

REGJERINGSKONFERANSENE: UTENFOR STORTINGETS REKKEVIDDE?

Av Trygve Gudmund Harlem Losnedahl



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig. Enkelte av notatene er utarbeidet av eksterne fagpersoner og forskningsmiljøer på oppdrag fra Stortingets utredningsseksjon.

Siste utgivelser:

- 03/15 *Innføring av nye, kostbare legemidler og metoder – systemer i utvalgte land*
- 02/15 *Støtteordninger og skattefordeler for barnefamilier – dagens regelverk og historisk utvikling*
- 01/15 *Om den EØS-rettslige adgangen til å kjøpekraftsjustere trygdeytelser*
- 02/14 *Konsesjonssystemet for markedsplasser for finansielle instrumenter*
- 01/14 *Mistillitsforslag, kabinettsspørsmål og kritikkforslag – en oversikt*
- 06/13 *Om stortingsforlik*
- 05/13 *Dokumentinnsyn hos EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan*
- 04/13 *Statistikk om Stortinget*
- 03/13 *Endringer i Stortingets forretningsorden 1945–2013*
- 02/13 *Stemmerettsjubileet 2013: Kampen for kvinners stemmerett*
- 01/13 *Lokale tilknytningskrav og EØS-avtalens regler om de fire friheter*
- 04/12 *Uavhengige finanspolitiske råd i andre land – relevans for Norge?*
- 03/12 *Bruker Norge mye eller lite til helseformål sammenlignet med andre land?*
- 02/12 *EØS-avtalens statsstøtteregler – muligheten til å benytte skatte- og avgiftsregler som miljøpolitisk virkemiddel*
- 01/12 *Bevisspørsmål ved EU-domstolens prøving av proporsjonalitetsprinsippet*
- 04/11 *Kravet om et grenseoverskridende element*
- 03/11 *Økonomiske og administrative lovgivningshensyn i EØS-retten – nasjonale myndigheters handlefrihet på det indre marked*
- 02/11 *Norges nordlige og arktiske ressurser*
- 01/11 *Anna Rogstad – første kvinne på Stortinget i 1911*
- 03/10 *Grunnloven § 93 og unntaket for ”lite inngripende” myndighetsoverføring*
- 02/10 *Mistillitsforslag og kabinettsspørsmål – en oversikt*
- 01/10 *Norske bruksreguleringer og EØS-retten: hindrer EØS-avtalen det norske forbudet mot bruk av vannscooter?*

<http://www.stortinget.no/Stortingets-utredningsseksjon/Perspektiv>

Forord

Kan et flertall på Stortinget i morgen kreve innsyn i alle Solberg-regjeringens r-notater som omhandler den pågående flyktningkrisen? Kan eventuelt de borgerlige partiene i morgen kreve innsyn i alle r-notater fra den rødgrønne-regjeringen om Libya-saken?

Om Stortinget og Stortingets kontrollorganer kan kreve innsyn i r-notater og andre dokumenter i regjeringskonferanser er dette Perspektivets hovedtema. Dette reiser også spørsmål om det er noen begrensninger i Stortingets kompetanse til å vedta lover som gir rett til innsyn i regjeringens interne dokumenter.

Perspektivet gjennomgår også den historiske bakgrunnen for r-konferansene og r-dokumentene.

Perspektivets innhold er i all hovedsak enkelte kapitler av min masteroppgave i rettsvitenskap: «Om innsyn i r-dokumenter (r-notater mv.)». I tillegg til Stortingets og Stortingets kontrollorganers innsyns adgang i r-dokumenter, behandler masteroppgaven også innsynsadgangen for bl.a. allmennheten, herunder om r-dokumenter er omfattet av offentleglova og arkivlova. Masteroppgaven behandler også spørsmål knyttet til bevisførsel fra drøftelser i regjeringskonferanser. Dette inkluderer spørsmål om r-dokumenter kan føres som bevis i straffesaker, både for alminnelige domstoler og for Riksretten, samt om r-dokumenter kan gjøres tilgjengelig på etterforskningsstadiet.

Avhandlingen ble levert januar 2016 ved UiO. Jeg skrev masteroppgaven som stipendiat ved Stortingets utredningsseksjon. Verken masteroppgaven eller Perspektivet hadde vært mulig å skrive uten hjelp fra alle dem jeg har snakket med for å få en riktig forståelse av disse litt mystiske regjeringskonferansene og regjeringsdokumentene. Det inkluderer veilederen min Benedikte Moltumyr Høgberg, ansatte ved Stortingets utredningsseksjon med til sammen flere centenniers erfaring fra forskjellige departementer, SMK, familie, med flere. Nødvendige kilder hadde jeg heller ikke hatt tilgang til uten hjelp fra Stortingsbiblioteket, samt Jonas Gahr Støre og Kåre Willoch som ga meg tillatelse til å se diverse r-dokumenter.

Masteroppgaven som helhet kan fås ved å kontakte undertegnede på harlemlosnedahl@gmail.com. Den vil etter hvert også bli tilgjengelig på DUO.

22.02.16

Trygve Gudmund Harlem Losnedahl



Sammendrag

Stortinget har aldri krevd innsyn i r-notater eller andre dokumenter fra regjeringskonferanser. Tradisjonelt har oppfatningen også vært at Stortinget ikke har noen rett til å kreve innsyn i slike dokumenter. Dette har bygget på at man har forstått Grunnloven § 75 f slik at den ikke har omfattet regjeringens interne dokumenter.

I senere år har juridisk forskning hevdet å kunne påvise at den tradisjonelle forståelsen var uriktig, og at Grl. § 75 f gir Stortinget rett til å kreve innsyn forvaltningens interne dokumenter generelt, og r-dokumenter spesielt. På bakgrunn av denne nyere forskningen har Stortinget selv uttalt ved enkelte anledninger at det anser å ha en rett til å kreve utlevert r-dokumenter.

Perspektivet viser at «nytolkningen» av Grl. § 75 f bygger på mangelfulle juridiske drøftelser, da disse i veldig liten grad har sett på bestemmelsens ordlyd, og ingen har stilt og drøftet spørsmålet: Hva mente Eidsvoldsmennene da de vedtok Grl. § 75 f?

På tross av det svake grunnlaget for «nytolkningen» av Grl. § 75 f må Stortingets egne uttalelser om sin innsynsrett, kombinert med at Statsministerens kontor også synes å ha akseptert en innsynsrett for Stortinget, tillegges såpass stor vekt at ”nytolkningen” må antas å være gjeldende rett i dag.

Perspektivet viser imidlertid at innsynsretten til Stortinget etter Grunnloven ikke er fullstendig ubegrenset. Grunnlovens prinsipper om maktfordeling setter visse grenser for hvilke r-dokumenter som kan kreves utlevert og i hvilke situasjoner de kan kreves utlevert.

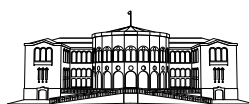
En naturlig følge av at Stortingets innsynsrett ved plenarvedtak er begrenset, er at Stortingets adgang til å få innsyn ved alminnelig lovvedtak er tilsvarende begrenset. Stortinget har altså ikke adgang til å vedta lover om fullstendig innsyn i alle regjeringens (og Høyesteretts) interne drøftelser. En slik regel kan bare vedtas med grunnlovsflertall.

Perspektivet viser også at Stortingets kontrollorganer ikke har rett til innsyn i r-dokumenter, men at Stortinget antagelig kan gi kontrollorganene videre innsynsfullmakter enn Stortinget selv har.



INNHold

1	INNLEDNING – TEMA OG PROBLEMSTILLING	4
2	OM R-KONFERANSER OG R-DOKUMENTENE	5
2.1	Regjeringens beslutningsprosesser – rettslig og politisk bindende beslutninger.....	5
2.2	R-konferansenes plassering i forhold til øvrige organer for regjeringen	6
2.3	Nærmere om regjeringens forskjellige uformelle møter	8
2.4	Nærmere om regjeringskonferansene i dag	9
2.4.1	Deltagere og hyppighet	9
2.4.2	Hvilke saker som behandles i regjeringskonferanser.....	9
2.4.3	Nærmere om hvordan sakene behandles i regjeringskonferanser	10
2.5	Regjeringsdokumentene	11
2.5.1	Generelt.....	11
2.5.2	Saksliste/dagsorden	11
2.5.3	R-notater	11
2.5.4	(Vedtaks)protokoll	12
2.5.5	Referat.....	12
2.5.6	Håndnotater.....	12
3	HISTORISK BAKGRUNN.....	13
3.1	HISTORISK UTVIKLING AV REGJERINGSKONFERANSER.....	13
3.2	HISTORISK UTVIKLING AV R-DOKUMENTER	15
4	STORTINGETS INNSYNSADGANG – GRL. § 75 F	17
4.1	Problemstillinger	17
4.2	Stortingets egen innsynsrett etter Grunnloven § 75 f.....	17
4.2.1	Innledning – liten grad av ordlydstolkning	17
4.2.2	Ordlydstolkningen som ligger til grunn for dagens syn.....	18
4.2.3	Ordlydstolkning – hva mente man med «offentlig» i 1814?	20
4.2.4	Parlamentarisme og endringer i forståelsen. Dagens rettstilstand.	25
4.3	Innsynsrettens begrensninger	29
4.3.1	Innledning – Begrensninger i § 75 f og begrenset lovgivningskompetanse.....	29
4.3.2	Ubegrenset innsynsrett etter § 75 f?	29
4.3.3	Stortingets adgang til å gi andre særlige organer utvidet innsynsadgang.....	32
5	RIKSREVISJONEN – RETT TIL Å SE R-DOKUMENTER	34
6	SIVILOMBUDSMANNEN – RETT TIL Å SE R-DOKUMENTER.....	35
7	KILDER.....	37



1 INNLEDNING – TEMA OG PROBLEMSTILLING

Perspektivets tema er hvilke regler som gjelder for Stortingets og Stortingets kontrollorganers rett til innsyn i r-dokumenter som opprettes i tilknytning til regjeringskonferanser (r-notater mv.). Regjeringskonferansene er ukentlige møter mellom alle regjeringens medlemmer der de drøfter og tar stilling til en lang rekke saker.

Etter Grunnloven har regjeringen som sådan ingen kompetanse til å fatte rettslig bindende avgjørelser.¹ Kompetansen ligger til Kongen, jf. Grl. § 3, som utøver denne ved «Kongen i statsråd», jf. Grl. § 30 flg., eller ved delegasjon til enkeltstatsråder, jf. Grl. § 12 annet ledd.

I dag er det imidlertid en kjensgjerning at den utøvende makt i praksis utøves av regjeringen.²

Hvis man ser bort fra de formelle møtene hos Kongen i statsråd, der regjeringens felles beslutninger må tas for å bli bindende og gyldige, jf. Grl. §§ 30 og 31, er regjeringskonferansene de mest sentrale møtene for regjeringen.³ Regjeringen fatter ikke formelle vedtak i regjeringskonferanser. Det har regjeringen som nevnt ikke kompetanse til.

Regjeringskonferansene praktiseres som lukkede møter. Til stede er bare regjeringens medlemmer og statsministerens politiske medarbeidere. Statssekretærer i andre departement eller andre departementsansatte får ikke delta.⁴

Verken allmennheten, pressen eller parter i forvaltningssaker gis innsyn i dokumentene. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen får ikke utlevert r-dokumenter. Dokumentene tillates heller ikke ført som bevis for domstolene i sivile saker, jf. tvisteloven § 22-2.

Det antas imidlertid at statsministeren kan gi innsynstillatelse i sin regjeringens r-dokumenter.⁵ Det har f.eks. blitt gjort til forskere og granskningskommisjoner,⁶ både før og etter regjeringens avgang.⁷

De eneste unntakene fra at ingen utenfor regjeringsapparatet kan kreve å få se dokumentene, er at Stortinget antagelig kan kreve utlevert r-dokumenter, jf. Grl. § 75 f, og at dokumentene antagelig kan legges frem som bevis for riksrett og i straffesaker.⁸

Stortinget har imidlertid aldri krevd fremlagt r-dokumenter etter Grl. § 75 f. Da siste riksrettssak fant sted i 1926-27, var det ennå ikke praksis å skrive protokoll eller r-notater, så

¹ Med unntak for de særlige situasjoner når regjeringen opptrer som regentskap i Kongens fravær, jf. Grl. § 13.

² Berggrav (1994) s. 55 og 56

³ Kolltveit (2012) s. 31

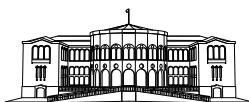
⁴ «Om r-konferanser» (2014) s. 40 og Clemet (2007). Enkelte embetsmenn ved Statsministerens kontor er til stede for å fylle administrative funksjoner.

⁵ «Om r-konferanser» (2014) s. 43-45

⁶ F.eks. kommisjonen som gransket årsakene til bankkrisen, Dokument nr. 17 (1997-1998) vedlegg 2, og kommisjonen som gransket Gardermø-saken, Dokument nr. 18 (2000-2001) s. 252 flg.

⁷ 22. juli-kommisjonen, se Statsministerens kontor 13. april (2012) og Statsministerens kontor 11. juni (2012)

⁸ Straffesaker behandles ikke her, men er behandlet i Losnedahl (2016).



slike dokumenter fantes ikke.⁹ Det synes ikke å ha blitt aktuelt å føre r-dokumenter som bevis i straffesaker.

Problemstillingene som blir behandlet i det følgende er om Stortinget kan kreve innsyn i r-dokumenter, og om innsynsretten er begrenset, samt om Stortingets lovgivningskompetanse i så fall også er begrenset (kapittel 4).

Deretter behandles innsynsadgangen for Stortingets kontrollorganer, herunder Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen (kapittel 5 og 6).

Perspektivet vil først presentere r-konferansene og r-dokumentene, samt den historiske bakgrunnen for disse (kapittel 2 og 3)

2 OM R-KONFERANSER OG R-DOKUMENTENE

2.1 Regjeringens beslutningsprosesser – rettslig og politisk bindende beslutninger.

Som nevnt i innledningen har regjeringen ingen kompetanse etter Grunnloven til å fatte rettslig bindende avgjørelser. Kompetansen tilligger i utgangspunktet Kongen, jf. Grl. § 3, som utøver denne ved «Kongen i statsråd», jf. Grl. § 30 flg. eller ved delegasjon til enkeltstatsråder, jf. Grl. § 12 annet ledd.

Reelt sett er likevel regjeringen statens utøvende makt, og i «Kongen i statsråd» vil Kongen bare bifalle regjeringens beslutninger.¹⁰

Denne organiseringen medfører at regjeringen i praksis har behov for å ha uformelle møter uten Kongens tilstedeværelse, der de kan drøfte og ta beslutninger om hvordan saker skal bli avgjort. Det mest sentrale møte for dette er de ukentlige regjeringskonferansene.

Beslutninger i regjeringskonferansene vil bare være «politisk bindende for regjeringens medlemmer», ikke rettslig bindende.¹¹ Det vil si at statsrådene ikke er rettslig forpliktet til å følge beslutningen i regjeringskonferanse, men i praksis vil statsrådene oppleve seg forpliktet til å handle slik regjeringskonferansen gikk inn for. I realiteten har det derfor liten praktisk betydning at en beslutning i regjeringskonferanse bare er politisk bindende.

Formelt er det imidlertid en avgjørende forskjell. Ingen kan ha rettskrav på at en beslutning i regjeringskonferanse skal gjennomføres slik den der ble besluttet. Så lenge en beslutning bare er politisk bindende kan den rettslig sett fritt reverseres, utsettes eller endres, uavhengig av omgjøringsregler som i forvaltningsloven § 35, mv.

⁹ Punkt 3.2.

¹⁰ «Om statsråd» (2013) s. 24. «Etter at en sak er foredratt, sier Kongen som regel «ja vel» som tegn på at han har godkjent saken».

¹¹ «Om r-konferanser» s. 7.



Hvis det er nødvendig at beslutningen tas ved formelt vedtak, må den enten tas av «Kongen i statsråd» ved Kongelig resolusjon, eller av en statsråd. En statsråd må ikke fatte vedtaket i eget navn, men kan instruere et underordnet organ om å fatte vedtaket.

Kongen i statsråd og departementene er omfattet av forvaltningsloven § 1. De formelle vedtakene, enten de er tatt ved kongelig resolusjon eller i et departement, må følgelig oppfylle forvaltningslovens vilkår til f.eks. skriftlighet og grunngivning, jf. fvl. §§ 23 og 24. Vedtakene vil være allment offentlige etter offentleglova § 3, med mindre en spesiell unntakshjemmel kommer til anvendelse.

For de kongelige resolusjonene vil begrunnelsen for vedtaket fremgå av statsrådsforedraget. Formelt sett er statsrådsforedraget etter offentleglova et internt saksforberedende dokument for Kongens beslutning, og kunne i prinsippet vært unntatt etter offl. § 14 som internt saksforberedende dokument. Det ville vært lite rimelig om vedtakene i Kongen i statsråd kom uten noen offentlig begrunnelse, og det er derfor bestemt i offl. § 14 annet ledd bokstav c at statsrådsforedraget ikke kan unntas innsyn som organinternt dokument.¹² (Vedtakene og begrunnelsen kan naturligvis unntas offentlighet av hensyn til personvern eller lignende, for eksempel i benådningssaker).

Ikke alle beslutninger som tas av regjeringen eller av en statsråd er nødvendige å få avgjort ved formelt vedtak for at de skal få effekt. F.eks. kan regjeringen beslutte i regjeringskonferanse at ingenting skal gjøres i en sak. Da blir det den endelige avgjørelsen, uten at det nødvendigvis må fattes formelt vedtak. Regjeringen kan også ta forvaltningsbeslutninger som legger føringer på forvaltningens videre arbeid med en sak, men som ikke er rettslig bindende. Et eksempel på dette er regjeringens beslutning i 2014 om å gå for «Konsept Øst» ved utbyggingen av nytt regjeringskvartal.¹³

2.2 R-konferansenes plassering i forhold til øvrige organer for regjeringen

Regjeringskonferansene er i praksis de mest sentrale møtene for regjeringen. Det er her regjeringen hver uke tar det som normalt blir den siste avgjørende diskusjonen om hva som skal bli utfallet av en sak, og fatter en (politisk bindende) beslutning i saken.

Akkurat hvor sentral regjeringskonferansen er for en regjering vil variere mellom regjeringer.

I følge «Om r-konferanser» er det «statsministeren som fastsetter de nærmere retningslinjer for gjennomføringen av regjeringskonferanser»,¹⁴ og som avgjør hvordan regjeringskonferansen nærmere skal benyttes, herunder særlig hvilken plass regjeringskonferansen skal ha vis-á-vis andre interne møter for regjeringen. Hvilke saker som behandles i regjeringskonferanser, og på hvilket trinn i saksforberedelsen, vil derfor variere mellom regjeringer.

¹² «Om statsråd» (2013) s. 53-54.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)

¹⁴ «Om r-konferanser» (2014) s. 6.



Betegnende på dette er en uttalelse statsminister Erna Solberg kom med på pressekonferansen 16. desember 2015, i forbindelse med omrokkingen i regjeringen:¹⁵

«Siv [Jensen, min anm.] og jeg har vært opptatt av at regjeringen skal fungere som et kollegium. At vi skal gjøre beslutninger i regjeringen. At regjeringskonferansene skal være reelle beslutningsorganer. At ikke alt skal løftes ut, og gjøres på andre rom.»

Med «andre rom» mente ikke Solberg de formelle beslutningsorganene Kongen i statsråd eller departementene, men andre interne uformelle møter i regjeringen. Uttalelsen må antagelig forstås i lys av den kritikk som ble rettet mot den rødgrønne regjeringens bruk av underutvalg (møter mellom partilederne/enkelte ministre i koalisjonsregjeringer, se nærmere i punkt 2.3). Solberg-regjeringen benytter seg ikke av et fast underutvalg, selv om partilederne Solberg og Jensen nok også har møter på tomannshånd.

Endringer i r-konferansene er riktignok langt fra bare et resultat av statsministerens vilje, men også resultat av andre forhold som samfunnsmessige utviklingstrekk, regjeringens sammensetning, mv.

Selv om regjeringskonferansen faktisk har en helt sentral plass i regjeringens arbeid, har den som nevnt rettslig sett ingen formell kompetanse, og det er en klar oppfatning at regjeringskonferansen heller ikke kan anses som noe konstitusjonelt organ.

Med konstitusjonelt organ menes her at det skal være skapt et slags «forfatningsrettslig fundament som innebærer at det er etablert forfatningsrettslige bånd på eller rammer for regjeringskonferansene», som Sivilombudsmannen formulerte det i en uttalelse i 1999.¹⁶

Høyesterett uttalte i Rt 1994 s. 1036 at regjeringskonferansene ikke er noe «konstitusjonelt organ», men at «det var vokset frem som et nødvendig og hensiktsmessig ledd i regjeringens arbeidsform». Blant annet på bakgrunn av den uttalelsen, kom Sivilombudsmannen til samme konklusjon. Både Castberg og Smith har også konkludert likt.¹⁷ Smith skrev i 1995: «Regjeringskonferansene er ikke konstitusjonelle organer. De kan ikke bli det uten grunnlovsendring.»¹⁸

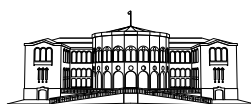
Det må understrekes at selv om regjeringskonferanser ikke anses som et «konstitusjonelt organ», kan det likevel tenkes å være et offentlig organ etter annen lovgivning, som offentliglova. Virksomheten i regjeringskonferansene kan også tenkes være omfattet av øvrig lovgivning, f.eks. GrL § 100 femte ledd som fastslår offentlighetsprinsippet. Man må altså være forsiktig med å trekke (forenklede) rettslige konklusjoner fra den karakteristikk at regjeringskonferansen ikke er et «konstitusjonelt organ».

¹⁵ Solberg (2015). Uttalelsen kom 21 minutter og 20 sekunder ut i opptaket på regjeringen.no.

¹⁶ Sivilombudsmannen (1999)

¹⁷ Hhv. Castberg I (1964) s. 230 og Smith (1995) s. 455.

¹⁸ Smith (1995) s. 455.



2.3 Nærmere om regjeringens forskjellige uformelle møter

I tillegg til regjeringskonferansene vil regjeringer som nevnt ha flere andre uformelle møter der de drøfter og tar stilling til hvordan saker skal avgjøres.

Tre andre faste møter er budsjettkonferansene, fredagslunsjen i forbindelse med avholdelsen av «Kongen i statsråd» på slottet, og forberedende statsråd som avholdes hver torsdag for å klargjøre sakene som skal behandles i Kongen i statsråd neste dag. Andre uformelle møteplasser for regjeringen kan være regjeringens sikkerhetsutvalg, telefonmøter, møter mellom det enkelte partiets statsråder, møter mellom enkelte statsråder og statsministeren eller samordningsministeren mv.¹⁹

Mange koalisjonsregjeringer har også hatt underutvalg som meget viktige beslutningsorganer. Underutvalget består gjerne av de forskjellige partilederne til partiene som regjeringskoalisjonen utgår fra.²⁰ Underutvalgene var sentrale beslutningsorganer for regjeringen i både Bondevik I og II, og Stoltenberg II og III-regjeringene. Underutvalgene ble først tatt i bruk av Willoch-regjeringen i 1983.²¹ Underutvalg har gjerne vært benyttet til å forhandle frem en løsning i de vanskeligste politiske sakene der det har vært partipolitisk uenighet mellom regjeringspartiene.²²

De reelle beslutningene til regjeringen (altså politisk, ikke rettslig bindende beslutninger) vil kunne tas på alle disse og andre former for uformelle møter. Dokumenter som utarbeides til bruk i slike møter vil også være unntatt innsyn, enten ved at de ikke blir journalført, at de unntas som organinterne dokumenter eller anses som såkalt privat «politikerpost» og derfor faller utenfor offentleglova. Regler for innsyn i dokumentene i slike andre uformelle politiske møter enn regjeringskonferansene blir ikke behandlet i det følgende.

Riktignok vil nok mange av de regler som gjelder for regjeringskonferanser antagelig kunne overføres til dokumenter i andre interne møter for regjeringen, slik som underutvalgsmøter. Det er rommet for frie interne diskusjoner i regjeringen som dagens innsynspraksis i hovedsak beskytter, og hvilket «rom» regjeringen benytter seg av kan anføres ikke å burde ha betydning. At det varierer litt mellom regjeringer hvilke interne fora regjeringen benytter seg av, understreker dette. Samtidig har regjeringskonferansene en særlig sentral plass, både historisk og i praksis, noe som kan tale for at andre interne rom for drøftelser ikke behøver samme vern i avveining mellom innsyn og fortrolighet. På den annen side vil enda mer uformelle møter ha et større innslag av å være personlige og/eller partiinterne, noe som kan tale for en sterkere vektlegging av fortrolighet i avveiningen.

Fordi regjeringen utgår fra politiske partier, vil naturligvis regjeringens beslutninger i realiteten kunne bli avgjort av organer i de politiske partiene, slik som stortingsgruppen,

¹⁹ Stoltenberg II og III hadde en samordningsminister, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen, ved Statsministerens kontor. Han hadde som hovedoppgave å koordinere de øvrige statsrådene. Det var en kjent sak at mange uenigheter mellom departementer ble løst på møterom 3 på SMK, med samordningsministeren som møteleder/mekler. Se Kolltveit (2012) s. 36.

²⁰ Bonde (2013)

²¹ Bonde (2013)

²² Frisak (2006) s. 33.



sentralstyremøtet eller arbeidsutvalget (ledelsen). Det er ingen regler som gir allmennheten eller Stortinget rett til innsyn i de politiske partienes interne drøftelser.

2.4 Nærmere om regjeringskonferansene i dag

2.4.1 Deltagere og hyppighet

I utgangspunktet skal alle regjeringens medlemmer delta i regjeringskonferansene. Statsministerens kontor (SMK) omtaler r-konferanser som «svært viktige møter for regjeringens arbeid og for avklaring av saker som er til behandling i forvaltningen. Statsrådene må derfor planlegge arbeidsdagen slik at flest mulig av regjeringens medlemmer er til stede».²³

Med unntak av statssekretærer og politiske rådgivere ved SMK, får ikke statssekretærer, politiske rådgivere eller andre departementsansatte delta i regjeringskonferansene.²⁴ Det er ikke møteoffentlighet i regjeringskonferansene, på samme vis som det ikke gjelder noe prinsipp om møteoffentlighet i statsadministrasjonen ellers.²⁵

Regjeringskonferansene avholdes normalt en gang i uken, oftest på torsdager.²⁶

2.4.2 Hvilke saker som behandles i regjeringskonferanser

I SMKs veileder «Om r-konferanser» er hovedregelen at i regjeringskonferansene skal «alle viktige saker» behandles.²⁷ Ettersom organiseringen og gjennomføringen av r-konferansene er opp til den til enhver tid sittende statsminister (punkt 2.4.2), er ikke dette en rettslig norm på samme måte som Grl. § 28 bestemmer at «saker av viktighet» må behandles av Kongen i statsråd.²⁸

Selv om det vil variere hvilke typer saker som behandles på r-konferanser, finnes det noen generelle utgangspunkter. Saker av «betydelige økonomiske og administrative konsekvenser, saker som er politisk vanskelige, og saker hvor det er uenighet mellom statsrådene» vil ifølge «Om r-konferansers» alltid behandles i regjeringskonferanser.²⁹

I «Om r-konferanser» kapittel 2.2 til 2.11, listes det opp eksempler på typer saker som alltid skal behandles i regjeringskonferansene. Blant dem er spørsmålet om igangsetting av utredninger, oppnevning av offentlige utredningsutvalg og foreleggelse til andre departement før et forslag sendes ut på alminnelig høring. Proposisjoner, meldinger og redegjørelser til Stortinget skal også behandles i regjeringskonferanse. Dette omfatter bl.a. alle forslag til lovvedtak og forslag til budsjetter. I sum behandles altså de aller fleste saker som inngår i regjeringens myndighetsutøvelse i regjeringskonferanse. I praksis er det også slik at selv om

²³ «Om r-konferanser» (2014) s. 39.

²⁴ Med unntak for enkelte embetsmenn ved SMK som bistår med gjennomføringen av møtene, samt budsjettkonferansene, «Om r-konferanser» s. 40.

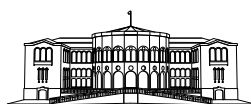
²⁵ I motsetning til for formannskap/byråd i kommunene, jf. kommuneloven § 31 nr. 1.

²⁶ «Om r-konferanser» (2014) s. 6.

²⁷ «Om r-konferanser» (2014) s. 10.

²⁸ Berggrav (1994) s. 58.

²⁹ «Om r-konferanser» (2014) s. 10.



saker allerede er avgjort i et annet uformelt møte i regjeringen, f.eks. underutvalget, vil saken likevel også behandles på r-konferansene.

I tillegg til statssaker vil man på regjeringskonferansene også drøfte mer politiske saker, ettersom regjeringen utgår av politiske partier på Stortinget, jf. Grl. §§ 59 og 15 forutsetningsvis. Innholdet i trontalen blir f.eks. gjerne diskutert i regjeringskonferanse.³⁰

Man kan tenke seg at man kunne skilt mellom politiske saker og forvaltningssaker i r-konferanser. Det er imidlertid vanskelig. De fleste saker som i utgangspunktet er rent forvaltningsmessige, vil gjerne også ha elementer av politikk i seg, som ved valg av bruk av diskresjonært skjønn («kan»-skjønn) i forvaltningssaker.

Saker som er utelukkende partipolitiske vil ikke behandles i regjeringskonferanse.

2.4.3 Nærmere om hvordan sakene behandles i regjeringskonferanser

Det er ingen nedskrevne saksbehandlingsregler for gjennomføring av regjeringskonferansene, men det er alltid statsministeren som leder konferansene. Dette medfører at konferansene preges av hvem som er statsminister. Berggrav skriver f.eks. at Bratteli var svært ordknapp, og at konferansene derfor aldri varte utover den oppsatte tiden, mens under andre statsministere kunne de vare til langt utpå kvelden.³¹

Beslutninger i regjeringskonferanse tas sjelden ved aktiv stemmegivning. I stedet er det statsministeren som etter å ha hørt synspunktene i saken uttrykker sitt syn/sin konklusjon. Hvis det ikke kommer protester, blir avgjørelsen slik statsministeren uttrykte den. Som regel vil konklusjonen være den samme som er foreslått av statsråden i r-notatet. I blant vil ikke statsministeren uttrykkelig uttale sitt syn eller formulere konklusjonen, og det vil da «være opp til protokollføreren å trekke konklusjonen, som da som regel vil være en tilslutning til den tilrådning som er inntatt i regjeringsnotatet.»³²

Hvis saken er mer tilspisset «vil statsministeren notere seg hver enkelts synpunkter underveis, og til slutt si at det synes å være flertall for en bestemt løsning.»³³ SMK opplyser at i slike tilfeller vil konklusjonen gjerne formuleres av statsministeren selv, og så vil protokollføreren nedtegne konklusjonen i protokollen.³⁴ I følge Berggrav var Kåre Willoch meget opptatt av å formulere konklusjonen selv, og så presist som mulig for å unngå tolkningstvil.³⁵

Dersom statsrådene fastholder sin uenighet, vil de kunne ta ut dissens i regjeringskonferansen. Dette kan typisk skje i koalisjonsregjeringer. En slik dissens vil være en «politisk» dissens for å markere utad at man som parti eller som statsråd er uenig i regjeringen sin politikk i den

³⁰ Jeg har sett flere eksempler på r-notater som omhandler trontalen, men kan grunnet klausulering ikke opplyse når og under hvilke regjeringer.

³¹ Berggrav (1994) s. 58-59.

³² Berggrav (1994) s. 59.

³³ Berggrav (1994) s. 59.

³⁴ Opplyst muntlig, SMK møte (2015), og fremgår implisitt av Berggrav (1994) s. 62.

³⁵ Berggrav (1994) s. 59.



konkrete saken.³⁶ En dissens i r-konferanse er ikke det samme som at statsrådene har «en plikt til å gjøre kraftige motforestillinger», dersom vedkommende mener «at kongens beslutning strider mot statsformen eller rikets lover», jf. GrL. § 30 tredje ledd. Samtidig er det politisk sett nesten utenkelig at en statsråd vil ta formell dissens i statsråd uten først å ha tatt dissens i regjeringskonferanse/varslet i regjeringskonferanse at vedkommende vil ta formell dissens i statsråd.³⁷

2.5 Regjeringsdokumentene

2.5.1 Generelt

I dag er det fire typer dokumenter som er faste ved regjeringskonferanser. Disse fire er saksliste, r-notater, protokoll og referat. Samlet vil disse omtales som regjeringsdokumenter eller r-dokumenter. I tillegg finnes håndnotater som den enkelte statsråd i varierende grad har med seg som støtte for egne redegjørelser.³⁸

2.5.2 Saksliste/dagsorden

Statsministerens kontor setter opp dagsorden til alle regjeringskonferanser. Sakslisten settes opp etter et fast mønster basert på hvem saken kommer fra, og når den er meldt inn.³⁹ Som de øvrige dokumentene til regjeringskonferanse, anses også sakslisten som et fortløpelig dokument for statsrådene.⁴⁰

2.5.3 R-notater

Regjeringsnotater er et kort dokument som skal gi regjeringsmedlemmene et grunnlag for å vurdere sakene de skal behandle.⁴¹ Det skal normalt ikke overstige to sider.⁴²

Notatet skal presentere saken, vise problemstillingene saken reiser, og vise argumentene for og mot de foreslåtte løsningene. Notatet skal alltid inneholde statsrådets forslag til konklusjon.⁴³ Det er ansatte i departementene som i all hovedsak skriver utkast til r-notatene.⁴⁴

Utkastene til r-notater skal forlegges øvrige relevante departementer slik at disse kan komme med sine merknader til saken.⁴⁵ Dersom merknadene imøtekommes, kan de enten innarbeides, eller gjengis i sin helhet i r-notatet. Dersom merknadene ikke imøtekommes, skal de gjengis i sin helhet, og eventuelle alternative konklusjoner skal tas med på slutten.⁴⁶

³⁶ Et eksempel er at fire av seks statsråder fra Senterpartiet i 1998 tok dissens i en sak om regjeringen skulle gå inn for at Norge, uten forbehold, skulle tilslutte seg veterinæravtalen mellom Norge og EU. VG (1998).

³⁷ Et kjent eksempel på at en statsråd har tatt formell dissens er da fiskeriminister Knut Hoem tok ut dissens i forbindelse med EF-saken i 1972. VG (1998).

³⁸ Håndnotatene er bl.a. omtalt i flertallets merknader i Innst. O. nr. 54 (2003-2004) til § 12 i ny lov om riksrevisjonen, og i «Om forholdet til Stortinget» (2012) s. 98.

³⁹ «Om r-konferanser» (2014) s. 35-36.

⁴⁰ «Om r-konferanser» (2014) s. 36.

⁴¹ «Om r-konferanser» (2014) s. 17.

⁴² «Om r-konferanser» (2014) s. 18-19.

⁴³ «Om r-konferanser» (2014) s. 17.

⁴⁴ Gjølstad (2012) s. 40.

⁴⁵ «Om r-konferanser» (2014) s. 23.

⁴⁶ «Om r-konferanser» (2014) s. 29-31.



Formålet med å sende notatene til foreleggelse er å få saken godt nok forberedt ved å få de berørte departementenes syn på saken. Derfor vil manglende foreleggelse kunne lede til at saken utsettes.⁴⁷ Forslagene i r-notatene blir vurdert av embetsverket i det mottagende departement. Det vil variere om statsråden eller den øvrige politiske ledelsen selv er med i diskusjonen om utarbeidelsen av merknader, eller om de bare godkjenner merknadene.⁴⁸

2.5.4 (Vedtaks)protokoll

Siden 1986 er det fra alle regjeringskonferanser ført en egen protokoll over hvilke saker som er behandlet, og hvilke tilrådninger som er gitt. Berggrav omtaler denne protokollen som «vedtaksprotokoll».⁴⁹ Det er dette dokumentet som «offisielt» stadfester de beslutninger som blir tatt. Protokollen sendes til alle statsrådene etter regjeringskonferansen.⁵⁰ Protokollen føres av en ansatt/tjenestemann ved SMK.

2.5.5 Referat

Referatet er mer utførlig enn protokollen. Her refereres kjernen i den enkelte sak, hovedsynspunktene som var fremme i diskusjonen, fagdepartementets forslag til konklusjon og hva som ble regjeringens konklusjon.⁵¹ Referatet sendes verken til statsministeren eller statsrådene for godkjenning,⁵² og «anses som statsministerens eget interne referat».⁵³ Referatet føres av en ansatt/tjenestemann ved SMK.⁵⁴

2.5.6 Håndnotater

Håndnotater er en fellesbetegnelse på de tilleggsnotater og dokumenter som statsrådene eventuelt tar med seg i regjeringskonferansene. Slike håndnotater vil typisk inneholde statsrådets talepunkter og tilleggsinformasjon som det kan bli stilt spørsmål om i diskusjonene på r-konferansen. Slike håndnotater vil normalt ikke arkiveres, og det er ingen fast struktur på om statsrådene benytter seg av dem, hvordan de utformes, hvem som utformer dem eller hva de inneholder.⁵⁵ De vil heller ikke deles ut. Siden håndnotatene er av en annen karakter enn de øvrige r-dokumentene, blir de ikke behandlet videre.

⁴⁷ «Om r-konferanser» (2014) s. 24.

⁴⁸ Tønnessen (2015) og Harlem (2015).

⁴⁹ Berggrav (1994) s. 62.

⁵⁰ «Om r-konferanser» (2014) s. 43.

⁵¹ Berggrav (1994) s. 62.

⁵² Berggrav (1994) s. 62 og «Om r-konferanser» (2014) s. 43.

⁵³ «Om r-konferanser» (2014) s. 43.

⁵⁴ «Om r-konferanser» (2014) s. 43.

⁵⁵ Håndnotatene er bl.a. omtalt i «Om forholdet til Stortinget» (2012), side 98. Statsministerens kontor har bekreftet at forskjellige statsråder i varierende grad bruker slike personlige håndnotater, SMK møte (2015).



3 HISTORISK BAKGRUNN

3.1 HISTORISK UTVIKLING AV REGJERINGSKONFERANSER

Helt siden 1814 har regjeringenes medlemmer samlet seg for å ha uformelle drøftelser uten Kongen, ikke ulikt dagens regjeringskonferanser. Keilhau skrev i boken «Haakon 7» at dette skyldtes de konstitusjonelle forhold under unionen.⁵⁶

Etter 4. november-grunnloven hadde Norge to regjeringskollegier, en Stockholmsregjering og en Christiania-regjering, som begge var statsråd for den felles svensk-norske Kongen.⁵⁷ Kongen hadde tilholdssted i Stockholm, og var bare tidvis i Norge⁵⁸ – «en tilreisende mann», som Bjørnson omtalte han.⁵⁹ På grunn av Kongens fravær fra riket, håndterte Christiania-regjeringen mange av de norske forhold i kraft av å være regentskap, jf. Grl. § 13. Fredrik Stang beskrev denne todelingen som om «vi hadde en republikansk og en monarkisk konstitusjon løpende side om side!».⁶⁰

Når saker måtte sendes til avgjørelse av Kongen i Stockholm, ville disse i forkant ha blitt diskutert av regjeringen i Christiania i møter som kan sammenlignes med dagens regjeringskonferanser.⁶¹

I Peter Motzfeldts dagbøker fremgår det at også når Kongen var i Norge, avholdt Christiania-regjeringen uformelle møter uten Kongens tilstedeværelse.⁶² Det samme gjorde de i de perioder det var utpekt en Stattholder som Kongens mann i Norge.⁶³ Slike møter omtalte Motzfeldt som forberedende statsråd.

Stockholmsregjeringen avholdt også uformelle møter uten Kongens tilstedeværelse. Både Motzfeldt og Manthey, som var statsråder i Stockholmsregjeringen, omtalte slike møter.⁶⁴ I følge Bloch ble det etter 1884 hyppigere bruk av regjeringskonferanser fordi makt var flyttet fra Kongen til regjeringen.⁶⁵

Etter unionsoppløsningen i 1905 ville statsrådene, i følge Keilhau, «ikke gi slipp på den kameratslighet» som arbeidet under Kongens fravær siden 1814 hadde ført til. Han gjengir en hendelse fra da Kong Haakon den 7. tiltrådte som norsk konge i 1905. Haakon skal ha stilt spørsmål ved regjeringens bruk av regjeringskonferanser, og hevdet at det ikke var helt i overensstemmelse med konstitusjonen at de reelle beslutningene ble tatt uten Kongens tilstedeværelse. Keilhau skriver at statsminister Michelsen svarte at:

«det var uriktig å bry Kongen med langvarige diskusjoner om alle de saker som måtte frem til drøftelse i forberedende statsråd; han [Michelsen, min anm.] gjorde dessuten

⁵⁶ Keilhau (1947) s. 205.

⁵⁷ Grunnloven (4. nov) §§ 1 og 15.

⁵⁸ Bloch (1963) s. 15.

⁵⁹ Seip (1945) s. 2.

⁶⁰ Stang (1943) s. 80, note 1.

⁶¹ Bloch (1963) s. 17.

⁶² Bloch (1963) s. 18-19. Motzfeldt var statsråd først i Christianiaregjeringen, deretter i Stockholmsregjeringen.

⁶³ Det var ikke utpekt noen stattholder fra 1829-1836 og 1856-1873, se Bloch (1963) side 16.

⁶⁴ Bloch (1963) s. 19.

⁶⁵ Bloch (1963) s. 16.



gjeldende at enhver sak burde være fullt forberedt før den ble foredratt i majestetens nærvær. Kong Haakon bøyde seg lojalt.»⁶⁶

Uttalelser fra Riksrettssaken i 1926-1927 viser at bruken av uformelle møter med regjeringens medlemmer fortsatte også etter unionsoppløsningen. Som eksempel kan vises til uttalelser fra ekspedisjonssjef Smit i Finansdepartementet. På spørsmål om hvordan en beslutning om å gi statsstøtte til Sør-Varanger kommune kom til, uttalte han:

«[D]en blev, så vidt jeg vet behandlet på regjeringskonferanse og der blev beslutningen tatt».

Videre uttalte Smit på spørsmål om beslutninger oftere fattes i regjeringskonferanse:

«Jeg har inntrykk av at under krigen [første verdenskrig, min anm.] er det blitt mest alminnelig, at de virkelige avgjørelser treffes i regjeringskonferanser.»

Særlig i løpet av andre verdenskrig og den første perioden etter, inntok regjeringskonferansene gradvis fastere og mer strukturerte former.⁶⁷ At prosessen med å få en fastere organisering gikk gradvis, vises blant annet ved at det ble nødvendig for Gerhardsen/SMK å sende ut flere påminnelser om retningslinjer som anga at r-notater skulle forelegges finansministeren, da «disse ikke blir fulgt etter forutsetningene».⁶⁸

Gjennom etterkrigstiden fortsatte utviklingen i retning av mer organisering. I 1983 skrev Willoch/SMK et tresiders notat til regjeringens medlemmer om forberedelse av regjeringskonferansene. I 1994 ble det for første gang utarbeidet en egen offentlig veiledning om organiseringen av r-konferanser –«Om r-konferanser». Denne er siden revidert i 1998, 2002, 2012, 2013 og 2014,⁶⁹ og er i dag på over 40 sider.

En annen utvikling er at regjeringer har gått fra å ha to faste ukentlige regjeringskonferanser,⁷⁰ til bare én fast ukentlig regjeringskonferanse.⁷¹

På denne bakgrunn kan en oppsummere det slik at uformelle møter mellom regjeringens medlemmer har funnet sted helt siden Grunnloven ble vedtatt i 1814. Regjeringskonferansene er ingen ny moderne del av statsstyret, men har en langvarig historie. Møtene har hatt noe forskjellige former under forskjellige tider. I sin kjerne, som et rom for fortrolige drøftelser for regjeringen, med betydelig reell, men ingen formell beslutningsmyndighet, har regjeringskonferansene ikke endret seg.

⁶⁶ Keilhau (1947) s. 205.

⁶⁷ Berggrav (1994) s. 57 og Regjeringen.no (2014)

⁶⁸ Notat i arkivskapet til SMK hos Riksarkivet. Jnr. 488/60 B. Datert 23. juni 1960. I notatet vises det til påminnelser sendt ut i 1957 og 1959.

⁶⁹ «Om r-konferanser» (1994-2013).

⁷⁰ Bloch (1963) s. 62 og «Om r-konferanser» (1994) s. 7.

⁷¹ «Om r-konferanser» (2014) s. 6.



3.2 HISTORISK UTVIKLING AV R-DOKUMENTER

Som gjennomgått i punkt 3.1 har det eksistert regjeringskonferanser i en eller annen forstand helt siden 1814, særlig fordi Kongen oppholdt seg i Sverige, mens halve regjeringen oppholdt seg i Christiania.

Antagelig har nok saksforberedelsene til regjeringskonferansene variert en del gjennom 1800-tallet og første halvdel av 1900-tallet. Seip skriver f.eks. om Christiania-regjeringens arbeid omkring 1870-80-tallet:⁷²

«Hver sak av noen betydning ble avgjort av alle statsrådene i fellesskap. Departementssjefens innstilling sirkulerte blant alle regjeringens medlemmer. Disse gav sin mening til kjenne ved påtegning, og saken ble deretter diskutert i fellesmøte og ekspedert til Stockholm med underskrift av samtlige.»

Bloch på sin side skriver mer generelt at før andre verdenskrig var det uvanlig med en organisert forberedelse av regjeringskonferansene. Statsrådene hadde derfor «i alminnelighet ingen oversikt over hvilke saker som skulle behandles i det enkelte møte».⁷³

Selv om det, slik Seip beskriver, har eksistert en viss saksforberedelse som ligner dagens foreleggelse av r-notater, synes oppfatningen å være at det ikke var noen fast ordning med forberedt sakliste og r-notater før andre verdenskrig.

At r-konferansene var mer ustrukturert før andre verdenskrig underbygges dels av at det ikke ble ført referater fra møtene før krigen. Under siste riksrettssak i 1926-1927 ble tidligere utenriksminister Michelet spurt om referatføring fra r-konferansene av Høyesterettsjustitiarius Scheel:

«Er det overhodet spørsmål om bokføring av sådanne forhandlinger, når de ikke foregår i offisielt statsråd?»

Michelet svarte:

«Det finner dessverre aldri sted, herr justitiarius.»⁷⁴

Så sent som i 1947 skrev Castberg: «Der føres ikke protokoll i regjeringskonferanser eller forberedende statsråd».⁷⁵ Keilhau ga uttrykk for samme oppfatning samme år.⁷⁶

Allerede under andre verdenskrig begynte imidlertid statsminister Nygaardsvold å føre protokoller fra regjeringskonferansene.⁷⁷ Han førte til å begynne med referatene selv ved «å gjøre korte notater på et blokkblad», som han så skrev ut.⁷⁸ Referatene ble oppbevart hos han selv, og ble ikke kommunisert til statsrådets øvrige medlemmer.⁷⁹ Bloch skriver om den

⁷² Seip (1945) s. 9.

⁷³ Bloch (1963) s. 66.

⁷⁴ Riksrettstidende (1926-1927) s. 152.

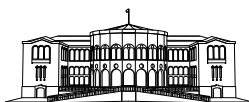
⁷⁵ Castberg (1947) s. 336.

⁷⁶ Keilhau (1947) s. 205.

⁷⁷ Bloch (1963) s. 79.

⁷⁸ Bloch (1963) s. 81.

⁷⁹ Bloch (1963) s. 81.



rådende oppfatningen av referatet:⁸⁰ «Etter hva daværende medlemmer av Regjeringen på forespørsel har uttalt, ble disse referater betraktet som statsminister Nygaardsvolds personlige notater.»

At Castberg og Keilhau ikke synes å ha vært kjent med Nygaardsvolds referater to år etter krigen, og opp mot syv år etter de første referatene ble ført, kan underbygge det uformelle og personlige ved disse første referatene.

Som ledd i den fastere organiseringen av r-konferansene etter krigen ble det «bestemt at de enkelte departementer normalt skal sette opp et *notat* for hver enkelt sak»,⁸¹ men det var gjort «unntak for saker som er helt enkle eller for tilfelle av at tidsnød er til hinder».⁸² Å utforme regjeringsnotatene ble som en følge av dette også en oppgave for tjenestemenn, noe det fortsatt er.⁸³

Den tradisjonelle begrunnelsen for at innsyn ikke er gitt i r-dokumenter, er at r-konferansene har blitt ansett som uformelle møter utenfor den offentlige forvaltning, og dokumentene som statsrådenes personlige (politiske) dokumenter. Statsministerens kontor gir den samme begrunnelsen i dag, bl.a. i et brev til Sivilombudsmannen i juni 2014:⁸⁴

«Regjeringsdokumentene har av skiftende regjeringer siden 1945 konsekvent vært ansett som statsrådenes personlige (politiske) dokumenter [...] Dersom ombudsmannen skulle mene at regjeringsdokumentene er forvaltningsdokumenter vil det derfor medføre et radikalt brudd med praksis.»

I lys av dagens syn på offentlighet fremstår det umiddelbart paradoksalt at r-dokumentene skal anses som statsrådenes «personlige» dokumenter, helt utenfor den offentlige forvaltning. Om dette synet mer generelt er holdbart blir ikke behandlet her, men behandles i masteroppgaven som ligger til grunn for dette Perspektivet.

Det er mulig at man i Nygaardsvolds referater kan spore opphavet til at man fikk, og fortsatt fastholder, det syn at r-dokumentene er personlige dokumenter for statsrådene. Det må den gang ha fremstått som Nygaardsvolds helt personlige valg å føre referatet, og ment til personlig hjelp for hukommelsen. Når utgangspunktet var at det første faste dokumentet som ble utformet ved en regjeringskonferanse ble oppfattet som statsministerens personlige nedtegnelser, er det ikke unaturlig om oppfatningen smittet over på saklisten og r-notatene, da disse ble mer vanlige i bruk i etterkrigstiden. Synet på offentlighet i forvaltningen var også et annet enn i dag, så problemstillinger knyttet til innsyn i disse dokumentene ble kanskje ikke tenkt nevneverdig gjennom.

På den tiden var også forholdet mellom Kongen og regjeringen mindre avklart. Kongen hadde rent faktisk en viktigere rolle i statsstyret. I følge Keilhau mente Kong Haakon f.eks. at han i

⁸⁰ Bloch (1963) s. 81.

⁸¹ Bloch (1963) s. 67.

⁸² Bloch (1963) s. 68.

⁸³ Gjølstad (2012)

⁸⁴ Statsministerens kontor (2014) s. 3.



egenskap av Konge «hadde naturlig krav på ikke å bli holdt utenfor viktige begrunnelser for de beslutninger som etter forfatningen skulle treffes i denne forsamlingen [Kongen i statsråd, min anm.] for senere å undertegnes av kongen og utgå i hans navn».⁸⁵

Videre ble Kong Haakon tilsendt «alle viktigere utenrikspolitiske dokumenter [...] til gjennomsyn to ganger i uken». Han fikk også «oversendt alle innberetninger fra våre diplomatiske utsendinger».⁸⁶

På grunn av Kongens mer aktive rolle i statsstyret, og fordi det var kortere tid siden både innføringen av parlamentarismen i 1884 og unionens fall i 1905, var enkelte sentrale statsrettslige spørsmål mer åpne enn i dag. F.eks. om Kongen er rettslig forpliktet til å følge regjeringens innstilling, eller om statsministeren er rettslig forpliktet til å kontrassegnere Kongens beslutning.⁸⁷

I et statsstyre der offentlighetsprinsippet ikke hadde noen plass, og der Kongens rolle var mindre avklart, faktisk og rettslig, kan det ha vært mer fjernt å tenke at dokumentene skulle være noe annet enn statsrådets personlige dokumenter. Under disse forutsetningene må det ha fremstått som unaturlig å tenke seg at slike referater skulle ha noen forvaltnings- eller forfatningsmessig betydning.

4 STORTINGETS INNSYNSADGANG – GRL. § 75 F

4.1 Problemstillinger

Her reises tre problemstillinger. Har Stortinget rett til å kreve utlevert r-dokumenter etter Grl. § 75 f? Er det i så fall noen begrensninger i Stortingets rett etter Grl. § 75 f til å kreve utlevert r-dokumenter? Hvis det er noen begrensninger i Stortingets rett til å kreve r-dokumenter, har Stortinget også begrenset kompetanse til å vedta lover om innsyn i r-dokumenter med alminnelig flertall?

I forlengelsen av om Stortingets kompetanse er begrenset, må man også spørre om Stortingets innsynsrett er en forutsetning for at Stortingets kontrollorganer kan gis innsynsrett. Spørsmålet om Stortinget har adgang til å gi andre organer videre innsynsadgang enn seg selv, blir derfor også behandlet her.

4.2 Stortingets egen innsynsrett etter Grunnloven § 75 f

4.2.1 Innledning – liten grad av ordlydstolkning

Kan Stortinget kreve utlevert r-dokumenter etter Grl. § 75 f?

I Grunnlovens bokmålsversjon lyder § 75 f:

«Det tilkommer Stortinget å la seg forelegge statsrådets protokoller og alle offentlige innberetninger og papirer.»

⁸⁵ Keilhau (1947) s. 207.

⁸⁶ Keilhau (1947) s. 213.

⁸⁷ Andenæs (1990) s. 187-188. Andenæs (2003) s. 147-148.



Avgjørende etter ordlyden er derfor om regjeringsdokumentene faller inn under «alle offentlige innberetninger og papirer», slik at Stortinget ved plenarvedtak kan kreve dem utlevert.

Et annet spørsmål er om «Stortinget», der det foreligger rett til utlevering, må forstås som Stortinget i plenum, eller om kompetansen kan delegeres til komiteer. Historisk har det vært uenighet om dette spørsmålet, noe som blant annet fremgår av Frøiland-utvalgets rapport om Stortingets kontrollfunksjon.⁸⁸ Spørsmålet vil ikke bli behandlet nærmere her, ut over at jeg nevner at flertallet la til grunn «at grunnloven ikke stenger for en slik kompetansetildeling» til en komité.⁸⁹

Spørsmålet om Stortinget har innsynsrett i r-dokumenter har ikke alltid fått samme svar. Tradisjonelt har tolkningen av Grl. § 75 f vært at den ikke omfatter rett til innsyn i verken private eller interne dokumenter,⁹⁰ men de senere årene har oppfatningen vært at interne dokumenter kan kreves utlevert, og at dette også omfatter r-dokumenter.⁹¹ Begrunnelsen for disse forskjellige oppfatningene kommer jeg tilbake til.

Felles for det som har vært skrevet i moderne tid om anvendelsen av Grl. § 75 f på interne dokumenter og r-dokumenter, er at lovens ordlyd og opprinnelige mening i liten grad har vært gjort til gjenstand for juridisk tolkning. Dette gjelder både de som har hevdet at Stortinget kan kreve innsyn i r-dokumenter, og de som har hevdet motsatt syn. Det synes ikke å ha vært foretatt noen nærmere analyse av hva som i 1814 opprinnelig var ment med Stortingets rett til å la seg forelegge «alle offentlige Innberetninger og Papirer». Derfor er det heller ikke blitt drøftet om og i hvilken grad senere grunnlovslovedringer, utviklingstrekk i samfunnet, mv. spiller inn på dagens rettsstilstand ut over den opprinnelige tolkningen.

4.2.2 Ordlydstolkningen som ligger til grunn for dagens syn

I den opprinnelige versjonen av Grunnloven av 4. november 1814, lød § 75 f:

«Det tilkommer Storthinget: at lade sig forelægge den i Norge værende Regjerings Protocol og alle offentlige Indberetninger og Papirer (egentlige militaire Commando-Sager undtagne), samt verificerede Afskrifter eller Extracter af de hos Kongen ved den Norske Statsminister og de i Sverige værende tvende Norske Statsraader førte Protocoller, eller de sammesteds fremlagte offentlige Papirer.»

17. mai-grunnloven lød likt, med unntak av tilpasningene som ble nødvendiggjort av at Norge inngikk i union med Sverige, og dermed fikk en todelt regjering.⁹²

Hva betød «offentlige» papirer i denne bestemmelsen da den ble vedtatt i 1814? «Offentlige» som i *offentliggjorte* innberetninger og papirer, eventuelt det litt mer generelle *offentlig*

⁸⁸ Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 38.

⁸⁹ Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 38.

⁹⁰ Frihagen (1977) s. 125-126 med videre henvisninger.

⁹¹ Se bl.a. Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 33-34.

⁹² I Grunnloven av 17. mai 1814 lød Grl. § 75 f: «Det tilkommer Storthinget: at lade sig forelægge Statsraadets Protocol og alle offentlige Indberetninger og Papirer, egentlige militaire Comandosager undtagne»



tilgjengelig/for offentligheten? Betød «offentlige» heller noe i retning av offisielle? Betød eventuelt «offentlige» noe i motsetning til hemmelige? Eller skulle «offentlige» forstås som alle innberetninger og papirer i eller tilhørende det offentlige, eller sagt på en annen måte: Alle innberetninger og papirer som inngår i myndighetenes virksomhet?

Den sistnevnte måten er slik bestemmelsen synes å bli forstått i dag. Smith,⁹³ Stordrange,⁹⁴ Sejersted,⁹⁵ Frøiland-utvalget,⁹⁶ flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen ved innstillingen om Frøiland-utvalgets rapport,⁹⁷ samt hele kontroll- og konstitusjonskomiteen ved innstillingen om lov om Riksrevisjonen, har alle lagt til grunn at Grl. § 75 f gir Stortinget rett til innsyn i alle dokumenter i den offentlige myndighetsutøvelsen, inkludert r-dokumenter. SMK synes også å ha lagt til grunn at Grl. § 75 f skal forstås på denne måten.⁹⁸

Frøiland-utvalgets flertall gikk langt i å fastslå at «alle offentlige innberetninger og papirer» i 1814 må ha vært ment å gjelde alle papirer og innberetninger som inngikk i den offentlige virksomhet, herunder alle interne dokumenter, også regjeringens interne dokumenter. Utvalget uttalte:

«Da § 75 f ble gitt i 1814 er det klart at uttrykket «offentlige» dokumenter var ment i motsetning til «private». Dette må ikke forveksles med «offentlige» som motsetning til «interne» dokumenter, som angitt i offentlighetsloven. Begrepet «internt» dokument fantes ikke i 1814. Tanken må ha vært at Stortinget skulle kunne kreve ethvert dokument som angikk offentlige spørsmål. Private forhold var det derimot ikke Stortingets oppgave å kontrollere.»⁹⁹

Utvalget oppga ingen øvrig begrunnelse eller kildehenvisninger. Sejersted, som for øvrig var med i utvalget,¹⁰⁰ ga en nesten identisk begrunnelse i boken «Kontroll og konstitusjon».¹⁰¹ Han viste i tillegg til en utredning fra 1986 og en senere bok basert på denne utredningen fra 1997, skrevet av Eivind Smith. Det Smith hadde skrevet i utredningen i 1986 var:¹⁰²

«Tendensen går i retning av å forstå begrepet «offentlige papirer» som motstykke til interne (se f.eks. *Frihagen: Forvaltningsrett III* s. 125 med videre henvisninger) eller – mer generelt – som motstykke til dokumenter som kan unntas fra offentlighet.[...] Uten at jeg her har anledning til å gå nærmere inn på spørsmålet, må terminologien i 1814 med stor sannsynlighet kunne sies å ha vært en annen. For min del vil jeg anta at ordet «offentlig» i grunnlovens forstand snarere står som motsetning til «privat» e.l. enn til de

⁹³ Dokument 7 (1987-1988) s. 270 flg. og Smith (1997) s. 192.

⁹⁴ Stordrange (1988) s. 138-139.

⁹⁵ Sejersted (2002) s. 817. Sejersted konkluderer i «Kontroll og konstitusjon» s. 839 med at r-dokumentene etter gjeldende rett ikke kan kreves utlevert av Stortinget. Som medlem i av Frøiland-utvalget året etter utgjorde han imidlertid en del av flertallet som uttalte det motsatte syn.

⁹⁶ Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 33-34.

⁹⁷ Innst. O. nr. 210 (2002-2003) s. 12.

⁹⁸ Statsministerens kontor (2014) s. 6.

⁹⁹ Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 33-34.

¹⁰⁰ Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 12.

¹⁰¹ Sejersted (2002) s. 817. Sejersted skriver at «som påvist av Eivind Smith var dette ikke hensikten da bestemmelsen ble gitt i 1814». Med «dette» mener Sejersted at «offentlige» skulle forstås i motsetning til «interne».

¹⁰² Dokument nr. 7 (1987-1988) s. 270.



kategorier som i dag benyttes («interne», «unntatt fra offentlighet» e.l.). Dette gir en betydelig meningsforskjell.»

I bokversjonen av utredningen fra 1997 ga ikke Smith noen ytterligere begrunnelse for denne oppfatningen om den historiske meningen med ordlyden.¹⁰³

Den begrunnelsen som etter dette synes å ha vært knyttet opp mot *ordlydstolkningen* om at «offentlig» i 1814 må ha vært å forstå som i motsetning til «privat», er at i 1814 «fantas ikke begrepet «interne dokumenter»», i følge Frøiland-utvalget og Sejersted.¹⁰⁴ Smith og Sejersted fremfører riktignok en rekke vektige reelle hensyn for hvorfor Grl. § 75 f burde gi Stortinget rett til innsyn i interne dokumenter, inkludert r-dokumenter, som bl.a. Stortingets plass i det parlamentariske system. De drøfter begge også systembetragtninger, f.eks. om retten til dokumentinnsyn i bokstav § 75 f harmonerer med innkallingsretten i § 75 h.¹⁰⁵ Dette er hensyn som helt klart har betydning for fortolkningen i dag, men verken i utredningen til Smith i 1986, bokversjonen i 1997, eller i Sejersteds «Kontroll og konstitusjon», knyttes de reelle hensynene eller systembetragtningene opp mot en tolkning av ordlyden slik den kan synes å ha vært ment ved vedtakelsen.

Fordi ordlyden er utgangspunktet for tolkningen av alle lovbestemmelser, fremstår grunnlaget for «nytolkningen» av Grl. § 75 f lite tilfredsstillende.

I det følgende vil ordlyden i Grl. § 75 f undergis en nærmere gjennomgang, og historiske og mer tidsnære kilder vil løftes frem, slik som forarbeider til Grunnloven og tidlige kommentarutgaver til Grunnloven.

4.2.3 Ordlydstolkning – hva mente man med «offentlig» i 1814?

Begrepet offentlig er som påpekt flertydig. «Offentlig» eller «offentlige» ble i Grunnloven av 4. november 1814 brukt med forskjellig meningsinnhold i forskjellige bestemmelser. I § 16 synes offentlige også å være brukt med forskjellig meningsinnhold i samme bestemmelse. Bestemmelsen lød:

«Kongen anordner al offentlig Kirke- og Gudstjeneste, alle Møder og Forsamlinger om Religions-Sager, og paaseer, at Religionens offentlige Lærere følge de dem foreskrevne Normer.»

Der begrepet «offentlig» først er brukt om gudstjenester og møter, synes det naturlig å forstå offentlig som i *åpent for allmennheten*. Men der det er tale om «Religionens offentlige Lærere» synes det å være tale om de personer som utøvet tjeneste for statskirken, altså offentlig som i *offentlig virksomhet*. I blant annet §§ 23, 51 og 99 synes offentlig også å ha blitt brukt i andre henseender, som i *offentliggjort* (§ 23), i *andres påsyn* (§ 51), og som om det *stedlige allmenne* eller *allmennheten* (§ 99).

¹⁰³ Smith (1997) s. 192.

¹⁰⁴ Sejersted (2002) s. 817.

¹⁰⁵ Se f.eks. Sejersted (2002) s. 958 flg.



Bruken av begrepet i andre bestemmelser i Grunnloven gir derfor begrenset med veiledning til forståelsen av Grl. § 75 f.

Bestemmelsen er nesten identisk med utkastet til Adler og Falsen, som var en slags kombinasjon av Grl. § 75 f og h i én bestemmelse. Forslaget til Falsen brukte samme formulering som ble vedtatt i § 75 f om retten til å se «Rigets Protocol og alle offentlige Indberetninger og Papirer».¹⁰⁶

Utkastet til Adler og Falsen fremstår igjen nesten som en kopi av *Constitution of Maryland* fra 11. november 1776.¹⁰⁷ Den tilsvarende bestemmelsen lød:

«They may call for all public or official papers and records, and send for persons, whom they may judge necessary in the course of their inquiries, concerning affairs relating to the public interest.»

Her benyttes både «public» og «official», noe som understreker at det der var tale om dokumenter i offentlig virksomhet, ikke bare de offentliggjorte papirer. Det taler for å forstå den norske bestemmelsen på samme måte.

Fredrik Stang synes i 1833 også å ha forstått bestemmelsen slik – altså at innsynsretten gjaldt alle dokumenter for statens virksomhet.¹⁰⁸

Stang skrev at:¹⁰⁹

«[Det] ei kan sigtes til saadanne offentlige Indberetninger og Papirer allene, der ere Bilag til de i Statsraad behandlede Sager [...] [det må] antages, at ved de i § 75 f i første Passus nævnte offentlige Indberetninger og Papirer skal forstaaes alle til de under Regjeringen i vidløftigst Forstand umiddelbart sorterende Contoirer, altsaa ikke blot Statsraadets Contoirer men og Contoirerne for de diplomatiske og militaire Commandosagers Behandling indløbne Indberetninger samt alle til disse Contoirers Archiver henhørende Protocoller og Documenter.»

P. K. Gaarder var av samme oppfatning:¹¹⁰

«Udtrykket «alle offentlige Indberetninger og Papirer» omfatter alle til Regjeringens forskjellige kontorer indsendte Indberetninger samt alle ved dens kontorer beroende Protokoller og Dokumenter. Hensigten, nemlig at Storthinget skal kunne udøve en fullstendig kontrol med Statsstyrelsen i alle dens Grene, fordrer ogsaa dette»

¹⁰⁶ Sydhagen (2015) s. 22.

¹⁰⁷ Sydhagen (2015) s. 22.

¹⁰⁸ Stang (1833) s. 370 flg. Fredrik Stang var lektor i lovkyndighet ved UiO, og statsråd fra 1846 til 1856, Mardal (2015).

¹⁰⁹ Stang (1833) s. 374.

¹¹⁰ Gaarder (1845) s. 231. Gaarder var advokat.



Øvrig litteratur fra 1800-tallet om Grl. § 75 f synes ikke å kommentere andre offentlige dokumenter enn selve statsrådsprotokollene, herunder Steenbuck,¹¹¹ Aschehoug¹¹² og Falsen.¹¹³

Tolkningen til Stang og Gaarder er godt i overensstemmelse med at bestemmelsen uttrykkelig omtaler innberetninger og papirer, i tillegg til protokollen. Det må innebære at uttrykket var ment å omfatte mer enn bare protokollene, hvis ikke ville formuleringen vært overflødig.

I praksis kan det imidlertid synes som om bestemmelsen ikke er blitt forstått slik, særlig om man ser den i lys parlamentarismens fremvekst i Norge. Den konkrete årsaken til at regjeringen Selmer ble felt i 1884, var at regjeringens medlemmer ikke hadde rett til (og ikke ville) møte i Stortinget.¹¹⁴ Det fremstår noe inkonsistent om Stortinget i hele denne perioden med dragkamp mellom Kongen og Stortinget ikke hadde benyttet seg av en rett til å kreve innsyn i interne dokumenter i statsapparatet og regjeringen, dersom de hadde en slik rett etter Grl. § 75 f. På den annen side kan det skyldes at Stortinget bare var forsiktig med bruken av de virkemidlene det hadde i denne dragkampen.

Bare ytterst sjelden ble Grl. § 75 f benyttet til å kreve andre dokumenter enn selve statsrådsprotokollene,¹¹⁵ og interne dokumenter for regjeringen har aldri blitt krevd utlevert.¹¹⁶

Denne praksis er antagelig grunnen til at det i senere statsrettslig teori er uttalt at «alle offentlige Indberetninger og Papirer» ikke skulle forstås å omfatte all offentlig virksomhet. I omtalen av § 75 f skriver Andenæs f.eks. at bestemmelsen ikke omfatter de avgjørelser som treffes av regjeringens medlemmer i egenskap av departementssjefer. For slike statsrådsvedtak «er Stortinget henvist til den kontroll den kan føre gjennom *interpellasjoner* og *spørsmål*, rettsinstitutter som ikke er omtalt i grunnloven, men som er av stor praktisk betydning».¹¹⁷ Castberg var av samme oppfatning.¹¹⁸

I lys av den praktiske utøvelsen av Grl. § 75 f og måten parlamentarismen vokste frem i Norge, fremstår tolkningene til Stang og Gaarder noe progressive.¹¹⁹ Uttalelsene kan, som annen juridisk litteratur, ha båret preg av de rettspolitiske syn forfatterne hadde i en ung norsk nasjon,

¹¹¹ Steenbuck (1815) s. 128. Steenbuck skrev den første kommentarutgaven til Grunnloven i 1815.

¹¹² Aschehoug (1885) s. 436-437. Aschehoug var professor i statsrett.

¹¹³ Falsen (1818), se innholdsfortegnelsen tredje del som omhandler spørsmål om Stortingets oppgaver, samt siste del om ymse spørsmål.

¹¹⁴ Nordby (2015)

¹¹⁵ Aschehoug (1893) s. 415 nevner ett tilfelle fra 1864. Kongen ville bistå danskene i deres pågående krig med Tyskland, og begjærte Stortingets samtykke. Da ba Stortinget om å få se statsrådets betenkning om Norge burde bistå Danmark. Etter Grl. § 26 annet ledd måtte statsrådet levere en betenkning til Kongen før Kongen kunne beslutte å gå til krig.

¹¹⁶ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 11, der mindretallet uttalte: «Disse medlemmer vil vise til at det aldri har skjedd at Stortinget verken formelt eller uformelt har bedt om innsyn i slike dokumenter [r-dokumenter, min anm.]».

¹¹⁷ Andenæs (1948) s. 324. Poenget er beholdt også i Andenæs (2003) s. 419.

¹¹⁸ Castberg (1935) s. 442.

¹¹⁹ Michaelsen (2009) skriver om Gaarders kommentarutgave: «Gaarder løftet her frem folkesuvereniteten som det vesentlige prinsipp for forståelsen av Grunnloven. Stortingets kompetanse ble konsekvent tolket utvidende og kongens myndighet tilsvarende nedtonet. Derved skilte Gaarder seg fra annen statsrettslitteratur, derunder Frederik Stangs standardverk fra 1833.»



underlagt en svensk kongemakt. Samtidig skrev begge forfatterne grundige drøftelser i tidsmessige nærhet til vedtakelsen, og gir derfor også et godt bilde på hva som kan ha vært ment med bestemmelsen da den ble vedtatt.

At bestemmelsen i hvert fall ikke omfatter private eller personlige dokumenter, må være klart. Det er bred enighet om det i dag, jf. bl.a. Smith og Sejersted over. I 1893 omtalte Aschehoug spørsmålet. Han skrev i «Norges nuværende Statsforfatning»:

«Den almindelige Regel er altsaa, at Storthinget kan forlange alle Protocoller og Documenter, som rettelig ere at benævne offentlige. Herved udelukkede ere selvfølgelig alle de, som tilhøre Privatmænd eller af dem anbetroede det Offentlige med det Vilkaar, at de skulle holdes hemmelige.»¹²⁰

Private dokumenter et altså ikke «rettelig [...] at benævne offentlige». Men at «offentlige» skal forstås å stå i motsetning til personlige eller private, innebærer ikke at «alle offentlige Indberetninger og Papirer» også omfatter interne dokumenter generelt, eller de dokumentene som i dag tilsvare r-dokumenter spesielt.

Argumentet Sejersted og Frøiland-utvalget fremfører er som nevnt at interne dokumenter for regjeringen må være omfattet fordi man i 1814 ikke hadde begrepet «interne dokumenter». Derfor kunne ikke «offentlige» forstås i motsetning til «interne». Det er kanskje naturlig at man i et samfunn som ikke hadde noe offentlighetsprinsipp,¹²¹ ikke hadde noe entydig begrep om hva som var interne dokumenter og hva som var offentlige dokumenter, slik vi har i dag. I så måte er det kanskje en rimelig tolkning at «offentlige» ikke sto i motsetning til «interne», slik vi bruker «interne» i dag, men sto i motsetning til den personlige, private sfæren.

Det er imidlertid ikke en nødvendig slutning at fordi man ikke hadde begrepet «interne dokumenter», eller annet som vitner om bevissthet om denne typen dokumenter, så må det ha vært meningen i 1814 at «offentlige» skulle omfatte statens interne dokumenter, også datidens r-dokumenter. Ved å tolke det slik, anvender man på et vis dagens forståelse av begrepet «offentlige dokumenter» på bestemmelsen i 1814, samtidig som man fratrar datiden det supplerende begrepet vi i dag benytter om «interne dokumenter». Da sitter man igjen med et ufullstendig begrepsapparat som man så anvender på en annen tid.

Uavhengig av begrepsbruk og kategoriseringer hadde de naturligvis interne arbeidsdokumenter i regjeringen og i statsapparatet også på 1800-tallet, herunder notater, konsepter, utkast til brev, personlige referater fra møter, osv., som antagelig var altoverveiende håndskrevne.¹²² Dokumenter som vi med dagens begreper ville omtalt som «interne dokumenter». Som nevnt over i punkt 3.2 skrev Keilhau om hvordan Christiania-regjeringen før 1884 sendte viktige saker mellom statsrådene, før den kom til en innstilling den sendte til Kongen i Stockholm for

¹²⁰ Aschehoug (1893) s. 414.

¹²¹ Det ble lovfestet først i 1970 ved vedtakelsen av offentlighetsloven.

¹²² Et bilde på denne tidens bruk av dokumenter er at selve protokollene ikke ble gitt i kopi til Stortinget. Stortinget fikk låne originaldokumentene. I Stortingets arkiver har de ikke eksemplarer av de første tids statsrådsprotokoller, bare håndskrevne sedler som viser at protokollen er blitt inn- og utkivert, Sydhagen telefon (2015). Se også Sydhagen (2015) s. 3.



avgjørelse. Sejersted skriver også at det selvsagt eksisterte interne dokumenter av forskjellige slag den gang også, selv om det da var betydelig mindre skriftlighet.¹²³

Man skal ikke se bort fra at man på den tiden, i stedet for å se på dokumenter mellom regjeringens medlemmer som interne, så dem som personlige og private. De var nok i all hovedsak personlige håndskrevne notater, og det var ingen forvaltningslov som stilte noe krav til skriftlighet eller andre krav til saksbehandlingen. Arbeidsprosessen var i en ganske annen grad opp til regjeringen og den enkelte statsråd selv. R-dokumentene kan i dag i hovedsak anses som dokumenter i den offentlige forvaltning, utarbeidet for utøvelse av offentlig virksomhet.¹²⁴ Men ettersom man så sent som etter andre verdenskrig, og like til den dag i dag, har ansett r-dokumenter som personlige dokumenter for den enkelte statsråd, må det kunne antas at det i hvert fall i 1814 ble ansett på samme vis.

Sett i lys av den tid bestemmelsen ble vedtatt, fremstår det umiddelbart også noe overraskende om regjeringens interne dokumenter skulle være ment omfattet av Stortingets innsynsrett.

For det første var Kongen eneveldig inntil 17. mai 1814. Hans person var «hellig», som det ble skrevet (og fortsatt står) i Grunnloven § 5. Kongen var også den reelle utøver av utøvende makt inntil parlamentarismen ble innført.

For det andre manifesterte kampen om parlamentarismen seg i et krav om at statsrådene, som omtalt over, måtte kunne ha rett til å møte i Stortinget for å bli stilt spørsmål.

Et tredje poeng i samme retning er at offentlighetsprinsippet var helt ukjent den gang. Det ble lovfestet først med offentlighetsloven over 150 år senere i 1970. Inntil Smith skrev den ovennevnte utredningen i 1986 var det så vidt jeg vet ingen som hadde tatt til orde for at Stortinget skulle ha rett til å kreve innsyn i r-dokumenter. Det er først etter krigen at synet på offentlighet for alvor har beveget på seg. At stortingsmennene allerede i 1814 skal ha ment at Grl. § 75 f skulle gi Stortinget kompetanse til å kreve innsyn i statsrådenes interne notater og utkast, som nok i all hovedsak var håndskrevne, fremstår alt i alt som ganske lite sannsynlig.

For det fjerde bygger Grunnloven på maktfordeling, som innebærer både maktspredning og maktbalanse.¹²⁵ Før parlamentarismens tid satte maktfordelingen et mye tydeligere preg på Grunnloven. De Kongelige prerogativene var flere og sto sterkere.

Dette kom blant annet til uttrykk i Grl. § 75 f selv, der det var bestemt at «egentlige militaire Commando-Sager» var «undtagne». Dette var antagelig begrunnet i at saker som omhandlet

¹²³ Sejersted (2002) s. 817 fotnote 39.

¹²⁴ Se bl.a. Frøiland-utvalget som uttalte: «De forestillinger om privat eiendomsrett (for statsministeren/statsrådene) som her har versert, er etter flertallets oppfatning uten rettslig grunnlag. Dette er i prinsippet «offentlige» dokumenter, som utarbeides av embetsverket, og som i praksis knytter seg til det øverste reelle beslutningsorgan i den utøvende makt.», Dokument nr. 14 (2002-2003) s. 35 og 36.

¹²⁵ Tverberg (2014)



Kongens rett til å gå til krig var unntatt kontrollvirksomhet fra Stortinget, ettersom dette tillå Kongen alene, jf. Grl. §§ 25 og 26.¹²⁶

I «Kontroll og konstitusjon» argumenterer Sejersted med at «offentlige» i Grl. § 75 f ikke kunne forstås å ha vært ment i motsetning til «hemmelige», fordi en særlig gruppe hemmelige saker, forsvarssaker, var unntatt i bestemmelsen selv.¹²⁷ I så måte synes han å forutsette at unntaket for forsvarssakene i § 75 f var begrunnet i at de sakene måtte holdes hemmelige. Dette er ikke nødvendigvis en riktig tolkning. Stang skrev at «hvad de egentlige militaire Commandosager angaaer [...] maa Ordet «egentlige,» [...] vel sigte til at betegne kun de Commandosager, i hvilke Kongen ene og allene udøver Myndighed som Høistcommanderende [...] med andre ord udøver egentlig militair Commando».¹²⁸ Han knytter altså begrunnelsen for unntaket ikke til behov for hemmelighold, men til at de militære kommandosakene var Kongens prerogativ jf. §§ 25 og 26. Aschehoug syntes heller ikke å ha tolket bestemmelsen slik Sejersted gjorde, ettersom han skrev om begrepet «offentlige» i § 75 f: «Herved udelukkede ere selvfølgelig alle de, som tilhøre Privatmænd eller af dem anbetroede det Offentlige med det Vilkaar, at de skulle holdes hemmelige.»¹²⁹ Privates dokumenter som var «anbetroede det Offentlige med Vilkaar [om] at de skulle holdes hemmelige» er altså en annen gruppe hemmelige dokumenter Aschehoug mente ikke kunne kreves av Stortinget, og han tolket følgelig ikke Grl. § 75 f på samme vis som Sejersted.

Den utøvende makt tillå Kongen etter råd fra det statsråd han selv valgte å utpeke, jf. bl.a. Grl. §§ 3, 21 (i dag 22) og 30 flg., og selve det å være den utøvende makt må kanskje på den tiden ha vært ansett omtrent på samme vis som de særlige kompetanser vi i dag omtaler som kongelige prerogativ. At Stortinget i en slik tid, i et slikt statsstyre, skal ha hatt en rett til å kreve utlevert statsrådenes interne arbeidsdokumenter, har en viss formodning mot seg.

Etter denne gjennomgangen synes det nærliggende å ha som «delkonklusjon», at da Grl. § 75 f ble vedtatt i 1814, ga den ikke Stortinget rett til å kreve innsyn i statsrådenes helt interne arbeidsdokumenter, tilsvarende dagens r-dokumenter.

4.2.4 Parlamentarisme og endringer i forståelsen. Dagens rettstilstand.

Det videre spørsmål er om det er grunnlag for å se dette som endret i dag. Det er nærliggende å spørre om en endring i så fall må anses som et utslag av parlamentarismen, som jo på mange måter innebar noe nytt og var en endring av det som fulgte av Grunnloven alene.

I årene etter innføringen av parlamentarismen og fram til andre verdenskrig, synes imidlertid ikke spørsmålet om Grl. § 75 f omfattet regjeringens interne dokumenter å ha blitt omtalt i

¹²⁶ I § 26 annet ledd het det at «Naar Kongen vil begynde Krig, da skal han meddele Regjeringen sine Tanker, og indhente den Betænkning derom», men det var Kongen som hadde «Ret til at tage og udføre den Beslutning, Han anseer gavnligest for Staten.»

¹²⁷ Sejersted (2002) s. 856.

¹²⁸ Stang (1833) s. 374.

¹²⁹ Aschehoug (1893) s. 414.



litteraturen eller på annen måte. Verken Morgenstjerne eller Aschehoug omtalte spørsmålet.¹³⁰ Heller ikke Castberg omtalte det i 1935-utgaven av Norges statsforfatning.¹³¹

Etter andre verdenskrig kom det til uttrykk at den alminnelige oppfatningen var at interne dokumenter for regjeringen (og departementene) ikke var omfattet av Stortingets innsynsrett etter Grl. § 75 f.

Colban,¹³² Castberg¹³³, Bloch¹³⁴ og Frihagen uttrykte alle dette synet.¹³⁵ Det samme gjorde et utvalg som utredet protokollkomiteens stilling i 1969.¹³⁶ Andenæs omtaler ikke spørsmålet direkte, men synes også å forutsette at regjeringens interne dokumenter ikke kunne kreves utlevert, ettersom han som nevnt skrev at retten etter Grl. § 75 f ikke omfattet statsrådsvedtak.¹³⁷ At Stortinget ikke skulle ha rett til å se statsrådsvedtakene, men likevel skulle kunne kreve å få se interne dokumenter i departementene og regjeringen som har ligget til grunn for statsrådsvedtakene, fremstår lite konsistent. Dette synet delte som nevnt også Castberg.¹³⁸ Nærmere slutten av 1900-tallet la blant annet Berggrav og Sivilombudsmannen til grunn at § 75 f ikke ga Stortinget rett til å se r-notater.¹³⁹ Ingen av de her nevnte begrunner standpunktet sitt i en ordlydstolkning.

Men det ovennevnte er som angitt foran ikke lenger det rådende syn. Uttalelser i juridisk teori og fra statsmaktene de senere årene, gir uttrykk for en ganske klar oppfatning om at «alle offentlige innberetninger og papirer» skal forstås som å omfatte regjeringens interne dokumenter. Som nevnt innledningsvis gjelder dette blant annet kontroll- og konstitusjonskomiteen i to tilfeller etter år 2000,¹⁴⁰ og SMK i 2014.¹⁴¹

¹³⁰ Morgenstjerne (1909) s. 703 flg., Morgenstjerne (1927) s. 429 flg. og Aschehoug (1893) s. 414 flg.

¹³¹ Castberg (1935) s. 441. flg.

¹³² Colban (1961) s. 294: «Utkast og notater bestemt til rent internt bruk i et kontor har derimot Stortinget neppe krav på å granske».

¹³³ Castberg II (1964) s. 325: «Det kan ikke antas at odelstinget eller dets protokollkomité har et rettslig krav på å få seg meddelt interne arbeidsdokumenter i administrasjonen. Heller ikke referater fra regjeringskonferanser kan kreves forelagt.»

¹³⁴ Bloch (1963) s. 83-84: «Referatene [fra r-konferanser, min anm.] vil således ikke kunne omfattes av bestemmelsen i Grl. § 75 f, hvorefter det tilkommer Stortinget «at lade sig forelægge Statsraadets Protokoller og alle offentlige Indberetninger og Papirer».

¹³⁵ Frihagen (1977) s. 125: «Ellers vil notater utarbeidet til bruk for vedkommende departement eller for Regjeringen selv, normalt ikke overlates til Stortinget. Det antas at Stortinget ikke kan kreve slike dokumenter eller opplysninger om den interne behandling av en sak.»

¹³⁶ Dokument nr. 11 (1968-1969) s. 9: «administrasjonens arbeidsdokumenter vil ikke kunne forlanges utlevert».

¹³⁷ Andenæs (1948) s. 324. Poenget er beholdt også i Andenæs (2003) s. 419.

¹³⁸ Castberg (1935) s. 442.

¹³⁹ Berggrav (1994) s. 115 flg. og Sivilombudsmannen (1999) s. 4: «R-notatene har som utgangspunkt vært antatt ikke å være omfattet av uttrykket «offentlige Indberetninger og Papirer», jf. Grunnloven § 75 f.»

¹⁴⁰ Innst. O. nr. 210 (2002-2003) s. 12 la *flertallet* til grunn innsynsrett for Stortinget. I Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 15-16 la komiteen *enstemmig* til grunn innsynsrett for Stortinget. Siden Innst. O. nr. 54 gjaldt

Riksrevisjonens rett på dokumenter, kan det for så vidt tenkes at komiteen så færre betenkeligheter med at Riksrevisjonen skulle ha en slik rett enn at Stortinget selv skulle ha det. Enkelte uttalelser i komitéinnstillingen kan tale for det.

¹⁴¹ Statsministerens kontor (2014) s. 6.



Det kan også legges til at etter Stortingets forretningsorden § 50, som gjelder begjæring om dokument etter § 75 f, synes r-dokumenter å anses omfattet. I § 50 er det uttalt at «[b]egjæringen kan gjelde ethvert dokument som er i regjeringens eller den underliggende forvaltningens besittelse, og som er utarbeidet eller innhentet som ledd i offentlig virksomhet».

De senere års utvikling i rettsvitenskapen og statspraksis, har etter mitt syn antagelig lagt til grunn en for vid forståelse av ordlyden i Grl. § 75 f, slik den opprinnelige var ment hva gjelder interne dokumenter for regjeringen. Senere tids statspraksis, herunder også Stortingets forretningsorden, og rettsvitenskapelige utredninger om Grl. § 75 f må likevel anses å ha stor vekt.

I tillegg til at de senere års oppfatning blant statsmaktene trekker i retning av at Stortinget kan kreve utlevert r-dokumenter etter Grl. § 75 f, taler flere reelle hensyn i samme retning. Frøiland-utvalget fremhever særlig tre grunner.¹⁴² For det første at Stortingets konstitusjonelle stilling i en parlamentarisk statsforfatning taler for det. Dette argumentet har betydelig vekt i dag, men hadde det ikke da Grl. § 75 f ble vedtatt i 1814. Stortinget hadde en viss kontrollfunksjon allerede da, men av et helt annet omfang, og med færre virkemidler, jf. bl.a. at statsrådene ikke kunne møte i Stortinget før innføringen av parlamentarismen i 1884.

For det andre skriver utvalget at Stortingets kontroll i dag ikke bare er å føre ansvarskontroll med regjeringen, men også «en videre styringskontroll med feil og mangler i den underliggende forvaltning». Dette forutsetter at man får innsyn i de reelle interne beslutningsprosessene.

Til slutt anfører utvalget at bruken av § 75 f ikke vil bli brukt som en alminnelig innsynshjemmel, men være forbeholdt kontroll saker der det allerede er mistanke om feil. Frøiland-utvalgets flertall var meget tydelig på dette. I innstillingen til Stortinget gjenga komiteen flertallets syn.¹⁴³ Fra utvalg flertallets syn ble det gjengitt at de ville «understreke at det her er grunn til å utvise særskilt varsomhet. Slike innsynskrav bør bare være aktuelt helt unntaksvis, dersom det allerede er avdekket sterkt kritikkverdige eller ulovlige forhold, og dersom innsyn i regjeringens drøftelser er den eneste måten å klarlegge de reelle ansvarsforhold på.» Mindretallet i utvalget mente Stortinget ikke har noen rett til å se r-dokumenter etter Grl. § 75 f, og at det fulgte av klar konstitusjonell praksis.¹⁴⁴

Sejersted nevner også at innsynsrett for Stortinget kan fungere som et ris bak speilet for statsrådene, samt at fremveksten av regjeringskonferansene er en slags omgåelse av Grunnlovens opprinnelige system, der de reelle drøftelsene skulle foregå i statsråd, som var underlagt kontroll.¹⁴⁵

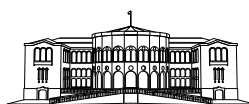
Men en adgang for Stortinget til å kreve utlevert r-dokumenter har også betenkelige sider. Særlig kan det være en risiko for at den politiske opposisjonen misbruker adgangen til å se regjeringen i kortene også utenfor legitime kontroll saker. Selv om en ikke tror at det vil skje,

¹⁴² Dokument 14 (2002-2003) s. 35.

¹⁴³ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s.10.

¹⁴⁴ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 10-11.

¹⁴⁵ Sejersted (2002) s. 836-838.



åpner dagens tolkning av § 75 f for at det kan skje. Det er ikke utenkelig at kompetansen vil kunne misbrukes overfor mindretallsregjeringer i mer urolige tider enn dagens. Dette er for så vidt et argument som hadde mindre vekt før innføringen parlamentarismen, fordi dette argumentet i dag knytter seg til at Grunnloven bygger på et pluralistisk partipolitisk system, jf. Grl. §§ 59 og 15 forutsetningsvis. Det gjorde ikke Grunnloven i 1814. Dagens partipolitiske system og dagens politiske partier oppstod først på slutten av 1800-tallet.¹⁴⁶

At muligheten for innsyn er der, kan legge begrensninger på regjeringens frie interne meningsutveksling. Det kan også gjøre at saker flyttes til enda mindre formelle organer innenfor regjeringen, og at saksbehandlingen blir mindre forsvarlig ved at regjeringen ikke tar sjansen på å utarbeide skriftlige dokumenter. Det kan også føre til at statsrådene vil sikre at de har «ryggen fri» i r-dokumentene, og dermed øke lengden på r-notatene som i lang tid har vært på maksimum to sider av hensyn til å gjøre arbeidet overkommelig for regjeringens medlemmer.

Det må videre antas at hvis en regjering opplever det som mer sannsynlig at det vil kunne bli innsyn i r-dokumentene, er det også mer sannsynlig at regjeringen vil gjøre tilpasninger, små eller store, til et nytt innsynsregime. Stortinget, og særlig Kontroll- og konstitusjonskomiteen, har økt sin kontrollvirksomhet de senere årene. Saker som 22.-julihøringen,¹⁴⁷ korrupsjon i Telenor/Vimpelcom,¹⁴⁸ kritikk av presidentskapet for overskridelse av et utbyggingsbudsjett,¹⁴⁹ samt Afghanistan-granskningen er eksempler på dette.¹⁵⁰

Videre kan det anføres som problematisk at en fast og langvarig oppfatning om hvordan Grunnloven skal forstås, kan endres ved omfortolkning, ikke gjennom aktiv grunnlovsendring. Mindretallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen (H, KrF) fremmet dette synet i innstillingen om rapporten fra Frøiland-utvalget.¹⁵¹ Flertallet bestod av representanter fra A, SV og KrF.

Disse mothensynene kan imidlertid ikke vektes tyngre enn de øvrige rettskildene. Samfunnsutviklingen, nyere statspraksis (i form av uttalte oppfatninger) fra både Stortinget og Statsministerens kontor, nyere statsrettslig teori, samt andre reelle hensyn, taler for at Grl. § 75 f må forstås på en annen måte i dag enn i 1814. I dag må det antas at «gjeldende rett» er at Stortinget kan kreve utlevert r-dokumenter ved plenarvedtak etter Grl. § 75 f. Konklusjonen er imidlertid ikke sikker, og i lys av drøftelsen over av den opprinnelige forståelsen av Grl. § 75 f, er konklusjonen enda mindre sikker enn den kanskje har fremstått i uttalelser i rettsvitenskapen og i statspraksis de senere årene.

¹⁴⁶ Grimnes (2014). Norges eldste politiske parti er Venstre, stiftet 28. januar 1884.

¹⁴⁷ Innst. 210 S (2012-2013)

¹⁴⁸ Eksempelvis Innst. 260 S (2014-2015)

¹⁴⁹ Westerveld (2015)

¹⁵⁰ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utvalg_afghanistan/id2340951/

¹⁵¹ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 10-11 og 12.



4.3 Innsynsrettens begrensninger

4.3.1 Innledning – Begrensninger i § 75 f og begrenset lovgivningskompetanse

Spørsmålet her er om Stortingets rett til å kreve innsyn i r-dokumenter etter Grl. § 75 f er ubegrenset, og om det samme gjelder for Stortingets lovgivningskompetanse.

Hvis Stortinget kunne få innsyn i r-dokumenter gjennom formell lov i stedet for ved plenarvedtak etter Grl. § 75 f, ville Grl. § 75 f ha liten selvstendig betydning. Spørsmålet om grensene for Stortingets innsynsrett etter Grl. § 75 f faller derfor i stor grad sammen med spørsmålet om grensene for Stortingets lovgivningskompetanse. Jeg behandler derfor spørsmålene samlet med utgangspunkt i spørsmålet om Stortingets kompetanse til å kreve innsyn i r-dokumenter etter Grl. § 75 f er ubegrenset.

4.3.2 Ubegrenset innsynsrett etter § 75 f?

Er Stortingets rett til å se r-dokumenter etter Grl. § 75 f ubegrenset?

Kan Stortinget f.eks. ved plenarvedtak bestemme at alle regjeringens r-dokumenter rutinemessig skal sendes til Stortinget umiddelbart etter at de er opprettet? Kunne Stortinget i dag også fattet plenarvedtak om at alle r-dokumentene til Stoltenberg II og III-regjeringen skulle sendes til Stortinget for kontroll? Eller må det innfortolkes enkelte begrensninger i Grl. § 75 f ut ifra f.eks. formål, tid og/eller situasjon?

Hvis man tar kontroll- og konstitusjonskomiteens og Frøiland-utvalgets uttalelser om forståelsen av Grl. § 75 f på ordet, må kompetansen antas å være ubegrenset. Flertallet i komiteen (A, SV, FrP) ville «understreke at Stortinget basert på flertallsbeslutning i plenum, må kunne kreve innsyn i ethvert offentlig dokument i regjeringens eller forvaltningens besittelse. Dette gjelder alle dokumenter, inkludert regjeringsnotater mv.»¹⁵² Smith skriver også at bestemmelsen gir Stortinget rett til å kreve «de dokumentene det vil ha».¹⁵³

Ordlyden i Grl. § 75 f er kort og generelt formulert. Når grunnlovsbestemmelser (og menneskerettighetsbestemmelser) nettopp er korte og generelle, er det en viss presumsjon for at de ikke skal forstås helt ubegrenset.¹⁵⁴ Når Grl. § 95 for eksempel bestemmer at enhver har «rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol» innebærer selvfølgelig ikke det at enhver bestemmelse i tvisteloven som begrenser adgangen er i strid med Grunnloven.

Som gjennomgått over i punkt 4.2, var ordlyden i Grl. § 75 f i 1814 antagelig ikke ment å gi Stortinget en ubegrenset rett til å se alle de dokumenter som eksisterte i det offentlige. Ut ifra maktfordelingen omfattet nok bestemmelsen ikke dokumenter som gjaldt Kongens rolle som høystkommanderende for forsvaret, og antagelig heller ikke datidens r-dokumenter, herunder bl.a. statsrådenes personlige håndskrevne arbeidsdokumenter.

¹⁵² Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 12.

¹⁵³ Smith (2015) s. 276.

¹⁵⁴ Til illustrasjon kan det vises til Høyesteretts dom i HR-2015-02536-A avsnitt 133 og 134 som også gjaldt innsyn.



Begrunnelsen som er gitt for Stortingets innsynsrett etter Grl. § 75 f taler for at den må forstås med enkelte begrensninger ut ifra formål, situasjon og mengde. Kontroll- og konstitusjonskomiteen gjenga som nevnt flertallet i Frøiland-utvalget sitt syn på dette slik:¹⁵⁵ «Slike innsynskrav bør bare være aktuelt helt unntaksvis, dersom det allerede er avdekket sterkt kritikkverdige eller ulovlige forhold, og dersom innsyn i regjeringens drøftelser er den eneste måten å klarlegge de reelle ansvarsforhold på. Eller alternativt for å avkrefte uberettiget mistanke.» Flertallet (A, SV, FrP) i komiteen ville også selv «sterkt presisere at en slik kompetanse kun bør benyttes i helt ekstraordinære tilfeller». Mindretallet (H, KrF) mente som nevnt at Stortinget ikke kan kreve innsyn i interne dokumenter etter Grl. § 75 f.¹⁵⁶

Begrunnelsen kan altså tale for at § 75 f ikke gir Stortinget rett til f.eks. å beslutte at den skal få oversendt r-dokumenter helt rutinemessig, eller at Stortinget skal kunne kreve oversendt r-dokumenter uten noen form for mistanke om uregelmessigheter.

Praksis trekker også i retning av at § 75 f må forstås med visse begrensninger. Grl. § 75 f har aldri vært benyttet til å kreve r-dokumenter. Det er bare statsrådsprotokollene, ikke andre dokumenter som fast oversendes Stortinget, og de oversendes «i alminnelighet samlet for hele året etter årets utløp».¹⁵⁷ Vedtak av statsrådene oversendes f.eks. ikke, og som tidligere omtalt mente bl.a. Andenæs at de heller ikke kunne kreves utlevert etter bestemmelsen.

Etter innføringen av parlamentarismen er folkesuverenitet Grunnlovens og statsstyrets viktigste prinsipp. Det er et viktig argument for at stortingsflertallet må kunne kreve innsyn i alle regjeringens interne dokumenter. Men statsstyret er også basert på maktfordeling, som innebærer både maktspredning (arbeidsfordeling) og maktbalanse (kontroll).¹⁵⁸ Etter Grl. § 62 kan f.eks. ingen statsråd, statssekretær eller høyesterettsdommer velges som Stortingsrepresentanter, og folkets, herunder Stortingets ytterste maktmiddel for å kunne få igjennom sin vilje, er i Grunnloven løst ved negativ parlamentarisme, jf. Grl. § 15. Dette innebærer at Stortinget kan kaste regjeringen, men det innebærer også at det går en viss grense for såkalt «stortingsregjereri».¹⁵⁹ Selv om Stortinget har siste ord, forutsetter altså Grunnloven også en viss maktfordeling, med gjensidig kontroll.

Ved de kongelige prerogativer, som utenrikspolitikken, jf. Grl. § 26, blir dette særlig tydelig. Hvis Stortinget f.eks. skulle kreve innsyn i regjeringens interne dokumenter om pågående bilaterale forhandlinger, ville Stortinget grepet inn i et arbeidsområde som Grunnloven legger til den utøvende makt. Et slikt krav kan det derfor hevdes at Grl. § 75 f ikke åpner for.

En annen type r-dokumenter Stortinget ut fra maktfordelingen antagelig ikke kan kreve utlevert, er r-dokumenter som drøfter hvordan regjeringen som utøvende makt bør forholde seg til Stortinget (eller Høyesterett) i en konkret sak – altså en statsmakts vurderinger av hvordan statsmakten skal forholde seg til de øvrige statsmaktene. Et eksempel på dette er der et av

¹⁵⁵ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 10.

¹⁵⁶ Innst. S. nr. 210 (2002-2003) s. 10-11 og 12.

¹⁵⁷ Andenæs (2003) s. 419.

¹⁵⁸ Tverberg (2014)

¹⁵⁹ Nærmere om «stortingsregjereri», se Sejersted, Francis (2003).



Stortingets kontrollorganer krevde innsyn i et internt dokument (ikke et r-dokument) som nettopp drøftet hvordan regjeringen skulle forholde seg til vedkommende kontrollorgan. Saken ble drøftet i en regjeringskonferanse.¹⁶⁰ Etter det jeg har fått opplyst ble innsyn ikke gitt.¹⁶¹

Dette kan også illustreres med forholdet mellom Høyesterett og Stortinget. Det har vært antatt at Grl. § 75 f gir Stortinget rett til å kreve utlevert dokumenter fra Høyesterett.¹⁶² Kunne Stortinget f.eks. med alminnelig flertall vedtatt en lov som ga Stortingets presidentskap rett til å være til stede i domskonferansene i Høyesterett i saker som angår prøvingen av lovers grunnlovsmessighet? Også her går det åpenbart en grense for hvor langt Stortinget med alminnelig flertall kan få innsyn i Høyesteretts drøftelser.

Men også mer generelt bør statsmaktene ut ifra Grunnlovens system ha en viss adgang til å organisere og utøve sine roller i statsstyret slik de selv mener er mest formålstjenlig. Grl. § 12 annet ledd er uttrykk for det, der den bestemmer at det ligger til regjeringen («Kongen i statsråd») å opprette eller nedlegge departementer. Det kan tenkes at en helt ubegrenset adgang for et stortingsflertall til å kreve innsyn i alle r-dokumenter etter Grl. § 75 f vil være å gripe for langt inn i regjeringens arbeidsoppgaver. Det samme kan tenkes for et lovvedtak som bestemte møteoffentlighet i alle domskonferanser, at det skal føres referater fra domskonferansene, og at disse skal bli offentliggjort.

Innføringen av parlamentarismen ga også grunnlaget for innføring av et partipolitisk system, der regjeringen gikk ut fra de politiske partiene i Stortinget, jf. Grl. §§ 59 og 15 forutsetningsvis. Det partipolitiske systemet forutsetter at hvert politiske parti kan utvikle sin politikk uten at interessegrupper eller de andre partiene har innsyn i dets interne diskusjoner. Politikktutvikling foregår nødvendigvis også i regjeringen, og ubegrenset innsyn for Stortinget eller allmennheten ville lagt en betydelig begrensning på regjeringens politiske virke, og i praksis overført mer av utøvende makts ansvar for politikktutvikling til partiorganer.

I et partipolitisk styresett kan det også argumenteres for at Grl. § 75 f ikke skal kunne brukes som et partipolitisk maktmiddel av opposisjonen på Stortinget. Hvis det ikke er noen grenser for kompetansen etter Grl. § 75 f, ville f.eks. det nåværende flertallet på Stortinget ved forskjellige flertallskonstellasjoner krevd utlevert samtlige r-dokumenter fra Stoltenberg II og III-regjeringene, eller til den sittende Solberg-regjeringen.

Disse partipolitiske hensynene har fått mye større betydning etter 1884.

Det er altså flere gode grunner for at lovens ordlyd ikke kan forstås å gi Stortinget en ubegrenset rett til innsyn. Samtidig vil man kanskje kunne oppnå samme resultat gjennom harmonisering, uten at man innfortolker begrensningene i selve ordlyden i bestemmelsen. Hvis man forutsetter at Grl. § 75 f i utgangspunktet gir Stortinget en generell ubegrenset rett til å kreve alle de r-dokumenter de måtte ønske, kan det likevel tenkes at f.eks. Grl. § 26 om utenrikspolitikk i konkrete tilfeller må antas å oppstille unntak fra den generelle

¹⁶⁰ Dokumentet er klausulert. Nærmere detaljer kan derfor ikke oppgis.

¹⁶¹ Anonym kilde, grunnet klausulering.

¹⁶² Stang (1833) s. 375, Gaarder (1845) s. 232.



innsynsadgangen. Da blir det mer et spørsmål om hvilket navn man setter på resultatet av tolkningen. Er det Grl. § 75 f som i utgangpunktet er begrenset, eller er den generelle innsynsadgangen bare i det konkrete tilfellet begrenset på grunn av motstrid?

Det er ikke godt å si hvilken synsmåte som er riktigst. På bakgrunn av de momenter som er gjennomgått over, og at ordlyden opprinnelig antagelig ikke omfattet datidens dokumenter tilsvarende dagens r-dokumenter, synes den mest nærliggende konklusjonen å være at ordlyden i Grl. § 75 f i dag må forstås med enkelte innfortolkede begrensninger. Dette stemmer også best overens med praksis.

Men selv om Stortingets innsynsadgang må antas å være begrenset, blant annet av kongelige prerogativer, og slik at det antagelig også er grenser for mer rutinemessig innsyn, taler mye for at Stortinget rettslig sett bør ha vid adgang til å kreve innsyn i legitime kontrollsaker. Det et nettopp behovet for kontroll som har vært bærende i den argumentasjonen som har ført til at Grl. § 75 f i dag antas å gi innsynsrett. Utviklingen av r-konferansene til stadig mer sentrale møter for sentralforvaltningen taler også for at dette rommet ikke er lukket for kontroll, der regjeringen eller en statsråd faktisk mistenkes for å ha brutt sine konstitusjonelle plikter. Den rettslige adgangen til å kreve innsyn i r-dokumenter må derfor antas å være vid i legitime kontrollsaker.

Drøftelsen har vist at Stortingets innsynsadgang til en viss grad er begrenset. Som omtalt innledningsvis må det derfor også antas at Stortingets lovgivningskompetanse til en viss grad er begrenset hva gjelder å gi seg selv innsynsrett i de høyeste statsmaktenes interne drøftelser. I praksis vil dette også begrense hvilken adgang Stortinget med alminnelig flertall kan vedta lover som gir innsynsrett for allmennheten. Får allmennheten innsyn får Stortinget innsyn. Ved grunnlovsendring etter Grl. § 121 står Stortinget naturligvis i hovedsak fritt til å vedta det innsynsregelverket det måtte ønske.

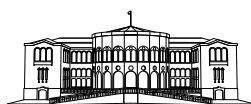
4.3.3 Stortingets adgang til å gi andre særlige organer utvidet innsynsadgang

Spørsmålet her er om Stortinget ved alminnelig lov kan gi andre organer videre innsynsadgang enn Stortingets egen innsynsadgang?

En forutsetning for at det skal bli noen realitetsforskjell på Stortingets innsynsadgang og andre organers innsynsadgang, er at de andre organene har en taushetsplikt som også gjelder overfor Stortinget. Sivilombudsmannens taushetsplikt er slik i dag, jf. sivilombudsmannsloven § 9. Det fremgår ikke uttrykkelig av ordlyden, men i forbindelse med en endring av sivilombudsmannsloven i 2011 uttalte kontroll- og konstitusjonskomiteen at «taushetsplikten gjelder ikke bare overfor offentligheten, men også overfor Stortinget.»¹⁶³

I forarbeidene til lov om Riksrevisjonen ble spørsmålet om Riksrevisjonen kunne ha videre innsynsadgang enn Stortinget reist, uten at det ble tatt klar stilling til det. I et brev til Stortingets presidentskap fra statsminister Jens Stoltenberg, sendt på vegne av regjeringen som var invitert til å uttale seg om lovforslaget, uttalte statsministeren:

¹⁶³ Innst. 35 L (2011-2012) s. 2.



«Riksrevisjonen er et kontrollorgan for Stortinget. [...] Riksrevisjonens virksomhet bør derfor holde seg innenfor de samme rammene som Stortinget selv setter for sin kontroll med Regjeringen og forvaltningen ellers.[...] I denne sammenheng kan det nevnes at Stortingets rett til innsyn i Regjeringens og departementenes interne saksdokumenter etter parlamentarisk praksis knyttet til Grunnloven § 75 f er begrenset».¹⁶⁴

Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen, bestående av Ap, H, SV og KrF uttalte om dette:¹⁶⁵

«Flertallet har merket seg at Stortinget på bakgrunn av sine særtrekk som statsmakt, medieutviklingen, offentlighetsloven mv. har lagt til grunn en varsomhetsstandard i forhold til å benytte Grunnloven § 75 f som virkemiddel for å kreve innsyn.

Flertallet understreker at hensynene som begrunner at Stortinget i praksis har utvist varsomhet med å kreve innsyn i dokumenter, ikke nødvendigvis i samme grad er prinsipielt overførbare til Riksrevisjonen. Flertallet viser igjen til at Riksrevisjonens organisering, oppgaver og arbeidsmetoder er andre enn Stortingets.»

Dette kan forstås slik at Stortinget mente Riksrevisjonens innsyns adgang rettslig sett kunne være en annen, og rekke lenger, enn Stortingets egen. Samtidig kan det hende at komiteen la til grunn at Stortingets egen innsyns adgang var ubegrenset, og da ville det i alle tilfeller ikke være mulig å gi Riksrevisjonen videre innsyns adgang enn Stortinget selv har. Uttalelsen kan i så fall ikke leses som mer enn argumenter for at Riksrevisjonen bør kunne ha en videre innsyns adgang enn Stortinget til nå ha valgt å benytte seg av.

Komiteens argumenter om at Riksrevisjonen har annen «organisering, oppgaver og arbeidsmetoder» enn Stortinget, taler imidlertid for at Riksrevisjonen bør kunne få innsyn som går utover Stortingets egen adgang til å se r-dokumenter. At Riksrevisjonen og andre organer er apolitiske kan tale for en videre innsyns adgang. Det samme kan Riksrevisjonens og andre eventuelle eksterne organers særlige fagkunnskap. Eksterne organer kan også utøve andre oppgaver enn Stortinget, f.eks. etterforskning. Et relevant eksempel er ansvarskommisjonen, som har etterforskningsansvaret med sikte på om det er grunnlag for å reise sak for Riksretten.¹⁶⁶

Svaret er usikkert. Grunnloven kan ikke antas å stenge for at Stortinget gir andre organer innsyn i r-dokumenter som går lengre enn den innsyns adgang Stortinget *velger å praktisere*.

I vurderingen av de *absolutte grensene* for Stortingets innsyns adgang, må det kunne argumenteres for en videre innsyns adgang for Stortingets kontrollorganer enn Stortinget selv, på bakgrunn av disses organisering mv., som det er vist til foran. Etter min vurdering strekker Stortingets lovgivningskompetanse seg noe lengre enn innsynskompetansen etter Grl. § 75 f, slik at Stortinget f.eks. kunne vedtatt ved alminnelig lov at ansvarskommisjonen skal ha rett til

¹⁶⁴ Vedlegg 2 til Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 1, s. 33 i innstillingen.

¹⁶⁵ Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 15.

¹⁶⁶ Ansvarskommisjonens og Riksrettens adgang til å se r-dokumenter behandles i masteroppgaven Perpektivet bygger på, se forordet.



å kreve innsyn i r-dokumenter, selv om Grl. § 75 f ikke skulle ha åpnet for at Stortinget selv kunne kreve innsyn i r-dokumenter.

5 RIKSREVISJONEN – RETT TIL Å SE R-DOKUMENTER

Problemstillingen som skal behandles i dette kapittelet er hvilken adgang Riksrevisjonen har til å få innsyn i regjeringsdokumenter.

Hovedregelen om Riksrevisjonens adgang til å kreve opplysninger følger av lov om riksrevisjonen § 12 [lov av 7. mai 2004 nr. 21]. Første ledd lyder:

«Riksrevisjonen kan, uten hinder av taushetsplikt, kreve enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument og foreta de undersøkelser som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene.»

Annet ledd fastslår at Riksrevisjonens «rett til informasjon etter første ledd gjelder overfor den politiske ledelse, embets- og tjenestemenn i forvaltningen og andre som virker i forvaltningens tjeneste».

Selv om ordlyden er vid nok til å omfatte dokumenter i regjeringskonferanser, er det langvarig praksis at Riksrevisjonen ikke kan kreve utlevert r-dokumenter. Slik var det også under den tidligere statsrevisjonsloven [lov av 8. februar 1918].¹⁶⁷

Det var Riksrevisjonen selv som etter anmodning fra Stortinget utredet forslag til ny lov om Riksrevisjonen. Riksrevisjonen foreslo at r-dokumenter ikke skulle være omfattet av loven. I rapporten står det:¹⁶⁸

«Riksrevisjonens innsynsrett må gjelde alle tilgjengelige dokumenter og opplysninger hos kontrollerte virksomheter inkludert interne notater. Det eneste som foreslås fortsatt unntatt fra innsynsrett er regjeringsnotater.»

Statsministrene Stoltenberg og Bondevik uttalte i henholdsvis 2001 og 2002 i brev til Stortingets presidentskap og Frøiland-utvalget at de mente Riksrevisjonen ikke skulle få se r-dokumenter.¹⁶⁹ Bakgrunnen for brevene var at Stortinget ba om regjeringens uttalelse om forslaget til lov om Riksrevisjonen. Stortinget tilsluttet seg denne enigheten mellom regjeringene og Riksrevisjonen. I kontroll- og konstitusjonskomiteens innstilling gjennomgås først hva som var gjeldende rett:¹⁷⁰

«Riksrevisjonens innsynsrett antas ikke å gjelde regjeringsnotater.»

Deretter uttaler komiteens flertall:¹⁷¹

«F l e r t a l l e t legger til grunn at den nye bestemmelsen om Riksrevisjonens innsynsrett verken innebærer en innskrenking eller utvidelse av innsynsretten i forhold

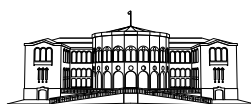
¹⁶⁷ Riksrevisjonen (2000) s. 40 annen spalte.

¹⁶⁸ Riksrevisjonen (2000) s. 12.

¹⁶⁹ Henholdsvis vedlegg 2 og 3 til Innst. O. nr. 54 (2003-2004).

¹⁷⁰ Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 14 første spalte.

¹⁷¹ Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 15 første spalte.



til gjeldende praksis... Flertallet har merket seg at det er en uttalt oppfatning både hos Riksrevisjonen og Regjeringen at innsynsretten ikke omfatter regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden. Flertallet legger betydelig vekt på denne enigheten og felles forståelse mellom Riksrevisjonen og regjering om hvor grensen for innsynsretten skal gå og slutter seg til en slik felles forståelse for hvor grensen for innsynsretten går.»

Mindretallets medlemmer, ved Sosialistisk venstreparti og Fremskrittspartiet, uttalte derimot:¹⁷²

«Di s s e m e d l e m m e r er derfor av den oppfatning at det verken er ønskelig eller hensiktsmessig å innta noen former for unntak eller presiseringer, da Riksrevisjonens innsynsrett skal være ubetinget.»

Det fremgår av dette at det var et overveiet valg fra Stortingets side, i tråd med regjeringens og Riksrevisjonens eget syn, at r-dokumenter ikke skulle være omfattet av Riksrevisjonens innsynsrett. Loven har siden vært praktisert i overensstemmelse med dette.

På bakgrunn av det ovenstående er det ikke tvilsomt at Riksrevisjonen etter gjeldende rett ikke kan kreve utlevert r-dokumenter.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen var imidlertid oppmerksom på at Riksrevisjonen i spesielle tilfeller kan ha behov for å se r-dokumenter. Flertallet uttalte derfor at selv om Riksrevisjonen ikke i alminnelighet har adgang til å se r-dokumenter, har den «mulighet til å ta opp saken med Stortinget. Stortinget kan da behandle utleveringsspørsmålet med bakgrunn i Grunnloven § 75 f.»¹⁷³

At kontroll- og konstitusjonskomiteen ved vedtakelsen av lov om Riksrevisjonen enstemmig la til grunn at Stortinget kunne kreve innsyn i r-dokumenter etter Grl. § 75 f, men mindretallet var imot et slikt syn noen år tidligere ved innstillingen om Frøiland-utvalgets rapport (kapittel 4.2.4), kan muligens skyldes at behandlingen av lov om Riksrevisjonen ikke gjaldt Stortingets egen rett til å se r-dokumenter, men bare Riksrevisjonens rett til å se r-dokumenter. Som omtalt over (kapittel 4.3.3) gjør andre hensyn seg gjeldende for Riksrevisjonens innsyns adgang enn for Stortingets.

6 SIVILOMBUDSMANNEN – RETT TIL Å SE R-DOKUMENTER

Spørsmålet her er hvilken adgang Sivilombudsmannen har til å se r-dokumenter ved utøvelsen av sine oppgaver etter sivilombudsmannsloven [lov av 22. juni 1962 nr. 8], herunder å «sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger, og bidra til at offentlig forvaltning respekterer menneskerettighetene», jf. § 3.

¹⁷² Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s 16 første spalte. En kuriositet er at på dette tidspunktet var SV og FRP de eneste partiene på Stortinget som ikke selv hadde sittet i regjering.

¹⁷³ Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 15 annen spalte.



Hovedregelen om ombudsmannens innsynsadgang følger av sivilombudsmannsloven § 7. Første ledd første punktum lyder:

«Ombudsmannen kan hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste, kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv.»

Siden lovens ikrafttredelse i 1962 har det vært et omdiskutert spørsmål om ombudsmannen har rett til å få utlevert interne dokumenter i forvaltningen etter § 7. Interne dokumenter omfatter de dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentleglova §§ 14 og 15.¹⁷⁴ Forarbeidene til loven talte mot en slik innsynsrett,¹⁷⁵ men med senere tilkomne rettskilder kan neppe forvaltningen motsette seg å utlevere interne dokumenter dersom ombudsmannen krever disse utlevert. Da sivilombudsmannsloven ble evaluert, uttalte komiteen i Innst. O. nr. 15 (1979-1980) side 11:

«*Komiteén* er derfor av den oppfatning at ombudsmannen skal kunne kreve å få utlånt de interne arbeidsdokumenter. I hvilken utstrekning han vil benytte seg av dette, vil naturlig nok bero på hans egen konkrete vurdering fra sak til sak [...] Etter komiteens mening er det ikke nødvendig med noen lovendring for å fastslå ombudsmannens rett til de interne arbeidsdokumenter.»

Siden er ombudsmannens innsynsadgang ytterligere styrket ved opphevelsen § 7 annet ledd som inneholdt en begrensning i innsyn i taushetsbelagt informasjon.¹⁷⁶ I innstillingen fremheves det at det er «avgjørende for en reell og effektiv kontroll med forvaltningen at ombudsmannen har tilgang til alle relevante saksdokumenter», og «at det er nettopp i de saker der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at Sivilombudsmannskontrollen er særlig viktig.»¹⁷⁷

Det kan på denne bakgrunn legges til grunn at Sivilombudsmannen etter gjeldende rett kan kreve utlevert interne dokumenter i forvaltningen etter § 7.

Når det gjelder regjeringsdokumentene, er praksis at Sivilombudsmannen ikke får innsyn i disse. Dokumenter som omtaler r-notater vil sladdes for informasjon knyttet til r-notatene.¹⁷⁸ I Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) som blant annet omhandlet endringer i tvistelovens regler om taushetsplikt, uttalte Justis- og politidepartementet at endringene ikke ville «medføre noen endring i nåværende ulovfestede regel om at Sivilombudsmannen ikke har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv.».

Justisdepartementet la altså til grunn at ombudsmannen etter ulovfestet rett ikke har krav på å få innsyn i regjeringsdokumenter. Statspraksis er her konsistent, og har vært slik siden loven trådte i kraft i 1962. Med unntak av at Sivilombudsmannen selv ved enkelte anledninger har

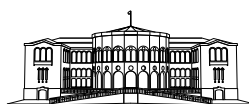
¹⁷⁴ Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) s. 19.

¹⁷⁵ Ot.prp. nr. 30 (1959-1960) s. 19-20. Departementet uttalte blant annet: «At den underordnede saksbehandler i fortrolighet og full åpenhet kan legge sine synspunkter fram for den som treffer avgjørelsen, er av meget stor verdi for en god administrasjon. En slik orientering kan finne sted muntlig, men av hensyn til en omhyggelig saksbehandling er det ønskelig at den får skriftlig uttrykk i så stor utstrekning som mulig.»

¹⁷⁶ Innst. 35 L (2011-2012).

¹⁷⁷ Innst. 35 L (2011-2012) s. 1 annen spalte og s. 2 annen spalte.

¹⁷⁸ Statsministerens kontor (2014) s. 4 og 5.



stilt spørsmål ved hva som er gjeldende rett, er det ingen uttalelser fra Stortinget, noen regjering eller domstolene som har gitt uttrykk for et annet syn enn at praksis er rettmessig.¹⁷⁹

Det kan anføres flere reelle hensyn for at Sivilombudsmannen burde ha innsyn i r-dokumenter. Kontroll- og konstitusjonskomiteen uttalte blant annet at det er «der forvaltningen arbeider i lukkede rom – de sakene der allmennheten ikke har rett til innsyn – at Sivilombudsmannskontrollen er særlig viktig». Men man kan ikke bygge en innsyns adgang i r-dokumenter for Sivilombudsmannen på reelle hensyn alene. Ved opphevelsen av § 7 annet ledd, da komiteen uttalte det siterte, ville det vært naturlig å drøfte også om ombudsmannen burde eller skulle ha innsyn i regjeringsdokumenter. Det er vanskelig å se for seg at ingen tenkte på problemstillingen ved behandlingen av forslaget. At spørsmålet ikke ble omtalt eller diskutert taler i retning av at Stortinget ikke har ønsket å endre rettstilstanden.

Da Stortinget vedtok lov om Riksrevisjonen i 2004 bestemte det videre at Riksrevisjonen ikke skulle få adgang til å kreve utlevert r-dokumenter, se kapittel 5. Siden Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen begge er kontrollorganer for Stortinget, er det en viss presumsjon for at deres virkemidler for kontroll skal være de samme. Det er vanskelig å se noen tungtveiende grunner for at Sivilombudsmannen skal kunne kreve utlevert r-dokumenter, men ikke Riksrevisjonen. Dette trekker også i retning av at ombudsmannen ikke har rett til å få utlevert r-dokumenter. Til sist ville regelverket fremstått lite konsekvent om Sivilombudsmannen kunne få se r-dokumenter når domstolene ikke kan se r-dokumenter, jf. tvisteloven § 22-2. Da kunne Sivilombudsmannen kommet med kritikk basert på innholdet i et r-dokument, og det samme r-dokumentet kunne ikke blitt ført som bevis for domstolene dersom borgeren gikk til retts sak hvis forvaltningen ikke rettet seg etter ombudsmannens kritikk.

Konklusjonen er at Sivilombudsmannen etter gjeldende rett ikke kan kreve innsyn i r-dokumenter eller dokumenter som omhandler r-dokumenter uten at informasjonen om r-dokumentet sladdes.

En følge av dette er at Sivilombudsmannen ikke kan føre kontroll med avslag på innsyn og meroffentlighetsvurderinger i r-dokumenter.

Det må antas at Sivilombudsmannen på samme vis som Riksrevisjonen har mulighet til å be Stortinget om å kreve utlevert r-dokumenter etter Grl. § 75 f (se punkt 5).¹⁸⁰

7 KILDER

Litteratur

(Alfabetisk)

Andenæs (1948)

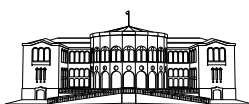
Andenæs, Statsforfatningen i Norge, 2. utg., 1948.

¹⁷⁹ Statsministerens kontor (2014) s. 4.

¹⁸⁰ Innst. O. nr. 54 (2003-2004) s. 15 annen spalte.



- Andenæs (1990) Andenæs, Johs., *Statsforfatningen i Norge*, 7. utg., 1990.
- Andenæs (2003) Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 9. utg., 2003.
- Aschehoug (1893) Aschehoug, T. H., *Norges nuværende Statsforfatning III*, 2. utg., 1893.
- Berggrav (1994) Berggrav, Dag, *Slik styres Norge – Kongen, regjeringen og Stortinget i norsk statsliv*, 1994.
- Bernt (2007) Bernt, Jan Fridthjof, Synne Sæther Mæhle, *Rett, Samfunn og Demokrati*, 2007.
- Bloch (1963) Bloch, Kristian, *Kongens råd – Regjeringsarbeidet i Norge*, 1963.
- Castberg I (1964) Castberg, Frede, *Norges statsforfatning I*, 3. utg., 1964.
- Castberg (1947) Castberg, Frede, *Norges statsforfatning I*, 2. utg., 1947.
- Castberg (1935) Castberg, Frede, *Norges statsforfatning II*, 1935.
- Castberg II (1964) Castberg, Frede, *Norges statsforfatning II*, 3. utg., 1964.
- Colban (1961) Colban, Erik, *Stortinget og utenrikspolitikken*, 1961.
- Eriksen (2005) Eriksen, Christoffer C., «Folkestyrets vinger og folkerettslige forpliktelser». I: *Makt og rett – Om Makt- og Demokratiutredningens konklusjoner om rettsliggjøring av politikken og demokratiets forvitring*, Morten Kinander (red.), 2005, s. 97-118.
- Falsen (1818) Falsen, Christian Magnus, *Norges Grundlov: gjennemgaaet i Spørgsmaal og Svar*, 1818.
- Frihagen (1977) Frihagen, Arvid, *Forvaltningsrett III*, 3. rev. utg. 1977.



- Frihagen (1994) Frihagen, Arvid, *Offentlighetsloven – offentlighet, taushetsplikt og partsinnsyn*, Bind II, 3. utg., 1994.
- Frisak (2006) Frisak, Nina, «Statsministerens kontor», *Jussens Venner* Vol 41, (2006), s. 30-35.
- Gaarder (1845) Gaarder, P. K., *Fortolkning over Grundloven og de øvrige Love, som danne Norges Riges offentlige Ret*, 1845.
- Gjølstad (2012) Gjølstad, Thorbjørn, «Embetsrollen i forvaltningen», *Stat & Styring* Årg. 22, (03/2012), side 40.
- Keilhau (1947) Keilhau, Wilhelm, «Haakon 7 og statsrådet», I: *Haakon 7- Utgitt til 75-årsdagen 3. august 1947 av Den norske regjering*, Didrik Arup Seip (red.), 1947. Hentet 4. januar 2016 fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007031201012
- Kolltveit (2012) Kolltveit, Kristoffer, «Maktkonsentrasjon og politisk kontekst – Om underutvalgets rolle i to norske regjeringer» *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* Årg. 28 (2012), s. 24-47
- Mardal (2015) Mardal, Magnus A. (2015, 12. mai). Frederik Stang. I Store norske leksikon. Hentet 12. februar 2016 fra [https://snl.no/Frederik Stang](https://snl.no/Frederik_Stang)
- Morgenstjerne (1909) Morgenstjerne, Bredo, *Lærebog i den norske Statsforfatningsret*, 1909.
- Morgenstjerne (1927) Morgenstjerne, Bredo, *Lærebok i den norske statsforfatningsrett II*, 3. utg., 1927.
- Seip (1945) Seip, Jens Arup, *Et regime foran undergangen – Fredrik Stang – Ole Jacob Broch*, 1945. Hentet 4. januar 2016 fra http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007011501029
- Sejersted (2002) Sejersted, Fredrik, *Kontroll og konstitusjon*, 2002.



- Sejersted, Francis (2003) Sejersted, Francis, «Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen», *Nytt Norsk Tidsskrift*, (03/2003), s. 281-296.
- Smith (1995) Smith, Eivind, «Om politikk og ansvar: Regjeringskonferansene – vårt nye statsorgan?», *Stat og rett – Artikler i utvalg 1980-2001*, 2002. Artikkelen ble først publisert i 1995.
- Smith (1997) Smith, Eivind, *Regjeringens opplysningsplikt overfor Stortinget*, 1997.
- Smith (2015) Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati*, 3. utg., 2015.
- Stang (1833) Stang, Friederich, *Systematisk Fremstilling af Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret*, 1833.
- Stang (1943) Stang, Fredrik, *Stattholdersak og unionsstrid: 1856-1862*, 1943. Boken ble utgitt 2 år etter Stangs død, etter medvirkning av særlig Sverre Steen.
- Steenbuck (1815) Steenbuck, Henrik, *Bemærkninger over Norges Grundlov af 4de November 1814*, 1815.
- Stordrange (1988) Stordrange, Bjørn, *Fra premisser til kompromisser: om Stortingets lovbehandling*, 1988.
- Sydhagen (2015) Sydhagen, Kenneth, *Stortingets granskning av regjeringens protokoller i 1815-1816 – det først kontrollarbeidet i den nye unions vår*, 2015. Hentet 6.1.2016 fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-48861>.
- Tverberg (2014) Tverberg, Arnulf, «Grunnloven og maktfordelingen», *Lovdata.no*. (2014, 16. september). Hentet 9. januar 2016 fra https://lovdata.no/artikkel/grunnloven_og_maktfordelingen/1464.

Lover
Gjeldende lover
 (Alfabetisk)



Arkivlova	Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.
Forvaltningsloven (fvl.)	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.
Grunnloven (Grl.)	Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814.
Lov om Riksrevisjonen	Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen.
Offentleglova (offl.)	Lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.
Sivilombudsmannsloven (ombml.)	Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
Tvisteloven (tvf.)	Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister.

Opphevede lover

Grunnloven (4. nov.)/Grl. (4. nov.)	Lov 17. mai 1814, med endringer fra 4. november 1814.
Offentlighetsloven	Lov 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen.

Forskrifter, regelverk, instruksjer og resolusjoner

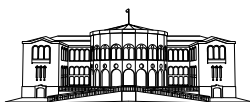
Stortingets forretningsorden	Stortingets forretningsorden, Forskrift av 7. juni 2012 nr. 518.
------------------------------	--

Forarbeider og stortingsdokumenter



(Kronologisk)

Ot.prp. nr. 30 (1959-1960)	Ot.prp. nr. 30 (1959-1960), Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen.
Dokument nr. 11 (1968-1969)	Dokument nr. 11 (1968-1969), Innstilling fra utvalget til å vurdere muligheten av å gjennomføre endringer i protokollkomitéens arbeidsoppgaver m.m.
Dokument nr. 7 (1987-1988)	Dokument nr. 7 (1987-1988), Rapport til Stortinget fra granskningskommisjonen i Reksten-saken. Dokumentet er tilgjengelig her [14. januar 2016]: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=5&wid=a&psid=DIVL227
Dokument nr. 17 (1997-1998)	Dokument nr. 17 (1997-1998), Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å gjennomgå ulike årsaksforhold knyttet til bankkrisen.
Riksrevisjonen (2000)	Riksrevisjonen, «Utredning om ny lov og instruks for Riksrevisjonen», april 2000.
Dokument nr. 18 (2000-2001)	Dokument nr. 18 (2000-2001), Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble nedsatt av Stortinget for å foreta en bred gjennomgang av utredning, planlegging, prosjektering og utbygging av ny hovedflyplass for Østlandet og Gardermobanen.
Dokument nr. 14 (2002-2003)	Dokument nr. 14 (2002-2003), Rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon.
Innst. S. nr. 210 (2002-2003)	Innst. S. nr. 210 (2002-2003), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om rapport til Stortinget fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon. Stortingets kontroll med regjering og forvaltning.
Innst. O. nr. 54 (2003-2004)	Innst. O. nr. 54 (2003-2004), Innstilling til fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om lov om Riksrevisjonen.



Ot.prp. nr. 74 (2005-2006)	Ot.prp. nr. 74 (2005-2006), Om lov om endringer i tvisteloven (endringer i straffeprosessloven og andre lover).
Innst. 35 L (2011-2012)	Innst. 35 L (2011-2012), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Anders Anundsen, Martin Kolberg, Per Olaf Lundteigen, Per-Kristian Foss, Hans Olav Syversen, Hallgeir H. Langeland og Trine Skei Grande om opphevelse av § 7 annet ledd i lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen for å sikre Sivilombudsmannen adgang til forvaltningens saksdokumenter, samt enkelte andre rettinger.
Innst. 210 S (2012-2013)	Innst. 210 S (2012-2013), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen.
Innst. 260 S (2014-2015)	Innst. 260 S (2014-2015), Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om Telenors håndtering i VimpelCom-saken og Nærings- og fiskeridepartementets eierskapsutøvelse i Telenor.

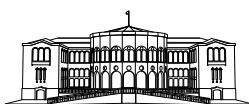
Rettspraksis

Rt 1994 s. 1036
HR 2015 02536 A

Publikasjoner og retningslinjer

(Kronologisk)

«Om r-konferanser» (1994-2013) Utgivelsen «Om r-konferanser» er også gitt ut i årene 1994, 1998, 2002, 2012, 2013 og 2014. Jeg har hatt tilgang på alle utgivelsene. Fra årene 1994 og 1998 gjennom nasjonalbibliotekets hjemmesider, henholdsvis http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008020400126 og http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010030804018. De senere revideringene ble sendt på e-post fra SMK 10. april 2015.

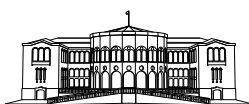


- «Om statsråd» (2013) Statsministerens kontor, *Om statsråd*, 2013.
- «Om r-konferanser» (2014) Statsministerens kontor, *Om r-konferanser – Forberedelse av saker til regjeringskonferanse*, 2014.

Avisartikler og nettsider

(Alfabetisk)

- Bonde (2013) Bonde, Aslak, «Regjeringens Underutvalg», *Store norske leksikon*. (2013, 17. desember). Hentet 19. desember 2015 fra https://snl.no/Regjeringens_underutvalg.
- Clemet (2007) Clemet, Kristin, «Budsjettprosessen. I verdens rikeste land.», *Civita*, (2007, 1. mars). Hentet 20. desember 2015 fra <https://www.civita.no/2007/03/01/statsbudsjettet>
- Grimnes (2014) Grimnes, Ole Kristian, Knut Are Tvedt og Olav Garvik, «Venstre», *Store norske leksikon*, (2014, 7. desember) Hentet 14. januar 2016 fra <https://snl.no/Venstre>.
- Michalsen (2009) Michalsen, Dag, «Peder Gaarder», *Norsk biografisk leksikon*. (2009, 2. mai). Hentet 10. januar 2016 fra https://nbl.snl.no/Peder_Gaarder.
- Nordby (2015) Nordby, Trond, «Parlamentarisme», *Store norske leksikon*. (2015, 1. desember). Hentet 9. januar 2015 fra <https://snl.no/parlamentarisme>.
- Regjeringen.no (2014) Statsministerens kontor, «1956: Statsministerens kontor får faste stillinger», (2014, 30. mars). *Statsministerens kontor*. Hentet 4. januar 2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/smk/ansvarsomrader/forloperne/1946-nyere-tid/1956-Statsministerens-kontor-far-faste-stillinger/id759094/>
- VG (1998) VG, «Leder: Konsekvens av dissens», *VG.no*, 7.11.1998. Hentet 5.1.2016 fra <http://www.vg.no/nyheter/meninger/konsekvens-av-dissens/a/35320/>.
- Westerveld (2015) Westerveld, June, «Krever svar om budsjettsprikk på Stortinget», *osloby.no*, 11. desember 2015. Hentet 4. januar 2016 fra <http://www.osloby.no/Krever-svar->



Arkivmateriale

Notat i arkivskapet til SMK hos Riksarkivet. Jnr. 488/60 B, datert 23. juni 1960. Riksarkivet. Arkivskapet: SMK. J.nr. 488/60 B. Datert 23. juni 1960.

Offentlige brev og uttalelser

(Kronologisk)

Sivilombudsmannen (1999) Sivilombudsmannen, *Spørsmålet om meroffentlighet i forhold til regjeringsnotater (r-notater) m.m.*, brev til Statsministerens kontor, datert 17. desember 1999, saksnummer 1999-0017B-2RLO.

Statsministerens kontor 13. april (2012) Statsministerens kontor. «Dokumenter til 22. kommisjonen». Brev til 22. juli-kommisjonen, datert 13. april 2012.

Statsministerens kontor (2014). Statsministerens kontor (2014). Brev adressert til Sivilombudsmannen med tittel «*Behandling av krav om innsyn i regjeringsdokumenter*», 16. juni 2014

Personlige meddelelser

Harlem (2015) Hanne Harlem, tidligere justisminister, flere samtaler høst 2015.

Husabø (2015) Erling Johannes Husabø, leder av ansvarskommisjonen, e-post, 9. september 2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, e-post, 11. desember 2015.

Øvrige kilder



Riksrettstidende (1926-1927)

Stortinget, *Riksrettstidende 1926-1927*, referat fra riksrettsforhandlingene. Utgitt i trykket form av Stortinget i 1927.

Solberg (2015)

Solberg, Erna, (2015, 16. desember). *Pressekonferanse om endringer i regjeringen*, [videoklipp]. Hentet 16. desember 2015 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse-om-endringer-i-regjeringen/id2467582/>



ISBN 978-82-8196-116-6

ISSN 1890-2537