

Innst. S. nr. 234

(1999-2000)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om regler om dokumentoffentlighet for Stortinget og Stortingets organer

Til Stortinget

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunnen for innstillingen

Lov om offentlighet i forvaltningen av 19. juni 1970 nr. 69 (forkortet offentlighetsloven) bestemmer i § 1 siste ledd:

"Loven gjelder ikke for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen og andre organer for Stortinget."

Stortinget gjorde den 23. november 1998 følgende vedtak:

"Stortinget ber Stortingets presidentskap om å foranledige at det utarbeides regler om offentlighet for Stortinget og Stortingets organer."

Vedtaket ble gjort ved behandlingen av justiskomiteens Innst. S. nr. 21 (1998-1999) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen, som bygde på St.meld. nr. 32 (1997-1998). Offentlighetslovens rekkevidde i forhold til Stortinget og dets organer er omtalt i meldingen på s. 38-40 og i innstillingen på s. 4-5. Komiteen har følgende generelle merknader:

"Komiteen mener det ikke er behov for generelt å unnta Stortinget fra offentlighetsprinsippet. Komiteen mener at det vil gi et viktig signal fra lovgiver om betydningen av offentlighetsprinsippet dersom Stortinget også blir undergitt regler om offentlighet. Etter komiteens mening vil allmennheten kunne få bedre innsyn i Stortingets arbeid og innspill fra interesseorganisasjoner og andre for å påvirke utfallet av saker som behandles i Stortinget.

„Komiteen viser til det som er sagt ovenfor om Stortinget, og mener at det heller ikke for Sivilombudsmannen eller Riksrevisjonen er behov for å gjøre et generelt unntak fra offentlighetsprinsippet."

Det fremgår av omtalen i innstillingen at det med uttrykket "Stortingets organer" i vedtaket i første rekke er tenkt på Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Andre organer som må antas å omfattes av det samme uttrykket og av uttrykket "andre

organer for Stortinget" i offentlighetsloven § 1 siste ledd, er Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og for sivile vernepliktige, Ombudsmannen for Forsvaret og for sivile vernepliktige, og Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

I denne innstillingen fremmes forslag om regler om dokumentoffentlighet for Stortinget, om endringer i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, om en midlertidig instruks om offentlighet for Riksrevisjonen, og om tilføyelser i instruks for ombudsmannsnemndene for Forsvaret og sivile vernepliktige.

1.2 Kort oversikt over reglene om dokumentoffentlighet i det danske Folketinget og Sveriges Riksdag

1.2.1 Folketinget

Den danske loven om offentlighet i forvaltningen gjelder ikke for Folketinget. Utvalget for Forretningsordenen har fastsatt regler om adgang til folketingsutvalgenes skriftlige materiale og om adgang til opplysninger i Folketingets utvalgsaksdatabase (FTU). (Utvalgene i Folketinget tilsvarende komiteene i Stortinget.) Ifølge reglene har offentligheten adgang til å gjøre seg kjent med følgende utvalgsmateriale:

1. Utvalgsspørsmål til ministre og deres svar på disse.
2. Notater fra ministre som fremkommer uten skriftlig anmodning fra utvalget.
3. Bevilgningssøknader fra ministre til Finansutvalget (aktstykker) og utvalgets svar på disse.
4. Henvendelser til utvalg fra andre enn enkeltpersoner (f.eks. fra organisasjoner og foreninger) og ministres kommentarer til disse.
5. Utvalgsbetenknninger og endringsforslag utenfor betenknninger.
6. Betenkningsutkast og foreløpige endringsforslag.

Ovenstående regler gjelder ikke for

1. Materiale som er stemplet fortrolig. Det er opplyst at spørsmålet om fortrolighet er regulert i lovgivningen i vidt omfang og at slike bestemmelser gjelder også for Folketinget og dets medlemmer. Etter praksis kan så vel ministeren som et utvalg bestemme at et dokument skal betraktes som fortrolig.
2. Henvendelser til utvalg fra enkeltpersoner og ministres kommentarer til disse.
3. Skriv fra ministre som inneholder opplysninger om enkeltpersoners private forhold.
4. Praktiske meddelelser til utvalg fra utvalgsformannen eller -sekretæren.

Offentlig tilgang til et dokument som omtalt inntreffer først dagen etter at dokumentet er omdelt til vedkommende utvalg.

Ovenstående regler gjelder bare for utvalgenes skriftlige materiale. For Folketingets øvrige dokumenter er det ikke fastsatt skrevne regler, og tilstanden synes å ha likhet med den som gjelder for Stortinget: Så vidt mulig følger man prinsippene om offentlighet i forvaltningen.

1.2.2 Riksdagen

De lovregler om dokumentoffentlighet som gjelder for forvaltningen, gjelder - med enkelte særregler - også for Riksdagen, inkludert utskottene (komiteene), talmannskonferansen m.v. Konsekvensen er at en overveiende del av de dokumenter som kommer inn til Riksdagen i dens forskjellige organisasjonsformer, er å anse som offentlige. Opplysninger som Riksdagen får fra regjeringen og som er unntatt fra offentlighet der, skal unntas fra offentlighet også hos Riksdagen. Brev adressert til riksdagsmedlemmer anses normalt ikke som offentlige, fordi de anses som rettet til medlemmene i deres egenskap av partirepresentanter.

Medlemmer og tjenestemenn i Riksdagens utskott har taushetsplikt om det som etter beslutning av regjeringen eller utskottet skal holdes hemmelig med hensyn til rikets sikkerhet eller av annen særlig viktig grunn som følger av forholdet til fremmed stat eller mellomfolkelig organisasjon. Spesielle regler gjelder om taushetsplikt for utenriksnemnden og EU-nemnden.

Riksdagsutskottene holder sine møter for stengte dører (bortsett fra en adgang til å holde offentlige høringer). Den enkelte protokollering i et utskotts møteprotokoll blir likevel i alminnelighet offentlig når den sak som protokolleringen gjelder, er sluttbehandlet av utskottet, med visse unntak for opplysninger av særskilt innhold. Innkallinger til møter i utskott, talmannskonferansen m.v. blir offentlige når de sendes til medlemmene.

Når det kreves innsyn i et dokument som fins hos et utskott, kan lederen for utskottets sekretariat avgjøre kravet, men den som krever innsyn kan forlange at utskottet treffer avgjørelse om å avslå kravet. En beslutning av Riksdagens forvaltningskontor eller

myndighet som hører under Riksdagen om ikke å gi dokumentinnsyn kan påklages til Riksdagens klagenemnd. Beslutning av Riksdagens ombudsmenn kan ikke påklages.

2. DOKUMENTOFFENTLIGHET I STORTINGET

2.1 Nåværende situasjon

Stortingets administrasjon ledes av direktøren, som også fungerer som sekretær for Stortingets presidentskap. Direkte under direktøren hører Det konstitusjonelle kontor. Leder for dette er assisterende direktør, som fungerer som direktørens stedfortreder i hans fravær. For øvrig består Stortingets administrasjon av fire avdelinger: Drifts- og serviceavdelingen, Forvaltningsavdelingen, Informasjons- og dokumentasjonsavdelingen og Internasjonal avdeling. Komitesekretærene sorterer organisatorisk under ledelsen for Det konstitusjonelle kontor, og må regnes med til Stortingets administrasjon. Faglig er komitesekretærene ellers knyttet til den enkelte komité og underlagt komitéledelsen i de daglige gjøremål. Under Det konstitusjonelle kontor hører også bl.a. Komitesekretariatet, som er en seksjon med kontoradministrative gjøremål for komiteene.

Partigruppenes sekretariater hører ikke med til Stortingets administrasjon i denne betydning.

Som påpekt i Innst. S. nr. 21 (1998-1999), preges Stortingets virksomhet allerede i stor grad av åpenhet og offentlig innsyn. Møtene i Stortinget, Lagtinget og Odelstinget er - med meget få unntak - offentlige, jf. Grunnloven § 84. Regjeringens proposisjoner og meldinger til Stortinget er offentlige, med meget få unntak. Det samme er representantenes private forslag, stortingskomiteenes innstillinger og andre dokumenter som blir tatt inn i de trykte stortingsforhandlingene. Videre utarbeides det publikasjoner som offentliggjør hvilke saker som komiteene har til behandling, hvem som er saksordfører, og når innstilling ventes avgitt.

I forbindelse med at det ved lovrevisjon i 1982 ble presisert i offentlighetsloven at den ikke gjelder for Stortinget og organer for Stortinget, uttalte justiskomiteen i Innst. O. nr. 40 (1981-1982):

"Komiteen er enig med departementet i at Stortinget med tilknyttede organer ikke skal omfattes av loven. Dette er selvsagt ikke til hinder for at det her praktiseres offentlighet. Etter komiteens mening har disse organer en sterk oppfordring til å følge prinsippene i offentlighetsloven, slik at det blir mest mulig åpenhet også om denne virksomheten. Komiteen vil særlig peke på at de hensyn som taler for ikke-offentlighet i forbindelse med Stortingets og Stortingets ulike organers arbeid, som regel vil falle bort når sakene er sluttbehandlet og avgjort."

Under henvisning til uttalelsen har Stortingets administrative ledelse hatt som utgangspunkt, når konkrete spørsmål om dokumentoffentlighet er blitt reist, at

prinsippene i offentlighetsloven bør følges. Men da det hittil ikke har vært fastsatt skrevne regler om dokumentoffentlighet for Stortinget, har praksis neppe vært den samme i alle deler av administrasjonen. Søkerlister i ansettelsessaker i Stortingets administrasjon har vært offentlig tilgjengelige på tilsvarende måte som etter offentlighetsloven § 6 nr. 4. Derimot har det ikke vært noen ordning med offentlig tilgjengelig postjournal.

Offentlighetsloven gjelder ikke for stortingsrepresentantene og de politiske partiene. Representantene og partigruppenes sekretariater hører heller ikke med til Stortingets administrasjon, og det har ikke vært aktuelt for disse å praktisere dokumentoffentlighet. Korrespondanse med et forvaltningsorgan er imidlertid undergitt offentlighet hos forvaltningsorganet, etter reglene i offentlighetsloven.

De norske delegasjonene som Stortinget har oppnevnt til internasjonale organer, regnes som en del av Stortingets virksomhet og har av den grunn falt utenfor offentlighetsloven.

Korrespondanse mellom et stortingsorgan og et forvaltningsorgan er offentlig hos forvaltningsorganet, etter reglene i offentlighetsloven, hvis det ikke er hjemmel i loven for unntak på grunn av dokumentets innhold. Offentlighetsloven gir nemlig ingen generell adgang til å unnta korrespondanse mellom forvaltningen og Stortinget eller dets organer fra offentlighet. Derfor er f. eks. et brev fra en stortingskomité til et departement som regel offentlig i departementet. Det samme gjelder kopien som departementet beholder av sitt brev til en stortingskomité. Når et brev fra eller til Stortinget er offentlig hos et forvaltningsorgan, er det vanligvis liten grunn til at Stortinget skal avslå en henvendelse om å få se det samme brevet.

Derimot er dokumenter som utveksles mellom en komitéfraksjon (komitémedlemmer fra et eller flere bestemte partier) og politisk ledelse i et departement, i alminnelighet neppe offentlige etter offentlighetsloven, jf. St.meld. nr. 32 (1997-1998) s. 69.

Det hender ofte at forvaltningsorganene påfører et utgående brev påtegning om at det unntas fra offentlighet før brevet sendes ut. Slik "forhåndsklassifisering" er ikke bindende for andre forvaltningsorganer med mindre de enten er underordnet organet som har foretatt klassifiseringen eller er blitt instruert om å følge denne.

I Stortingets administrasjon har man hittil i en del tilfeller, når man har fått forespørsel om innsyn i et brev som har kommet utenfra, i stedet for selv å ta stilling til forespørselen, henvist vedkommende til å rette forespørsel til avsenderen. Er et brev fra et forvaltningsorgan påført påtegning om at det er unntatt fra offentlighet, har man nok i Stortinget som regel uten videre fulgt påtegningen. Når et dokument er gradert av et forvaltningsorgan etter Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen, er det lagt til grunn at også alle i Stortinget som får befatning med dokumentet, har taushetsplikt med hensyn til det.

2.2 Formen på reglene for Stortinget

I Innst. S. nr. 21 (1998-1999) viser justiskomiteen til at regler om offentlighet for Stortinget kan hjemles

enten ved endring av offentlighetsloven, ved egen lov, i Stortingets forretningsorden eller i eget regelverk fastsatt av Stortinget. Komiteen tar ikke stilling til hvilken løsning som bør velges.

Det synes ikke å være grunn til å gi reglene ved lov. Heller ikke synes det hensiktsmessig å ta dem inn i Stortingets forretningsorden, fordi denne gjelder andre slags problemstillinger. Det foreslås at bestemmelsene blir vedtatt av Stortinget i plenum som et eget regelverk.

I § 1 i reglene for Stortinget foreslås fastsatt at offentlighetsloven skal gjelde tilsvarende for Stortinget, så langt den passer, med de presiseringer og unntak som følger av reglene. I de foreslåtte reglene er derfor stort sett ikke gjentatt de bestemmelser i offentlighetsloven som forutsettes å skulle gjelde tilsvarende, så langt de passer.

Det foreslås at også forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 3 og 11 skal gjelde tilsvarende for Stortinget, så langt de passer. I henhold til offentlighetsloven § 3 kan Kongen gi forskrift om anvendelsen av lovens dokumentbegrep på materiale som er utarbeidet, overført eller lagret ved hjelp av elektronisk databehandling. Etter § 11 kan det bl. a. - på saksområder der det overveiende antall dokumenter vil kunne unntas fra offentlighet etter reglene i loven - ved forskrift bestemmes at alle dokumenter skal kunne unntas, når særlig tungtveiende grunner taler for det.

2.3 Anvendelsesområdet for nye regler om dokumentoffentlighet

I tillegg til Stortinget som kollegialt organ, Lagtinget og Odelstinget, foreslås at de nye reglene om dokumentoffentlighet skal gjelde for stortingskomiteene, Stortingets presidentskap, Stortingets internasjonale delegasjoner og andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon (§ 1 annet ledd). Begrepet "stortingskomiteene" forutsettes for tiden å omfatte fagkomiteene, valgkomiteen, den utvidede utenrikskomité, konsultasjonsorganet for EØS-saker (EØS-utvalget), arbeidsordningskomiteen, fullmaktskomiteen og den forberedende fullmaktskomité. Alle disse er oppnevnt i henhold til uttrykkelig bestemmelse i Stortingets forretningsorden. Stortingets internasjonale delegasjoner omfatter for tiden delegasjonene til Nordisk Råd, Europarådets parlamentariske forsamling, Den felles parlamentarikerdelegasjonen til EFTA og EØS, Den nordatlantiske forsamling, Parlamentarikerforsamlingen til Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Den norske delegasjon til en felles parlamentarisk komité mellom Stortinget og Europaparlamentet, Den norske delegasjon til Den vesteuropeiske unions parlamentariske forsamling (VEU) og Den norske gruppe av Den Interparlamentariske Union. "Andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon" omfatter for tiden Boligkomiteen, Pensjonsstyret, Styret for "Mindegaven til Norge 1914 fra det norske utflytterfolk i Nord-Amerika", Utvalget til å gjennomgå saker behandlet for lukkede dører i Stortinget, Stortingets lønnskommisjon, Utvalget for kunstnerisk utsmykking

i Stortinget og Fellesrådet for representanter for Stortinget og vitenskap.

Hvert av disse kollegiale organer har en sekretær eller et sekretariat som er ansatt i Stortingets administrasjon, og det vil primært bli sekretariatets oppgave å praktisere nye regler om dokumentoffentlighet for organets dokumenter. Dessuten må reglene selvsagt gjelde for Stortingets administrasjon. Som nevnt ovenfor, regnes komitésekretærene med til Stortingets administrasjon.

For korthets skyld er disse organene med et samlebegrep kalt "Stortinget" i utkastet til regler. At reglene skal gjelde for disse organene, betyr at enhver kan kreve innsyn hos disse organene i organets saksdokumenter i samsvar med reglene. At reglene skal gjelde for komiteene, innebærer at de gjelder for post til eller fra komiteene som en komitésekretær eller Komitésekretariatet har hånd om.

Justiskomiteen uttaler på s. 5 i Innst. S. nr. 21 (1998-1999):

"Også partigruppene og enkeltrepresentanters korrespondanse og virksomhet bør være unntatt offentlighet."

Det foreslås bestemt i § 2 første ledd at reglene ikke får anvendelse for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene. Dette vil innebære at man ikke hos disse kan kreve innsyn i dokumenter med grunnlag i de nye reglene. Men hvis f. eks. et brev som er adressert til en representant, blir levert videre til en enhet i Stortingets administrasjon til behandling, vil brevet deretter komme inn under de foreslåtte reglene om offentlighet. Det samme vil gjelde brev til stortingspresidenten som denne leverer til Stortingets administrasjon for behandling. Spørsmålet om offentlighet på Stortingets hånd av korrespondanse mellom representantene/gruppesekretariatene og organer innen Stortinget, blir drøftet nedenfor i avsnitt 2.5.2 "Korrespondanse mellom organer/enheter innenfor Stortinget".

Det foreslås fastsatt i § 2 annet ledd som hovedregel at reglene ikke skal gjelde for kongelige proposisjoner og meldinger, private forslag, komitéinnstillinger og andre dokumenter som tas inn i de trykte Stortingsforhandlingene. Det følger av Grunnloven, sedvaner eller særskilte stortingsvedtak om slike dokumenter er offentlige og i tilfelle fra hvilket tidspunkt. For de fleste av disse dokumentene må det - i forhold til prinsippet om offentlighet - være tilstrekkelig at eksistensen av dem blir offentlig kjent på den måte det skjer nå, og at de blir offentlig tilgjengelige i trykt form på det tidspunkt de blir det nå. Flere av dem er også tilgjengelige i elektronisk form på Internett.

Det er likevel grunn til å foreslå en annen løsning for spørsmål til skriftlig besvarelse, med svar. Etter Stortingets forretningsorden § 52 siste ledd skal slike spørsmål og svar trykkes i Stortingsforhandlingene. Dette skjer i Dokument nr. 15-serien, hvor et antall spørsmål og svar blir samlet i hver trykksak. På denne

måten går det ofte to-tre uker fra et spørsmål blir stilt til det blir trykt sammen med svaret. Sett fra allmennhetens synspunkt må det imidlertid sies å være behov for at slike spørsmål og svar kan bli offentlig kjent straks de er offisielle. I departementene blir spørsmålene offentlige etter offentlighetsloven når de er kommet inn, og svarene blir offentlige når de er avsendt. På Stortingets hånd bør spørsmålene bli offentlige når de er sendt fra Stortinget, og svarene bør bli offentlige når de er kommet inn til Stortinget. Dette vil følge av forslaget til § 2 annet ledd.

Videre foreslås for ordens skyld fastsatt at reglene ikke gjelder når spørsmålet om dokumentoffentlighet er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget. Ifølge Stortingets forretningsorden § 13 sjette ledd skal forhandlingene i den utvidede utenrikskomité holdes hemmelige, hvis ikke annet blir uttrykkelig bestemt. § 13 a siste ledd har tilsvarende bestemmelse om forhandlingene i EØS-utvalget, men disse møtereferatene kan gjøres offentlige etter ett år, med mindre noe annet blir bestemt. Stortinget vedtok den 5. april 1995 og 20. juni 1996 (jf. Innst. S. nr. 124 (1994-1995) og Innst. S. nr. 295 (1995-1996)) at protokoller og referater fra møter i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité inntil 1965 (med et par unntak) ikke lenger skal behandles som hemmelige. Videre vedtok Stortinget i 1996 at protokoller og referater fra møter i den utvidede utenrikskomité skal vurderes for avgradering etter 30 år. Beslutning om avgradering kan tas av Presidentskapet. I 1995 vedtok Stortinget også at møteprotokoller og referater fra møter i den ordinære utenriks- og konstitusjonskomité inntil 1945 ikke lenger skal behandles som hemmelige. Som følge av disse bestemmelser og vedtak vil de regler som nå foreslås, ikke gjelde for protokoller og referater fra møter i den utvidede utenrikskomité og EØS-utvalget, og heller ikke for den ordinære utenrikskomités møteprotokoll inntil 1945.

Derimot vil reglene gjelde for dokumenter som blir lagt fram for den utvidede utenrikskomite eller EØS-utvalget.

Videre foreslås bestemt i § 2 tredje ledd at reglene ikke gjelder for dokumenter som også fins hos et forvaltningsorgan (i original eller kopi), bortsett fra brev til eller fra Stortinget. Stortinget får oversendt kopi/gjenpart av mange brev som er adressert til eller sendt fra et forvaltningsorgan, det kan være som vedlegg til brev fra et departement eller som vedlegg til brev fra en privatperson eller en organisasjon, eller det kan være en kopi som blir sendt til orientering uten følgeskriv. Krav om innsyn i slike dokumenter kan etter offentlighetsloven rettes til vedkommende forvaltningsorgan(er). Det anses ikke som hensiktsmessig om de som ønsker innsyn i forvaltningens saksdokumenter, i stedet kan velge å rette kravet til Stortinget. Men brev til eller fra Stortinget bør gå inn under reglene om dokumentoffentlighet i Stortinget, uansett om det er et forvaltningsorgan, en privatperson eller en organisasjon som brevet er sendt fra eller til. "Brev til eller fra Stor-

tinget" vil omfatte brev som er adressert til et organ som ifølge § 1 i reglene går inn under begrepet "Stortinget", og brev som er sendt fra et slikt organ. Bestemmelsen om at reglene ikke gjelder for dokumenter som også fins hos et "forvaltningsorgan", forutsettes å skulle forstås slik at offentlighetsloven gjelder for organet, jf. § 1 i offentlighetsloven. Det forhold at et dokument som her omtalt faller utenfor reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget, innebærer ikke forbud mot at Stortinget kan gi innsyn i dokumentet. Det kan være praktisk å gi slikt innsyn når det er åpenbart at dokumentet er offentlig etter offentlighetsloven.

2.4 Journaler og journalføring

En journal er en kronologisk ført liste over ut- og inngående post. I forarbeidene til offentlighetsloven og i St.meld. nr. 32 (1997-1998) er det fremhevet at regelverket om journaler og journalføring er av sentral betydning for gjennomføring av offentlighetsprinsippet. Særlig fordi det er et vilkår etter offentlighetsloven § 2 at den som vil ha dokumentinnsyn må identifisere saken nærmere, er allmennhetens og journalisters tilgang til forvaltningens journaler en viktig forutsetning for at offentlighetsprinsippet skal kunne gjennomføres og virke etter sin hensikt. Etter offentlighetsloven § 2 er "journal og lignende register" offentlig. Dette innebærer at journaler o.l. som hovedregel er offentlige i sin helhet.

Plikt for forvaltningen til å føre journal er fastsatt ved kgl. res. Gjeldende forskrift om offentlige arkiv er gitt ved kgl. res. 11. desember 1998. Denne forskriften gjelder ikke for Stortinget.

Ifølge Sikkerhetsinstruksen og Beskyttelsesinstruksen, som begge gjelder for statsforvaltningen, men ikke for Stortinget, skal det føres en egen journal for dokumenter gradert STRENGT HEMMELIG og en annen journal for dokumenter gradert HEMMELIG OG KONFIDENSIELT. Disse journalene skal unntas fra offentlighet. Dokumenter gradert STRENGT FORTROLIG skal føres i journal som er unntatt fra offentlighet. Dokumenter gradert BEGRENSET eller FORTROLIG kan enten føres i journal unntatt fra offentlighet eller i åpen journal. Reglene om sikkerhetsgradering er blitt lovfestet i sikkerhetsloven av 20. mars 1998 nr. 10. Loven, som ennå ikke er trådt i kraft, gjelder ikke for Stortinget.

Ifølge forskrift til offentlighetsloven skal dokumenter som ikke er gradert, føres inn i den alminnelige journalen selv om de inneholder opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov eller som for øvrig kan unntas fra offentlighet. Arkivforskriften § 2-6 bestemmer at man i journalen skal registrere alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven §§ 2 og 3 må regnes som saksdokumenter for organet, dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter registreres i journalen så langt organet finner det tjenlig. Ifølge arkivforskriften § 2-7 skal innføring i journalen skje på en måte som gjør det

mulig å identifisere dokumentet, så langt dette kan gjøres uten å røpe opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, eller som for øvrig kan unntas fra offentlig innsyn etter offentlighetsloven. Er dette ikke mulig, kan det nyttes nøytrale kjennetegn, utelatelser eller overstryking på den kopi eller utskrift av journalen som allmennheten kan kreve innsyn i. Hel utstryking av en innføring kan bare foretas dersom det er nødvendig for ikke å røpe opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt. For registrering av graderte dokumenter er det særregler i Sikkerhetsinstruksen og Beskyttelsesinstruksen.

I en uttalelse av sivilombudsmannen, tatt inn i årsmeldingen for 1995 s. 84, heter det at sett ut fra de hensyn offentlighetsloven skal ivareta, er det åpenbart at normalkravet må være at journalføringen skjer fortløpende. "Bare dersom offentligheten fortløpende blir orientert om forvaltningens arbeid - selv sagt med de begrensninger som følger av offentlighetsloven selv - vil offentligheten ha mulighet for å føre en debatt om og ha innflytelse på forvaltningens arbeid."

Når det skal utarbeides regler om dokumentoffentlighet for Stortinget, vil det være nødvendig å ta som utgangspunkt at de dokumenter som i henhold til reglene skal være offentlige, blir innført i journal som blir gjort offentlig tilgjengelig på tilsvarende måte som forvaltningens journaler.

De fleste brev som kommer inn til eller går ut fra Stortingets administrasjon, blir registrert i en elektronisk journal. De kollegiale organer som skal omfattes av de foreslåtte reglene, har som nevnt sekretariat i Stortingets administrasjon. Komiteenes og de fleste andre organenes post blir journalført i administrasjonens journal. Deler av den nåværende journalføringen oppfyller imidlertid ikke kravet om å være fortløpende. I forbindelse med vedtakelsen av regler om dokumentoffentlighet vil det bli sørget for at journalføringen blir utvidet til å omfatte alle deler av administrasjonen og at den i større grad blir fortløpende.

Graderte dokumenter vil bli innført i egne journaler unntatt fra offentlighet i samme utstrekning som forvaltningen skal gjøre det i henhold til Sikkerhetsinstruksen/sikkerhetsloven og Beskyttelsesinstruksen.

2.5 Interne dokumenter

2.5.1 Generelt

Offentlighetsloven § 5 gir adgang til å unnta såkalte interne dokumenter fra offentlighet. Adgangen omfatter dokumenter som er utarbeidet for et forvaltningsorgans "interne saksforberedelse" uten offentliggjøring for øye. Disse dokumentene faller i to kategorier: (1) dokumenter som organet selv utarbeider til eget bruk (§ 5 første ledd), og (2) visse dokumenter som er utarbeidet av andre (§ 5 annet ledd).

I forhold til unntaket for organinterne dokumenter i offentlighetsloven § 5 første ledd, er det avgjørende hva som skal regnes som ett forvaltningsorgan, fordi dokumenter som er utarbeidet av andre enn organet selv, ikke kan unntas etter første ledd. Utgangspunktet

er at en organisasjon som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som ett organ. F. eks. regnes hvert departement som ett organ, selv om ulike avdelinger eller andre enheter i et departement er tillagt selvstendig avgjørelsesmyndighet.

Unntaksregelen om dokumenter utarbeidet av andre, omfatter dokumenter som er utarbeidet (a) av et underordnet organ, eller (b) av særlige rådgivere eller sakkyndige, eller (c) av et departement til bruk i et annet departement. Et vilkår for unntak er også i disse tilfeller at dokumentet er utarbeidet for det mottakende organets interne saksforberedelse. Unntaket omfatter også dokument som gjelder innhenting av slike dokument. Unntaket omfatter ikke dokument innhentet som ledd i den alminnelige høringsbehandling av lover, forskrifter eller lignende generelle saker. Avgjørende for om et organ er overordnet et annet, er først og fremst om det har omgjørings- eller instruksjonsrett overfor det eller kan pålegge det arbeidsoppgaver innenfor vedkommende saksområde. Kravet om at dokumentet skal nyttes til den interne saksforberedelse i det overordnede organet, innebærer ofte at dokumenter som det underordnede organet selv har tatt initiativ til å utferdige og oversende til det overordnede organet, faller utenfor unntaket og er undergitt offentlighet.

Selv om det er hjemmel for å unnta et dokument fra offentlighet etter f. eks. § 5, følger det av § 2 tredje ledd at det skal vurderes om dokumentet likevel kan gjøres kjent for den som spør etter det (meroffentlighet).

I St.meld. nr. 32 (1997-1998) uttaler regjeringen at den mener at offentlighetsloven § 5 annet ledd i for stor grad gjør det mulig å unnta interne dokumenter fra offentlighet, og den vil derfor gå inn for at loven endres i retning av mer åpenhet. Konkret forslag til lovendring vil bli utredet nærmere. I Innst. S. nr. 21 (1998-1999) slutter justiskomiteen seg til dette, med en del bemerkninger, bl. a. om at det bør vurderes å innføre en rett til innsyn i faktiske opplysninger i interne dokumenter.

2.5.2 Korrespondanse mellom organer/enheter innenfor Stortinget

Det må tas stilling til om dokumenter som utveksles mellom forskjellige organer/enheter innen Stortinget skal være undergitt offentlighet. Reglene i offentlighetsloven om "interne dokumenter" har begrenset interesse i denne sammenheng, fordi forholdene i Stortinget skiller seg betydelig ut fra forholdene i forvaltningen. Som bemerkt ovenfor, er det ikke aktuelt å gi regler om dokumentoffentlighet hos stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene. Men det må tas stilling til om korrespondanse mellom disse og andre organer innen Stortinget skal være offentlige hos det andre organet.

Etter offentlighetslovens system er det som nevnt et kriterium at et organ som utad fremstår som en selvstendig enhet, må regnes som et eget organ. Med dette utgangspunkt er det naturlig å regne Stortingets administrasjon som ett organ, slik at korrespondanse mellom forskjellige enheter i administrasjonen ikke er

offentlig. Derimot synes det naturlig at hvert av de kollegiale organer som omfattes av reglene, bør regnes som et eget organ, og at korrespondanse mellom to slike, f. eks. mellom en komité og Presidentskapet, som hovedregel bør være offentlig, jf. § 4. Dette gjelder ikke hvis dokumentet unntas på grunn av sitt innhold. Et unntak bør også gjelde når et organ ber et annet om uttalelse, i så fall kan det være grunn til å unnta fra offentlighet både uttalelsen og brevet der det bes om uttalelse.

Dokumenter som er utarbeidet av sekretariatet for et kollegialt organ, til bruk for organet, bør også kunne unntas fra offentlighet, tilsvarende som etter offentlighetsloven § 5 annet ledd. Dette er foreslått å omfatte stortingskomiteene, Stortingets internasjonale delegasjoner, Stortingets presidentskap og andre kollegiale organer som har sitt sekretariat i Stortingets administrasjon. Følgen av dette vil f. eks. bli at dokumenter som en komitésekretær utarbeider til bruk for komitémedlemmene, kan unntas fra offentlighet. Unntaksregelen vil bl. a. omfatte møteinnkalling og dagsorden som sendes til medlemmene. Dette er en naturlig følge av at møtene i disse organene holdes for lukkede dører. Etter offentlighetsloven § 2 er møtekart til folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner undergitt offentlighet, men disse organenes møter holdes i alminnelighet for åpne dører, jf. kommuneloven § 31. Det er ingen generell regel om offentlighet for møtekart til kollegiale organer i statsforvaltningen.

Det er et spørsmål om dokumenter som utveksles mellom på den ene side en stortingsrepresentant eller en partigruppe/et gruppesekretariat og på den annen side Stortingets administrasjon, en komité, Presidentskapet eller et annet av de nevnte kollegiale organene, bør være offentlig hos sistnevnte. Justiskomiteen uttalte som nevnt i Innst. S. nr. 21 (1998-1999):

"Også partigruppenes og enkeltrepresentantenes korrespondanse og virksomhet bør være unntatt offentlighet."

Det fremgår ikke klart av innstillingen eller debatten i Stortinget om meningen var at dette utsagnet også skal gjelde korrespondanse med andre organer i Stortinget. Det er i hvert fall et faktum at det hittil vanligvis ikke er blitt praktisert offentlighet for slik korrespondanse.

Om en spesiell art slike dokumenter har komiteen en uttrykkelig merknad i samme innstilling:

"De forskjellige partiers standpunkter og vurderinger av en sak som ligger til behandling i komiteen bør også være unntatt offentlighet."

Notater, utkast til komitémerknader, fraksjonsmerknader, mindretallsforslag etc. som komitémedlemmer utarbeider til bruk for komiteen, behandles nå som fortrolige. Dette har et grunnlag i bestemmelsen i forretningsordenen § 18 siste ledd om at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er levert til Stortingets kontor, hvis ikke komiteen bestemmer noe annet.

Tilsvarende praksis blir fulgt for andre kollegiale organer i Stortinget: Dokumenter som er utarbeidet av lederen i eller et medlem av et kollegialt organ til bruk for organet, anses ikke som offentlige.

Eksempler på dokumenter som utveksles mellom stortingsrepresentantene og Stortingets administrasjon eller et kollegialt organ som administrasjonen er sekretariat for: Søknad om permisjon, reiseregning m/vedlegg, telefonregning, søknad om dekning av spesielle utgifter i forbindelse med reise, telefon etc., søknad om bruk av egen bil mot refusjon etter km-godtgjørelse, regning for pårørendes besøksreise, krav om etterlønn ut over en måned for representant som etter nyvalg ikke fortsetter på Stortinget, søknad om forskudd på lønn, søknad om tildeling av stortingsleilighet, korrespondanse vedrørende en tildelt leilighet, korrespondanse om forsikringstilfelle under den kollektive forsikringsordningen, krav om erstatning på områder hvor Stortinget er selvassurandør, søknad om tildeling av barnehageplass, søknad om dekning av utgifter til eksterne kurs.

Dersom det som hovedregel skal gjelde offentlighet for dokumenter som utveksles mellom stortingsrepresentantene og Stortingets administrasjon, vil det gjelde unntak for opplysninger som er undergitt taushetsplikt, jf. avsnitt 6 nedenfor. Tilsatte i Stortingets administrasjon har taushetsplikt bl.a. for "noens personlige forhold", og dette unntaket er aktuelt for en del opplysninger i de dokumenter som utveksles mellom representantene og administrasjonen. At det gjelder taushetsplikt for enkelte opplysninger i et dokument, hindrer imidlertid som regel ikke at resten av dokumentet er offentlig, dersom offentlighetsloven skal gjelde tilsvarende. Vurderingen av hvilke opplysninger som er undergitt taushetsplikt, kan i mange tilfelle bli vanskelig fordi kriteriet "noens personlige forhold" er sterkt skjønnspreget.

Under hensyn til at det hittil vanligvis ikke har vært praktisert offentlighet for den type dokumenter som her er omtalt, og at det vil gjelde betydelige unntak fra en eventuell hovedregel om offentlighet, fremmes forslag i § 2 første ledd om at reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget ikke skal gjelde for dokumenter som utveksles mellom stortingsrepresentantene og Stortingets administrasjon eller et kollegialt organ som administrasjonen er sekretariat for. Det samme foreslås å gjelde for brevveksling med partigruppene/gruppesekretariatene. Det kan være noe tilfeldig om et brev går fra/til en representant eller fra/til partigruppen på vegne av representanten.

Etter offentlighetsloven er brevveksling mellom en tjenestemann og det forvaltningsorgan vedkommende er ansatt i, som hovedregel offentlig når tjenestemannen opptrer på egne vegne i en sak som gjelder selve tjenesteforholdet. Dette kan for eksempel være aktuelt ved søknad om permisjon eller en høyere stilling eller innlevering av en reiseregning. Brevveksling mellom tilsatte i Stortinget og Stortingets administrasjon har hittil ikke vært offentlig (unntatt søkerliste i tilsettings-

saker). Dersom brevveksling mellom stortingsrepresentantene og administrasjonen skal være unntatt fra offentlighet, bør det samme gjelde brevveksling mellom de tilsatte og administrasjonen, jf. § 4 siste punktum.

2.5.3 Møteprotokoller

Etter offentlighetsloven er det antatt at møteprotokoller for kollegiale organer som hovedregel er undergitt offentlighet. Trolig er det likevel bare protokollinnførsler i bestemte angitte saker som interesserte har krav på å få gjøre seg kjent med, sammen med protokolleringene om hvem som er til stede etc.

Som omtalt i kap. 2 foran, vil de regler som foreslås i denne innstilling, ikke gjelde for protokoller og referater fra møter i Stortingets utvidede utenrikskomité og EØS-utvalg, fordi det her gjelder spesielle regler i henhold til FO og stortingsvedtak.

Også møtene i de ordinære komiteene, Presidentskapet og de andre kollegiale organene i Stortinget holdes for lukkede dører (unntatt åpne høringer i komiteene). Som følge av dette har møteprotokollene vært ansett som fortrolige og har derfor ikke vært tilgjengelig for innsyn fra utenforstående. Et unntak følger av Stortingets vedtak 5. april 1995, der det bl. a. ble vedtatt at møteprotokoller og referater fra møter i den ordinære utenriks- og konstitusjonskomité inntil 1945 ikke lenger skal behandles som hemmelige. For øvrig har Presidentskapet i enkelte tilfeller samtykket i at forskere har fått innsyn i komiteers møteprotokoller. Det synes naturlig at møteprotokollene for disse kollegiale organene fortsatt er unntatt fra offentlighet, og det foreslås en bestemmelse om dette i § 5. Dette unntaket omfatter også eventuelle møtereferater. I § 8 foreslås bestemt at Presidentskapet kan samtykke i innsyn i slike dokumenter, jf. omtale i kap. 10, a.

Dersom utskrift av en protokoll blir sendt for å underrette om et vedtak, kan utskriften bli offentlig etter de regler som ellers gjelder.

2.6 Korrespondanse mellom Stortinget og Stortingets organer

Begrepet "Stortingets organer" omfatter i denne forbindelse, som omtalt ovenfor: Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige og EØS-utvalget. Nå er det ingen regler om at slik korrespondanse er undergitt offentlighet, verken hos Stortinget eller hos de andre organene. Spørsmålet om offentlighet på organenes hånd er omhandlet nedenfor under 3-6. Dette avsnittet gjelder spørsmålet om offentlighet på Stortingets hånd.

Noe av korrespondansen mellom disse organene og Stortinget gjelder enkeltsaker som Stortinget behandler som konstitusjonelt organ. Slik korrespondanse bør være offentlig etter de samme regler som vil gjelde for korrespondanse mellom Stortinget og andre eksterne organer (bortsett fra dokumenter som omtalt nedenfor). Også henvendelser angående det formelle grunn-

laget for organets virksomhet etc. bør som hovedregel være offentlige.

Likewise bør brevveksling som gjelder Riksrevisjonens revisjon av Stortingets regnskap, være offentlig etter tilsvarende regler som brevveksling mellom Riksrevisjonen og forvaltningen om revisjon av forvaltningens regnskap.

En annen type korrespondanse gjelder organenes budsjett og internadministrative forhold. Organene oversender sitt budsjettforslag til Presidentskapet. I den form forslagene har fått etter Presidentskapets behandling, blir de sendt videre til Finansdepartementet for innarbeiding i proposisjonen om statsbudsjettet. Også annen brevveksling til og fra Finansdepartementet vedrørende organenes budsjett og regnskap går gjennom Stortinget. Videre har organene noe korrespondanse med Presidentskapet om deres internadministrative forhold, særlig slike som har betydning for organets utgifter. Endelig avgjør Presidentskapet ansettelser i enkelte høyere stillinger i Riksrevisjonen og hos sivilombudsmannen. Noen av de dokumenter som er omtalt i dette avsnitt vil bli unntatt fra offentlighet på Stortingets hånd fordi de inneholder taushetsbelagte opplysninger, andre kan unntas etter regler tilsvarende offentlighetsloven § 6 nr. 2 bokstav a og nr. 4. Dette anses ikke å ville gi tilstrekkelige muligheter for unntak, fordi det vanligvis antas å ville være behov for å unnta fra offentlighet alle slike dokumenter som er beskrevet i dette avsnittet. Det foreslås derfor at det åpnes en generell adgang til å unnta brevveksling om disse organenes budsjett eller interne administrasjon, jf. § 3 første ledd.

2.7 Opplysninger undergitt taushetsplikt

Offentlighetsloven § 5a bestemmer at opplysninger som er undergitt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov er unntatt fra offentlighet. Det er i alminnelighet bare slike opplysninger som skal unntas, ikke hele dokumentet. Dokumentet for øvrig er offentlig, når ikke disse delene av det alene gir et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de unntatte opplysninger utgjør den vesentligste del av innholdet. Dokument påført lovlig beskyttelsesgrad kan likevel unntas i sin helhet.

Forvaltningslovens § 13 flg. har generelle regler om taushetsplikt i forvaltningen til vern av private interesser. § 13 fastsetter taushetsplikt om "noens personlige forhold" og om "tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår". Forvaltningsloven gjelder ikke for tilsatte i Stortingets administrasjon. Om taushetsplikt for disse har Stortingets direktør fastsatt følgende instruks den 9. februar 1998:

"Tilsatte i Stortingets administrasjon har taushetsplikt om det som de i forbindelse med tjenesten får kjennskap til

- om forhold av den art som er omhandlet i forvaltningslovens § 13 (noens personlige forhold eller tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår). Forvaltningslovens §§ 13 a - 13 f gjelder tilsvarende så langt de passer,
- om innholdet av dokumenter som er gradert i henhold til Sikkerhetsinstruksen eller Beskyttelsesinstruksen,
- om forhold som i henhold til Stortingets forretningsorden skal holdes hemmelig,
- om andre forhold dersom det vil kunne være til betydelig skade for offentlige interesser at forholdet blir kjent for uvedkommende."

"Forhold som i henhold til Stortingets forretningsorden skal holdes hemmelig", omfatter saker som behandles for lukkede dører i Stortinget eller avdelingene, og behandlingen av slike saker i komiteene, dessuten forhandlingene i den utvidede utenrikskomité og i EØS-utvalget.

Det er taushetsplikten for de tilsatte i Stortingets administrasjon som blir avgjørende i forhold til reglene om offentlighet for Stortingets dokumenter, fordi det er de tilsatte som skal håndheve disse reglene. Det er ikke adgang til å gi innsyn i opplysninger som er undergitt taushetsplikt. Meroffentlighet er derfor ikke aktuelt her.

Da offentlighetsloven § 5a bare gjelder taushetsplikt som er fastsatt i lov eller i medhold av lov, er det behov for en særregel for Stortinget, se § 7 i reglene.

Ifølge forvaltningslovens § 13 a nr. 1 faller taushetsplikt etter samme lovs § 13 bort når de som har krav på taushet samtykker. Instruksen om taushetsplikt for Stortingets tilsatte har en henvisning til bl. a. denne bestemmelsen. Blir det satt fram begjæring etter offentlighetsloven om innsyn i et dokument som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt, og denne taushetsplikten faller bort ved samtykke fra den som har krav på taushet, skal begjæringen på anmodning forelegges vedkommende til uttalelse med en passende frist, jf. offentlighetsloven § 10. Svarer vedkommende ikke, regnes dette som nektelse av samtykke. Det er bare når den som ber om innsyn, også ber om at spørsmålet om samtykke blir tatt opp med vedkommende som har krav på taushet, at det er plikt til å gjøre dette. Gjennom henvisningen i reglene § 1 vil også offentlighetsloven § 10 gjelde tilsvarende for Stortinget.

2.8 Unntak fra offentlighet på grunn av dokumentets innhold

Offentlighetsloven § 6 har i 8 underpunkter regler om dokumenter som kan unntas fra offentlighet på grunn av dokumentets innhold. Disse bestemmelsene kommer altså i tillegg til reglene om taushetsplikt, jf. ovenfor. Etter offentlighetsloven § 2 skal det vurderes meroffentlighet selv om dokumentet kan unntas etter f.eks. § 6. Offentlighetsloven § 6 bestemmer at dokumenter med følgende innhold kan unntas fra offentlighet:

5. Opplysninger som om de ble kjent, ville kunne skade rikets sikkerhet, landets forsvar eller forholdet til fremmede makter eller internasjonale organisasjoner.
6. Hvor unntak er påkrevd a) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av statens økonomi-, lønns- eller personalforvaltning, b) av hensyn til en forsvarlig gjennomføring av økonomiske rammeavtaler med næringslivet, c) fordi offentlighet ville motvirke offentlige kontroll- eller regulerings tiltak eller andre nødvendige pålegg eller forbud, eller medføre fare for at de ikke kan gjennomføres.
7. Statsrådets protokoller.
8. Dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste.
Unntaket gjelder ikke søkerliste.
9. Anmeldelse, rapport og annet dokument om lov- overtreddelse.
10. Besvarelse til eksamen eller lignende prøve samt innlevert utkast til konkurranse eller lignende.
11. Dokument utarbeidet av et departement i forbindelse med de årlige statsbudsjetter.
12. Personbilde inntatt i et personregister.

Når det gjelder budsjettdokumenter, kan med hjemmel i nr. 7 bare dokumenter utarbeidet av et departement unntas fra offentlighet. Budsjettdokumenter utarbeidet av andre organer kan bare unntas dersom det er hjemmel for det i de øvrige regler i offentlighetsloven. I forarbeidene til offentlighetsloven er det lagt til grunn at underliggende etaters budsjettforslag i alminnelighet ikke kan unntas fra offentlighet, heller ikke før regjeringens budsjettproposisjon blir lagt fram for Stortinget. I rundskriv 6. januar 1983 fra Statsministeren til departementene er det bl. a. anført at dokumenter utarbeidet av et annet organ etter anmodning fra et departement til bruk i dette departements budsjettforberedelse, kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5.

I den omtalte stortingsmeldingen sier regjeringen bl. a. at den er innstilt på å foreslå lovendringer som gir større rett til innsyn i dokumenter knyttet til virksomheten i internasjonale organisasjoner, særlig i saker som har betydning for norsk regelverksutvikling. I den omtalte innstillingen sier justiskomiteen seg tilfreds med dette.

De gjeldende reglene om unntak fra offentlighet bør få tilsvarende anvendelse for Stortinget, så langt de er aktuelle og passer. Dette vil følge av den foreslåtte § 1 i reglene.

2.9 Korrespondanse mellom Stortinget og forvaltningsorganer

Korrespondanse mellom Stortinget og organer som omfattes av offentlighetsloven er, som omtalt ovenfor, undergitt offentlighet hos forvaltningsorganet i henhold til reglene i offentlighetsloven. Som følge av dette vil det være logisk og uproblematisk å bestemme at slik korrespondanse også er undergitt offentlighet i

Stortinget, med tilsvarende unntak som etter offentlighetsloven. Dette vil følge av den foreslåtte § 1.

Det foreslås en bestemmelse i § 3 annet ledd om at dokument som gjelder budsjettet for Stortinget eller et av Stortingets organer, kan unntas fra offentlighet. Slike dokumenter har i praksis ikke vært offentlige, sml. offentlighetslovens regel om at budsjettdokument utarbeidet av et departement kan unntas fra offentlighet.

Dersom forvaltningsorganet har gitt et dokument påtegning om at det er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven, bør Stortinget uten videre kunne legge påtegningen til grunn og unnta dokumentet fra offentlighet, jf. § 6 i utkastet til regler. Det vil ikke være rimelig at et dokument som forvaltningen har unntatt fra offentlighet, skal kunne kreves utlevert fra Stortinget. Det kan heller ikke være nødvendig at det i Stortinget skal foretas en ny vurdering av spørsmålet om offentlighet når forvaltningen allerede har tatt stilling til dette. Men Stortinget vil ha anledning til å foreta en selvstendig vurdering av spørsmålet.

2.10 Korrespondanse mellom Stortinget og private personer/organisasjoner m.v.

Nå fins det ikke regler som gir krav på dokumentinnsyn i slik korrespondanse, verken hos avsenderen eller mottakeren. Når man skal følge opp justiskomiteens merknader i den omtalte innstillingen, om at det bør åpnes for innsyn i innspill fra interesseorganisasjoner og andre for å påvirke utfallet av saker som behandles i Stortinget, fremstår det som klart at slike brev bør undergis offentlighet i Stortinget etter regler som i hovedsak tilsvare reglene om offentlighet i forvaltningen for brevveksling mellom denne og private personer/organisasjoner. Dette vil følge av den foreslåtte § 1.

I Innst. S. nr. 21 (1998-1999) s. 5 viser justiskomiteen til at "henvendelser fra privatpersoner ofte vil komme inn under reglene om taushetsplikt, og derfor være unntatt fra offentlighet". På s. 16 uttaler komiteen at i forbindelse med det videre arbeidet med offentlighetsloven bør også spørsmålet om å innføre en generell hjemmel til å unnta dokumenter eller opplysninger fra offentlighet fordi det kan være et behov for det, bli vurdert, og fortsetter:

"Komiteen vil peke på det særlige tillitsforholdet som består mellom befolkningen og deres folkevalgte representanter. Komiteen ser ikke bort fra at det kan forekomme henvendelser fra enkeltpersoner som er av en så privat karakter at de bør kunne vurderes unntatt offentlighet, uten at det nødvendigvis dreier seg om taushetsbelagte opplysninger. Komiteen ber Regjeringen vurdere om det er ønskelig at en eventuell generell unntaksregel som nevnt ovenfor særlig bør knyttes opp mot slike henvendelser."

Brev fra privatpersoner til stortingsrepresentantene eller partigruppene vil ikke bli offentlige etter de regler som foreslås her, fordi reglene ikke skal gjelde for representantene og gruppene. Brev til et organ som er omfattet av reglene, eller som blir levert videre til et

slikt organ, vil imidlertid bli offentlige i den utstrekning de ikke inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt eller kan unntas fra offentlighet av annen grunn som nå er hjemlet i offentlighetsloven. Det anses ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå regler på dette området som gir ytterligere grunnlag for unntak fra offentlighet. Dersom offentlighetsloven senere blir endret i den omtalte retning, vil det være naturlig at endringene også får virkning for Stortingets dokumenter.

Også korrespondanse mellom Stortinget og utenlandske eller internasjonale organer/personer bør som hovedregel være offentlig, med unntak for tilfelle av taushetsplikt eller på grunn av dokumentets innhold i henhold til offentlighetsloven § 6. Dette vil gjelde bl. a. brevveksling mellom Stortingets internasjonale delegasjoner og vedkommende internasjonale organ som delegasjonen er knyttet til.

2.11 Fellesspørsmål

2.11.1 Meroffentlighet

Selv om et dokument kan unntas fra offentlighet etter offentlighetslovens regler, skal det, som nevnt foran, vurderes om dokumentet likevel kan gjøres kjent (meroffentlighet). Unntak gjelder for opplysninger undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. offentlighetsloven § 5a. Tilsvarende bør i utgangspunktet gjelde for Stortinget. Men på ett område bør det neppe være fri adgang til å praktisere meroffentlighet selv om taushetsplikt ikke gjelder, nemlig møteprotokoll for kollegiale organer som har møte for lukkede dører. Som nevnt i kap. 2.4.3 er det en innarbeidet oppfatning i Stortinget at disse anses som fortrolige, med det unntak at Presidetskapet kan samtykke i innsyn. Bestemmelse om meroffentlighet med slikt unntak er foreslått som § 8.

2.11.2 Tidspunkt for offentlighet

Etter offentlighetsloven § 3 er dokumenter som kommer inn til et forvaltningsorgan, offentlige så snart de er kommet inn til organet, med den reservasjon at det først må være tid til å registrere dokumentene og vurdere spørsmålet om offentlighet. Dokumenter som sendes ut fra et forvaltningsorgan, er (i kopi) offentlige straks de er avsendt, med tilsvarende reservasjon. Offentlighetsloven gir ikke adgang til å holde brevkopien tilbake fra Offentlighet inntil det er grunn til å regne med at brevet er kommet fram til adressaten. Offentlighetsloven § 4 gir en meget begrenset adgang til å bestemme at det i en bestemt sak først skal gjelde offentlighet fra et senere tidspunkt i saksforberedelsen. Vilåårene er at de dokumenter som da foreligger, antas å gi et direkte misvisende bilde av saken, og at offentlighet derfor kan skade åpenbare samfunnsmessige eller private interesser. Det er vedkommende forvaltningsorgan som kan treffe slik bestemmelse.

Stortingskomiteenes møter holdes for lukkede dører. Som følge av dette er det antatt at det som utgangspunkt ikke er adgang til å gi offentlige opplysninger om hva som har foregått bak de lukkede dørene. I sammenheng med dette er det mulig å mene at brev til eller fra en komité om en sak som komiteen har under behandling, først bør bli offentlige når innstillingen er avgitt. Ikke minst kan dette hensyn gjøre seg gjeldende for brev fra noen som har vært i komiteen til lukket høring, hvor synspunkter som det ble gitt uttrykk for i høringen, blir gjentatt/utdypet. Kanskje var det slike tanker justiskomiteen var inne på i uttalelsen i Innst. O. nr. 40 (1981-1982) som er sitert ovenfor: ("Komiteen vil særlig peke på at de hensyn som taler for ikke-offentlighet i forbindelse med Stortingets og Stortingets ulike organers arbeid, som regel vil falle bort når sakene er sluttbehandlet og avgjort").

En slik løsning vil imidlertid innebære formelt utsatt offentlighet for slike dokumenter i forhold til vesentlige deler av den praksis som har vært fulgt i de siste årene. Videre vil en slik utsatt offentlighet kreve endring av offentlighetsloven dersom den skal få virkning for offentlighet på forvaltningens hånd. Som nevnt blir brev fra et forvaltningsorgan til Stortinget offentlig hos forvaltningsorganet straks det er avsendt derfra. En slik utsatt offentlighet ville trolig få begrenset betydning i praksis også fordi organisasjoner ofte gjør media kjent med sine synspunkter straks de har sendt et brev til Stortinget eller har vært der til høring. Dersom et brev fra en organisasjon til en komité blir oversendt til et departement for kommentarer, blir brevet offentlig hos departementet når det er mottatt der.

I Innst. S. nr. 21 (1998-1999) uttalte justiskomiteen bl. a.:

"Etter komiteens mening vil allmennheten kunne få bedre innsyn i Stortingets arbeid og innspill fra interesseorganisasjoner og andre for å påvirke utfallet av saker som behandles i Stortinget."

Det synes å ville være i dårlig samsvar med justiskomiteens merknader og debatten i Stortinget 23. november 1998 om brev til komiteene om saker som er under behandling, først skulle bli offentlige når innstillingen er avgitt.

I det danske Folketinget blir offentlige utvalgsdokumenter offentlig tilgjengelige først dagen etter at dokumentet er omdelt til utvalget, jf. ovenfor. En tilsvarende regel for Stortinget vil medføre at en del dokumenter blir offentlige på Stortingets hånd noe senere enn det som vil være tilfellet hvis man skal følge analogien fra offentlighetslovens regler, og senere enn det som vanligvis har vært praktisert i de siste årene. Det fremmes heller ikke forslag om dette.

I samsvar med ovenstående bemerkninger foreslås fastsatt i § 1 at Stortingets dokumenter blir offentlige når de er kommet inn til eller sendt fra Stortinget. Adgangen etter offentlighetsloven § 4 til å beslutte utsatt offentlighet i særlige tilfelle vil gjelde tilsvarende for Stortinget.

2.11.3 Hvordan dokumentene gjøres kjent

Etter offentlighetsloven § 8 skal avskrifter, utskrifter og kopier gis vederlagsfritt. Likevel kan Kongen gi forskrift om betaling for slike tjenester, og om betaling for dokument som gjøres tilgjengelig i maskinlesbar form. Det er ikke gitt generell forskrift om betaling for kopier og lignende, bare på enkelte spesielle saksområder. Myndighet til å gi tilsvarende bestemmelser for Stortinget foreslås lagt til Presidentskapet, jf. § 9.

2.11.4 Saksbehandling og klage

Etter offentlighetsloven kan vedkommende forvaltningsorgan selv bestemme hvilke tjenestemenn innen organet som skal treffe avgjørelser om dokumentinnsyn. Krav om innsyn skal avgjøres uten ugrunnet opphold og er forutsatt å skulle skje temmelig raskt. Blir et krav avslått, skal det vises til den bestemmelse som er grunnlag for avslaget og opplyses om klageadgangen. Den som har fått avslag på et krav om innsyn, kan påklage avslaget til nærmeste overordnede forvaltningsorgan, altså ikke til høyere instans innen samme organ. Fristen for klage er tre uker. Også klagen skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

For Stortingets vedkommende kan det reises spørsmål om komiteene bør avgjøre anmodninger om offentlighet for komitépostens vedkommende. Ut fra arten av disse sakene - anvendelse av et regelverk på enkelttilfelle, hvor politiske hensyn ikke bør være avgjørende - vil dette neppe være tjenlig. Slike avgjørelser bør heller legges til administrasjonen. Det foreslås i § 10 overlatt til Stortingets direktør å bestemme hvilke stillingsinnehavere som skal ha slik myndighet. Kanskje vil det være hensiktsmessig at myndighet til å nekte innsyn legges til tjenestemenn på et høyere nivå enn fullmakt til å gi innsyn. Praktiske hensyn tilsier at komitésekretærene får fullmakt til å gi innsyn i komitédokumenter. Avslag på anmodninger om innsyn bør trolig treffes av assisterende direktør/vedkommende avdelingsleder. I så fall bør avslag kunne påklages til Stortingets direktør. Er et avslag truffet av direktøren, bør Presidentskapet bli klageinstans. Det anses ikke aktuelt å legge myndigheten til å avgjøre klager til en instans utenfor Stortinget, heller ikke å opprette et nytt, uavhengig organ for dette formål.

Avgjørelser tatt av Stortingets presidentskap eller administrasjon vil ikke kunne bringes inn for sivilombudsmannen, jf. § 4 i ombudsmannsloven, som fastsetter at forhold som Stortinget har tatt standpunkt til, faller utenfor ombudsmannens arbeidsområde.

2.11.5 Tidspunkt for iverksettelse

Deler av dagens journalføring i Stortinget oppfyller ikke kravet om fortløpende journalføring. Det må derfor settes av en viss tid fra vedtak om dokumentoffentlighet og til iverksettelsestidspunktet, for å få gjennomført de endringer som det er behov for. Det foreslås derfor at regler om dokumentoffentlighet for Stortinget og endringer i instruks for underliggende organer først trer i kraft fra 1. januar 2001.

3. STORTINGETS OMBUDSMANN FOR FORVALTNINGEN

I forbindelse med forslaget til endring av ombudsmannens instruks er det framlagt egen Innst. O. nr. 91 (1999-2000) om endring av lov av 22. juni 1962 nr. 8 om ombudsmann for forvaltningen § 9.

3.1 Nåværende situasjon

Etter ombudsmannsloven § 9 annet ledd kan det i ombudsmannens instruks gis "nærmere regler om i hvilken utstrekning ombudsmannens saksdokumenter skal være offentlige". I ombudsmannsloven § 10 siste ledd heter det at ombudsmannen selv avgjør "om, og i tilfelle i hvilken form, han skal gi offentligheten meddelelse om sin behandling av en sak".

I praksis har innsyn først og fremst vært gitt i saksdokumentene i avsluttede saker som har vært tatt opp med forvaltningen, og da særlig ombudsmannens avsluttende uttalelse som er oversendt til klager og forvaltningen (med overstrykning av navn og andre identifiserende kjennetegn i nødvendig utstrekning). Men også ombudsmannens brev til forvaltningen på undersøkelsesstadiet, klageskrifter og forvaltningens svarbrev, har det i en viss utstrekning vært gitt innsyn i dersom dette klart har vært ansett som offentlig i forvaltningen. Praksis har imidlertid variert noe.

De hensyn som ligger til grunn for offentlighetsprinsippet i forhold til forvaltningens saksdokumenter, slik som demokrati- og kontrollhensyn og tillits- og legitimitetshensyn, gjør seg i stor grad gjeldende også i forhold til ombudsmannens saksdokumenter. Innsyn i ombudsmannens saksdokumenter kan gi borgerne økt tilgang på informasjon og vil kunne bidra til åpenhet om de saker forvaltningen behandler og de avgjørelser som treffes. En innføring av offentlighetsprinsippet ved ombudsmannens kontor kan også bidra til å gi allmennheten bedre innsyn i ombudsmannens kontroll med forvaltningen og bedre informasjonen om ombudsmannens virksomhet. Dette vil kunne styrke kontrollvirksomheten og bidra til å få rettet søkelyset mot uheldige forhold som bør endres. Økt offentlighet vil formentlig også kunne være egnet til å styrke tilliten til ombudsmannens arbeid utad.

3.2 Merknader til endring av instruks

Ombudsmannens taushetsplikt

I forhold til taushetsplikten kan det, av hensyn til særlige forhold knyttet til ombudsmannen virksomhet være en fordel at det gis selvstendige regler som ikke er knyttet direkte til taushetspliktbestemmelsene som gjelder for forvaltningen, f.eks. hva som nærmere bestemt anses som "noens personlige forhold" i forvaltningsloven § 13 i det konkrete tilfellet. Bestemmelsen er derfor i lovforslaget gitt en selvstendig utforming, jf. kriteriene "forhold av personlig karakter" og "drifts- eller forretningshemmeligheter". Dette gir ombudsmannen mulighet til å praktisere en noe utvidet taushetsplikt i forhold til det som strengt tatt gjelder for

forvaltningen i den enkelte sak dersom behovet skulle tilsi det.

Den foreslåtte taushetspliktbestemmelsen i ombudsmannsloven vil således bli tolket og praktisert med forvaltningsloven og særlovgivningen som bakgrunn og rettesnor, men vil altså ikke være formelt bundet av disse bestemmelsene.

Videre legges det til grunn at taushetsplikten for ombudsmannen og hans personale til vern for offentlige interesser vil følge av instruks når det mottas lovlig *graderte* dokumenter fra forvaltningen etter sikkerhetsinstruksen/sikkerhetsloven av 23. mars 1998 nr. 10 eller beskyttelsesinstruksen.

Unntak for offentligheten

Bestemmelsen i § 11 nr. 2 fastslår at ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet "når særlige grunner tilsier det". Ombudsmannen gis med dette en skjønnsmessig adgang til å unnta saksdokumenter fra offentlighet (taushetsrett) når det foreligger et begrunnet og reelt behov for det, jf. uttrykket "særlige grunner". En slik generell unntaksbestemmelse er ment å ivareta behovet for fleksibilitet i innsynsreglene som skal gjelde for ombudsmannens virksomhet. Både særlige hensyn knyttet til ombudsmannens virksomhet og andre beskyttelsesverdige interesser, kan tilsi at det etter omstendighetene gjøres unntak fra offentlighet etter denne bestemmelsen. Prinsippene i offentlighetsloven, herunder prinsippet om meroffentlighet, vil være retningsgivende for ombudsmannens praktisering av bestemmelsen. Ombudsmannen forutsettes imidlertid ikke å være bundet av innsynsreglene i offentlighetsloven, jf. forslaget til lovbestemmelse om dokumentoffentlighet i ombudsmannsloven § 9.

Særlige grunner til å gjøre unntak fra offentlighetsprinsippet kan f.eks. være hvor hensynet til klagere eller andre enkeltpersoners personvern tilsier det, selv om forholdet ikke er av såvidt personlig/privat karakter at det nødvendigvis er tale om taushetsbelagte opplysninger. Andre særlige grunner som kan tilsi unntak fra offentlighet, er hvor hensynet til offentlige interesser tilsier det. Dette kan f.eks. være tilfellet dersom forvaltningens svarbrev til ombudsmannen inneholder slike opplysninger som er nevnt i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 1 og nr. 2, eller dersom svarbrevet er lovlig gradert etter sikkerhetsinstruksen/sikkerhetsloven eller beskyttelsesinstruksen.

Interne dokumenter

Bestemmelsen § 11 nr. 3 fastslår at ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet, slik det også er fastslått i offentlighetsloven § 5 første ledd. På samme måte som forvaltningen, kan ombudsmannen ha et klart behov for å kunne unnta interne dokumenter utarbeidet ved ombudsmannens kontor, slik som notater og konsepter utarbeidet i den enkelte sak.

Hvordan dokumentene gjøres kjent

Innføring av regler om dokumentoffentlighet for ombudsmannens virksomhet, gjør det nødvendig å

opprette en offentlig journal over inn- og utgående dokumenter i de sakene som opprettes. Offentlig journal er et viktig arbeidsredskap for å gjøre innsynsretten effektiv, særlig for pressen, og en viktig forutsetning for at innsynsretten skal virke etter sitt formål. Det forutsettes at det blir etablert journal både i papirform og elektronisk. Den elektroniske journalen legges ut på ombudsmannens hjemmeside på internett. Arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 § 2-6, gitt med hjemmel i arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 gis tilsvarende anvendelse så langt de passer på ombudsmannens virksomhet.

Melding til Stortinget

Det bør være adgang til å nevne navn på bedrifter og organisasjoner selv om ombudsmannen finner at klagen er grunnløs, dersom saken først har slik "alminnelig interesse" at den omtales i årsmeldingen, jf. instruksen § 12 annet ledd. De samme hensyn gjør seg ikke gjeldende her som overfor enkeltpersoner (klagere eller tjenestemenn m.v.). Ombudsmannen gis en skjønnsmessig adgang til å unnlate å nevne navn i meldingen § 12 tredje ledd. Samtidig presiseres det at meldingen ikke skal inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

4. RIKSREVISJONEN

4.1 Nåværende situasjon

Riksrevisjonen har til nå ikke praktisert prinsippene i offentlighetsloven. Offentligheten gis ikke innsyn i de saker og dokumenter som Riksrevisjonen oppbevarer, og det er ikke etablert noe system med offentlig tilgjengelige postjournaler. Riksrevisjonen er formelt unntatt fra lov om arkiv av 4. desember 1992, jf. § 5 og tilhørende forskrifter av 11. desember 1998. I praksis har Riksrevisjonen likevel langt på vei fulgt de statlige arkivbestemmelsene.

4.2 Anvendelsesområde

Dokumentoffentlighet i Riksrevisjonen vil i utgangspunktet gjelde all korrespondanse til og fra Riksrevisjonen med de begrensninger som følger av offentlighetsloven eller ny midlertidig instruks for Riksrevisjonen. Dette vil være saksdokumenter utarbeidet av Riksrevisjonen som ledd i revisjonskommunikasjonen med reviderte virksomheter og overordnet departement, som for eksempel brev, rapporter, verifiserte referater fra møter med forvaltningen og antegnelser til statsregnskapet.

Innsynsrettens omfang

Når det gjelder innsynsrettens omfang, er det hensiktsmessig å skille mellom dokumenter som rutinemessig oversendes til Riksrevisjonen og dokumenter som Riksrevisjonen innhenter som et ledd i revisjonsprosessen.

Omfanget av dokumenter som rutinemessig oversendes i kopi til Riksrevisjonen, er stort, det er for eksem-

pel kopi av tildelingsbrev eller rundskriv utarbeidet av forvaltningen eller dokumenter fra andre virksomheter som Riksrevisjonen kontrollerer. Dokumenter som rutinemessig oversendes fra selskapene, statsbankene og statsforetakene m.fl. kan dessuten inneholde taushetsbelagt informasjon. Disse dokumentene er ikke utarbeidet for Riksrevisjonen, men oversendes i forbindelse med Riksrevisjonens kontrollarbeid. Dokumenter som rutinemessig oversendes Riksrevisjonen foreslås unntatt offentlighet.

Når det gjelder dokumenter/uttalelser som Riksrevisjonen innhenter særskilt som ledd i revisjonsprosessen, må det tas stilling til om allmennheten skal kunne begjære innsyn i dette materialet og i så fall om innsynsretten bare bør omfatte brev fra forvaltningen til Riksrevisjonen, eller om innsynsretten også bør gjelde alle vedlegg som på forespørsel sendes til Riksrevisjonen.

Riksrevisjonens innsynsrett i forvaltningens dokumenter er i dag hjemlet i lov om statens revisjonsvesen av 8. februar 1918 § 2, jf. også bevilgningsreglementet § 17. Det innebærer at Riksrevisjonen bl.a. har tilgang til materiale som er taushetsbelagt eller som på annet grunnlag er unntatt fra offentlig innsyn. I praksis er det kun regjeringsnotater som Riksrevisjonen ikke kan kreve innsyn i. Det vises til det særlige tillitsforholdet som eksisterer mellom Riksrevisjonen som revisor og revidert etat og Riksrevisjonens taushetspliktbestemmelser. Det ville for eksempel være uheldig om interne dokumenter i forvaltningen som forvaltningen selv har unntatt i medhold av offentlighetsloven § 5 første ledd, automatisk skulle bli offentlige ved oversendelse til Riksrevisjonen. Riksrevisjonen er også av den oppfatning at innsendte regnskaper og andre dokumenter i original som innhentes fra forvaltningen skal være unntatt fra offentlighet i Riksrevisjonen.

Det foreslås derfor at det hos Riksrevisjonen skal kunne begjæres innsyn i forvaltningens brev til Riksrevisjonen, men at det ikke kan kreves innsyn i vedlegg som oversendes fra forvaltningen. Selv om en slik regel ikke innebærer et forbud mot at Riksrevisjonen etter en nærmere vurdering også kan la allmennheten få innsyn i øvrige dokumenter som etter dette vil være unntatt, jf. prinsippet om meroffentlighet.

Interne dokumenter

Dokumenter som er utarbeidet av Riksrevisjonen som ledd i revisjonsprosessen og som er ment som grunnlagsdokumenter eller interne arbeidsdokumenter for Riksrevisjonen, bør i tråd med offentlighetsloven § 5 første ledd, kunne unntas fra offentlighet. Interne arbeidsdokumenter i Riksrevisjonen kan foruten arbeidspapirer (revisjonsplaner/programmer, vesentlighets- og risikovurderinger m.m.) være notater, rapporter, interne møtereferater og utkast til referat fra møter med forvaltningen, m.v. Unntaket fra offentlighet bør også omfatte dokumenter som er utarbeidet av særlige rådgivere, konsulenter eller sakkyndige som et ledd i revisjonsprosessen. Av hensyn til kontrollarbeidets karakter vil det regulært være lite aktuelt å gi allmennheten innsyn i slike interne arbeidsdokumenter.

dets karakter vil det regulært være lite aktuelt å gi allmennheten innsyn i slike interne arbeidsdokumenter.

Dokumenter vedrørende administrative forhold og personalforhold

Det foreslås et tilsvarende generelt unntak som for Stortingets administrasjon Korrespondanse internt i Riksrevisjonen og mellom tjenestemenn ansatt i Riksrevisjonen og Riksrevisjonens ledelse og administrasjon om tjenesteforhold, bør også være unntatt fra offentlighet. "Riksrevisjonens ledelse" vil både omfatte Kollegiet og alle andre nivåer i Riksrevisjonen som er tillagt ledelsesfunksjoner. Det vil under enhver omstendighet gjelde betydelig unntak fra prinsippet om offentlighet for disse dokumenter, jf. offentlighetslovens bestemmelser om unntak for opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Korrespondanse mellom Riksrevisjonen og Stortingets administrasjon som ledd i Riksrevisjonens budsjettprosess, bør også unntas fra offentlighet, jf. tilsvarende regel i offentlighetsloven § 6. Det samme gjelder korrespondanse om andre interne forhold som kan få budsjettmessige konsekvenser.

Saksbehandling og klageadgang

Riksrevisjonen avgjør hvem som skal ha kompetanse til å innvilge og avslå innsyn. Dersom innsyn blir avslått, bør det være adgang til å påklage avslaget til Riksrevisjonens kollegium som avgjør med endelig virkning om det skal gis dokumentinnsyn.

Hvordan dokumentene gjøres kjent

Ved innføring av dokumentoffentlighet i Riksrevisjonen må det etableres et system og interne retningslinjer som sikrer at både innsynsretten og begrensningene i innsynsretten blir ivaretatt på en betryggende måte. I praksis vil bl.a. Riksrevisjonen måtte opprette en offentlig tilgjengelig postjournal tilsvarende som i forvaltningen der alle dokumenter som kommer inn til og som sendes fra Riksrevisjonen journalføres. Graderte dokumenter må innføres i egne journaler unntatt fra offentlighet i henhold til Sikkerhetsinstruks/sikkerhetslov og Beskyttelsesinstruks.

I offentlighetsloven § 8 er det åpnet for at Kongen ved forskrift kan fastsette regler om betaling for avskrift, utskrift og kopier m.v. Det foreslås at Riksrevisjonens kollegium gis adgang til å fastsette tilsvarende bestemmelser.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av offentlighetsprinsippet vil få administrative og økonomiske konsekvenser for Riksrevisjonen i forbindelse med den tekniske/fysiske tilretteleggingen og innføringen av nye organisatoriske rutiner.

Riksrevisjonen bruker programvaren DocuLive og denne har alle obligatoriske funksjoner i Noark-3 som tilfredsstiller kravene til offentliggjøring og avskjerming av opplysninger. Riksrevisjonen legger til grunn at den offentlige postjournalen skal være tilgjengelig

på Riksrevisjonens nettsted og at det etableres en ordning for eksport av rapporten til en ekstern server.

Dersom omfanget av innsynsbegjæringer blir stort kan dette medføre at Riksrevisjonen må få tilført flere personalressurser. Nødvendig skoleing av alle ansatte i Riksrevisjonen som kan ha befatning med innsynsbegjæringer vil også medføre økte omkostninger for etaten.

5. OMBUDSMANNSNEMNDENE FOR FORSVARET

5.1 Gjeldende praksis

Dokumenter vedrørende Ombudsmannsnemnda for Forsvaret og Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige blir utferdiget gjennom nemndenes formann og på Ombudsmannens brevark.

Selv om nemndene/ombudsmannen er unntatt fra offentlighetsloven har dokumentoffentlighet hos nemndene/ombudsmannen blitt praktisert etter prinsippene i offentlighetsloven.

Dokumentoffentlighet har latt seg gjennomføre på en smidig og rask måte, og en er ikke kjent med at utenforstående har følt behov for en utvidelse av graden av den dokumentoffentlighet som utøves i dag.

Taushetsplikt

Personvern hensyn kan være fremtredende i saker til behandling hos ombudsmannsnemnda/ombudsmannen og det vil derfor være behov for unntak i slike saker. Det vises til at i saker vedrørende noens personlige forhold kan taushetsplikt være pålagt etter forskjellige lover, eks. forvaltningslovens § 13. I praksis har imidlertid tolkningen av hva som skal anses som "personlige forhold" bydd på betydelig tvil.

I saker med til dels taushetsbelagte opplysninger kan personell være engstelig for at deres spørsmål eller klage blir offentlig kjent, og unnlater kanskje å fremme spørsmål/klage i saker som faktisk ville fortjene en nærmere undersøkelse av ombudsmannen.

Spesielle hensyn vedrørende dokumentoffentlighet hos ombudsmannsnemnda/ombudsmannen.

Ombudsmannsordningen representerer en spesiell virksomhet, både hva angår kontroll og tilsynsoppgaver av eget tiltak, og med hensyn til å være en nøytral instans for vurdering av klager fra personell som føler seg urettmessig eller urimelig behandlet av de ordinære forvaltningsorganer.

Under ombudsmannsordningens ulike oppgaver forekommer særlige hensyn som krever spesiell oppmerksomhet og spesielle skjønnsmessige avveininger for ulike tiltak iverksettes.

Eksempelvis kan nevnes spesielle saker av meklingslignende karakter, anbefalinger eller antydninger til et forvaltningsorgan hvor sakens fakta kanskje under tvil kan gi grunn til nye overveielser eller revurderinger av saken.

Ombudsmannen må derfor kunne unnta dokumenter vedrørende denne typen saker.

Saksbehandling og klage

Unntak fra dokumentoffentlighet, avgjøres med endelig virkning av ombudsmannen. Dette ut fra at det Den kollegiale ombudsmannsnemnda behandler hovedsakelig generelle spørsmål etter innkalling i god tid før berammede nemndsmøter, gjennomsnittlig 5 møter pr. år, og det synes derfor upraktisk og sannsynligvis ugjennomførlig å behandle spørsmål i nemnda om dokumentinnsyn i konkrete saker.

6. EOS-UTVALGET

Lov av 3. februar 1995 nr. 7 om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste bestemmer i § 9 at kontrollutvalget og dets sekretariat har taushetsplikt hvis ikke annet blir bestemt, og med de unntak som følger av lovens § 8. Ifølge denne skal uttalelser til klagere være ugraderte. Opplysning om noen har vært gjenstand for overvåkingsvirksomhet eller ikke, anses som gradert hvis annet ikke blir bestemt. Utvalget avgjør i hvilken utstrekning dets ugraderte uttalelser eller ugraderte deler av disse skal offentliggjøres. Hvis offentliggjøring må antas å medføre at en klagers identitet vil bli avdekket, skal dennes samtykke foreligge. Utvalget avgir årlig melding til Stortinget om sin virksomhet. Slik melding kan også gis hvis det er avdekket forhold som Stortinget straks bør kjenne til. Meldingene og deres vedlegg skal være ugraderte. Stortinget har 30. mai 1995 vedtatt instruks for kontrollutvalget. Ifølge § 12 i instruksen bestemmer utvalget innen rammen av loven hva som skal meddeles offentligheten i saker som det har uttalt seg om. Ved omtalen av personer skal hensynet til personvernet iakttas. Tjenestemenn skal ikke navngis eller identifiseres uten med vedkommende departements godkjenning. For øvrig kan lederen eller den utvalget bemyndiger i lederens sted gi meddelelser til offentligheten om en sak er under undersøkelse og om den er ferdigbehandlet eller når den vil bli det.

Ved disse bestemmelsene i loven og instruksen for EOS-utvalget er det gitt utførlige regler om taushetsplikt og offentlighet for utvalgets virksomhet, og en ser ikke grunn til at det gis ytterligere regler om offentlighet for utvalgets dokumenter.

7. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kjell Terje Fevåg, Sigurd Grytten, Inger Lise Husøy, og lederen Gunnar Skaug, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Vidar Kleppe, fra Kristelig Folkeparti, Odd Holten og Kari Økland, fra Høyre, Svein Ludvigsen, og fra Sosi-

alistisk Venstreparti, Kristin Halvorsen, viser til det foreliggende utkast til regler om dokumentoffentlighet for Storting, og Stortingets organer som er utarbeidet av Stortingets administrasjon basert på den tidligere behandling som er gjengitt i den foregående saksframstilling.

Komiteen finner å kunne gi utkastet sin støtte, slik at det blir fastsatt et eget regelverk og endrede instruksjoner som så kan danne grunnlag for utprøving og iverksettelse. Dersom eventuelle spørsmål og problemer knyttet til regelverket skulle oppstå er komiteen innstilt på å vurdere endringer i reglene om dokumentoffentlighet.

Komiteen forutsetter at Stortinget praktiserer offentlighetslovens prinsipper så langt det lar seg gjøre. Lovens hovedbestemmelser er at enhver kan kreve å gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak, med unntak av der offentlighet kan føre til skade.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at det derfor er grunn til å tro at de foreslåtte regler burde gått lengre. Dette gjelder særlig:

- at en sentral betydning for gjennomføring av offentlighetsprinsippet er at alle dokumenter kan identifiseres i en postjournal, og at alle dokumenter journalføres i samsvar med intensjonen i arkivforskriften.
- at en foretar en reell vurdering av mulighet for offentlighet, også der forvaltningsorganer har påført at dokumentet er unntatt fra offentlighet
- at reglene gjelder alle dokumenter innkommet til/ sendt fra Stortinget, også der disse finnes i original eller kopi hos et forvaltningsorgan
- at en ikke innfører nye skjønnsmessige unntaksbestemmelser som «særlige grunner», «finner grunn til» etc ut over de unntaksbestemmelser som følger offentlighetsloven.
- At det er mulig at en innenfor unntak fra offentlighet hos Riksrevisjonen som går lengre enn det som er nødvendig og ønskelig ut fra tjenstlige behov. Trolig burde behovet for unntak kunne ivaretas med offentlighetslovens alminnelige unntaksbestemmelser.

Dette medlem viser til at Ot.prp. nr. 56 (1999-2000) for tida ligger til behandling i Stortinget. De konklusjoner Stortinget måtte trekke gjennom behandling av denne kan også få følger for Stortingets egen praksis. Når dette medlem derfor anbefaler de foreslåtte regler er det ut fra den klare forutsetning av at det tas initiativ til evaluering etter et års tid, og at en i den sammenheng konsulterer ekstern juridisk ekspertise og pressens organer.

8. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til ovenstående og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Regler om dokumentoffentlighet for Stortinget

§ 1.

Enhver kan hos Stortinget kreve å få gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak, når dokumentet er kommet inn til eller sendt fra Stortinget. Bestemmelsene i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av disse regler. Det samme gjelder forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 3 og 11.

Begrepet "Stortinget" i disse regler omfatter - foruten Stortinget som kollegialt organ - Lagtinget, Odelstinget, stortingskomiteene, Stortingets presidentskap, Stortingets internasjonale delegasjoner, andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon, og Stortingets administrasjon.

§ 2.

Disse regler gjelder ikke for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, og heller ikke for dokumenter som utveksles mellom disse og organer som nevnt i § 1 annet ledd.

Videre gjelder reglene ikke for kongelige proposisjoner og meldinger, private forslag, komitéinnstillinger og andre dokumenter som tas inn i de trykte Stortingsforhandlingene - bortsett fra spørsmål til medlemmer av regjeringen til skriftlig besvarelse, med svar - og for dokumenter hvor spørsmålet om dokumentoffentlighet er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

Reglene gjelder heller ikke for dokumenter som i original eller kopi også finnes hos et forvaltningsorgan, bortsett fra brev til eller fra Stortinget.

§ 3.

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannsnemnda for Forsvaret, Ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige eller Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, og som gjelder et av de sistnevnte organers budsjett eller interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

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

§ 4.

Dokumenter som utveksles mellom to organer som nevnt i § 1 annet ledd, er som hovedregel offentlige. Dokumenter som er utarbeidet av sekretariatet for en stortingskomité, Stortingets presidentskap, en av Stortingets internasjonale delegasjoner eller et annet kollegialt organ som har sekretariat i Stortingets administrasjon, til bruk for organet, kan unntas fra offentlighet. Dersom et organ ber et annet organ om uttalelse, kan både brevet der det bes om uttalelse og uttalelsen unntas fra offentlighet. Et dokument som utveksles mellom Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon og en tilsatt i administrasjonen, kan unntas fra offentlighet.

§ 5.

Møteprotokoll for de kollegiale organer som er omhandlet i § 4 annet punktum, er ikke offentlig.

§ 6.

Har et forvaltningsorgan påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra offentlighet etter offentlighetsloven, kan det i Stortinget uten videre unntas fra offentlighet.

§ 7.

Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i henhold til instruks for tilsatte i Stortingets administrasjon, er ikke offentlige.

§ 8.

Selv om et dokument kan unntas fra offentlighet, skal det vurderes om det likevel bør kunne gjøres kjent helt eller delvis. Dette gjelder ikke dokument som er omhandlet i § 5. Presidentskapet kan likevel samtykke i innsyn i slike dokumenter.

§ 9.

Stortingets presidentskap kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter § 8 i offentlighetsloven.

§ 10.

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

II

Endringer i instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen

I instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, fastsatt av Stortinget 19. februar 1980 i medhold av sivilombudsmannsloven § 2, gjøres følgende endringer:

§ 11 skal lyde:

§ 11 *Dokumentoffentlighet ved Ombudsmannens kontor.*

1. *Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige, med mindre annet følger av taushetsplikt eller av unntakene i nr. 2, 3 og 4 nedenfor. Med ombudsmannens saksdokumenter menes dokumenter utarbeidet i forbindelse med ombudsmannens behandling av saken. Forvaltningens saksdokumenter utarbeidet eller innhentet under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.*

2. *Ombudsmannens saksdokumenter kan unntas offentlighet når særlige grunner tilsier det.*

3. *Ombudsmannens interne saksdokumenter kan unntas offentlighet.*

4. *Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Ombudsmannen og som gjelder Ombudsmannens budsjett og interne administrasjon, kan unntas offentlighet.*

5. *Det kan kreves innsyn i det offentlige innholdet av journal som Ombudsmannen fører for registrering av dokument i de sakene som opprettes. Arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126 og arkivforskriften av 11. desember 1998 nr. 1193 gjelder tilsvarende så langt de passer på Ombudsmannens virksomhet.*

§ 12 tredje ledd skal lyde:

Når Ombudsmannen finner grunn til det, kan han unnlate å nevne navn i meldingen. Meldingen skal uansett ikke inneholde opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

III

Midlertidig instruks om offentlighet for Riksrevisjonen

§ 1

Enhver kan hos Riksrevisjonen gjøre seg kjent med det offentlige innholdet i dokumenter i en bestemt sak, når dokumentet er kommet inn til eller er sendt fra Riksrevisjonen. Bestemmelsene i lov av 19. juni 1970 nr. 69 om offentlighet i forvaltningen gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av disse regler. Det samme gjelder forskrifter gitt med hjemmel i offentlighetsloven §§ 3 og 11.

§ 2

Med dokumenter i en bestemt sak menes korrespondanse til og fra Riksrevisjonen om samme saksforhold. Dokumenter som foreligger hos kontrollert virksomhet og som følger som vedlegg i en sak, eller som innhentes som ledd i Riksrevisjonens kontroll, er ikke offentlige hos Riksrevisjonen. Det samme gjelder dokumenter som rutinemessig sendes i kopi til Riksrevisjonen.

§ 3

Dokumenter som utveksles mellom Stortinget og Riksrevisjonen og som gjelder Riksrevisjonens bud-

sjett og interne administrasjon, kan unntas fra offentlighet.

§ 4

Dokumenter som utveksles mellom Riksrevisjonens ledelse, administrasjon og tilsatte, kan unntas fra offentlighet.

§ 5

Den som nektes innsyn i en sak i Riksrevisjonen, kan påklage vedtaket til Riksrevisjonens kollegium. Riksrevisjonens kollegium avgjør med endelig virkning om det skal gis innsyn.

§ 6

Riksrevisjonens kollegium kan gi bestemmelser tilsvarende forskrifter som Kongen kan gi etter § 8 i offentlighetsloven.

IV

Tilføyelse til instruks for Forsvarets ombudsmannsnemnd

Ny § 8 skal lyde:

Dokumenter fra ombudsmannsnemnd utferdiges gjennom nemndas formann og på ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige.

Ombudsmannen avgjør likevel med endelig virkning om et dokument skal unntas fra offentlighet ut fra prinsippene i offentlighetsloven eller ut fra særlige hensyn som gjør seg gjeldende for nemndas og ombudsmannens virksomhet.

Dokumenter som gjelder ombudsmannsnemndas/ombudsmannens budsjett eller interne administrasjon kan unntas fra offentlighet.

Møteprotokoller for nemnda og dokumenter som utveksles mellom administrasjonen og en tilsatt er ikke offentlige.

Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos ombudsmannsnemnda behandles og avgjøres av ombudsmannen.

Med ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondansen mellom ombudsmannen og borgeren og mellom ombudsmannen og forvaltningen. Dokumenter som forelå under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

Ombudsmannen har taushetsplikt i samme utstrekning som forvaltningen. Den samme taushetsplikt påhviler ombudsmannsnemndas medlemmer og

ombudsmannens personale. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet i tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønstre.

V

Tilføyelse til instruks for ombudsmannsnemnda for sivile vernepliktige

Ny § 9 skal lyde:

Dokumenter fra ombudsmannsnemnda utferdiges gjennom nemndas formann og på ombudsmannens brevark.

Ombudsmannsnemndas/Ombudsmannens saksdokumenter er offentlige.

Ombudsmannen avgjør likevel med endelig virkning om et dokument skal unntas fra offentlighet ut fra prinsippene i offentlighetsloven eller ut fra særlige hensyn som gjør seg gjeldende for nemndas og ombudsmannens virksomhet.

Dokumenter som gjelder ombudsmannsnemndas/ombudsmannens budsjett eller interne administrasjon kan unntas fra offentlighet.

Møteprotokoller for nemnda og dokumenter som utveksles mellom administrasjonen og en tilsatt er ikke offentlige.

Saker som gjelder dokumentoffentlighet hos ombudsmannsnemnda behandles og avgjøres av ombudsmannen.

Med ombudsmannens saksdokumenter menes korrespondansen mellom ombudsmannen og borgeren og mellom ombudsmannen og forvaltningen. Dokumenter som forelå under forvaltningens behandling av saken, er ikke offentlige hos ombudsmannen.

Ombudsmannen har taushetsplikt i samme utstrekning som forvaltningen. Den samme taushetsplikt påhviler ombudsmannsnemndas medlemmer og ombudsmannens personale. Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet i tjenesten.

Ombudsmannen fører journal etter arkivlovens mønstre.

VI

Ikrafttreden

Disse regler trer i kraft den 1. januar 2001 og gjelder dokumenter som er kommet inn til eller sendt fra vedkommende organ denne dato eller senere.

VII

Endringer i lov av 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen, jf. Innst. O. nr. 91 (1999-2000) trer i kraft den 1. januar 2001.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 8. juni 2000

Gunnar Skaug
leder og ordfører

Svein Ludvigsen
sekretær