntas fra innsyn etter første ledd jf. personvernforordningen artikkel 15 nr. 3, rettes mot vedkommende forvaltningsorgan.

§ 10 *Unntak for dokumenter om budsjett mv.*

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Stortingets eksterne organer, og som gjelder et av de eksterne organers budsjett eller interne administrasjon, kan unntas fra innsyn. Stortingets eksterne organer er i denne sammenheng Riksrevisjonen, Sivilombudet, Stortingets ombudsmann for Forsvaret, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, Norges institusjon for menneskerettigheter, Stortingets innsynsutvalg og stortingsoppnevnte granskingskommisjoner og utredningsutvalg.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og et forvaltningsorgan, og som gjelder budsjettet for Stortinget eller et av de andre organene som er nevnt i første ledd, kan også unntas fra innsyn.

Unntaksadgangen for dokumenter om budsjett etter denne bestemmelse gjelder bare frem til Stortinget har fastsatt budsjettet.

§ 11 *Offentliglovas forskrifters anvendelse for Stortinget*

Forskrift gitt med hjemmel i offentliglova gjelder for Stortinget med de unntak og presiseringer som følger av denne lov. Stortingets presidentskap kan ved behov gjøre unntak fra forskrift til offentliglova og også gi nærmere bestemmelser for Stortinget.

Kapittel 5. Saksbehandling og klage

§ 12 *Innsynskravet og behandling av dette*

Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig.

Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimeleg utstrekning saker av en bestemt art. Dette gjelder

ikke når det blir krevd innsyn i en journal eller lignende register.

Krav om innsyn skal rettes til og avgjøres av Stortingets administrasjon. Kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

§ 13 *Avslag og begrunnelse*

Avslag på innsynskrav skal være skriftlig. Avslaget skal alltid vise til den bestemmelse som gir grunnlag for avslaget, og til hvilket ledd, bokstav eller nummer i bestemmelsen som er brukt. Avslaget skal også opplyse om adgangen til å klage og om klagefristen.

Den som har fått avslag, kan innen tre uker fra avslaget ble mottatt, kreve en nærmere begrunnelse for avslaget der hovedhensynene som har vært avgjørende for avslaget, skal nevnes. Begrunnelsen skal gis skriftlig, så snart som mulig og senest innen ti arbeidsdager etter at kravet ble mottatt.

§ 14 *Klage*

Avgjørelser etter denne lov kan påklages til Stortingets presidentskap. Avgjørelser om å gi innsyn kan likevel ikke påklages.

Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt avslaget ble mottatt. Klagen skal fremsettes for Stortingets administrasjon, som forbereder klagesaken. Klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

Før en klage oversendes Stortingets presidentskap for avgjørelse, skal en rådgivende uttalelse innhentes fra Stortingets innsynsutvalg, jf. § 15.

§ 15 *Stortingets innsynsutvalg*

Stortingets innsynsutvalg avgir rådgivende uttalelser til Stortingets presidentskap i klagesaker etter denne lov.

Stortingets innsynsutvalg oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra Stortingets presidentskap for et tidsrom på inntil fire år. Et medlem kan gjenoppnevnes én gang og maksimalt inneha vervet i åtte år. Utvalget skal ha en leder og to medlemmer, alle med personlig oppnevnte varamedlemmer.

Stortingets innsynsutvalg skal ha et sekretariat som foretar saksforberedelse. Stortingets innsynsutvalg og dets sekretariat kan ikke instrueres av Stortinget.

Stortingets innsynsutvalg kan bare avgis uttalelser når alle medlemmene deltar i behandlingen. Rådgivende uttalelser avgis med alminnelig flertall.

Utvalgets rådgivende uttalelser er offentlige. Dokumenter innhentet for utvalgets saksbehandling er ikke offentlige hos utvalget.

Innsynsutvalgets medlemmer har taushetsplikt om opplysninger omtalt i § 5 første til tredje ledd som er mottatt i utøvelsen av vervet. Taushetsplikten gjelder også etter fratreden. Den samme taushetsplikten gjelder for utvalgets sekretariat.

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for utvalgets medlemmer.

§ 16 *Ikrafttredelse og overgangsregler*

Denne loven trer i kraft xx.xx.xxxx.

Fra det tidspunkt loven trer i kraft, oppheves Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, vedtatt av Stortinget 16. mars 2009.

