



## STORTINGET

# Innst. 247 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget  
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 8:59 L (2021–2022)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Seher Aydar og Bjørnar Moxnes om å gjenopprette Sivilombudets innsynsrett i regjeringens dokumenter

Til Stortinget

## Bakgrunn

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene. For å utføre denne viktige rollen i demokratiet og rettsstaten er det helt avgjørende at Sivilombudet har innsyn i myndighetenes dokumenter. Forslagsstillerne viser til at Sivilombudets innsynsrett ble innskrenket i forrige stortingsperiode. I forbindelse med behandling av Rapport fra utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon, Dokument 21 (2020–2021) kapittel 10, jf. Innst. 409 L (2020–2021), vedtok Stortinget et forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og uavhengig representant om å tilføye følgende unntak fra Sivilombudets innsynsrett i sivilombudsloven § 20:

«Unntatt fra dette er regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse.»

Forslaget var direkte i strid med det samtlige partier i det tverrpolitiske utvalget til å utrede Stortingets kontrollfunksjon (heretter Harberg-utvalget) hadde gått

inn for i sin rapport (Dokument 21 (2020–2021)). I Innst. 409 L (2020–2021) skrev også en enstemmig kontroll- og konstitusjonskomité at Harberg-utvalget i sitt arbeid har

«lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i.»

Forslagsstillerne mener det var svært uheldig at det borgerlige flertallet snudde i løpet av behandlingen av saken på Stortinget og i stedet for å hegne om Sivilombudets innsynsrett, foreslo og vedtok å innskrenke denne.

Lovendringen som innskrenker Sivilombudets innsynsrett, trådte i kraft 1. juli 2021. 13. desember 2021 varslet sivilombud Hanne Harlem i et intervju i VG at regjeringen allerede har benyttet den nye unntaksbestemmelsen til å begrense Sivilombudets innsyn i opplysninger. Konsekvensen var i ett av tilfellene at Sivilombudet ikke kunne avgjøre om klagerens rettigheter i den konkrete saken var ivarettatt av forvaltningen.

Sivilombudet fastslo også følgende til VG om de negative konsekvensene av innskrenkingen av innsynsrett:

«Det er et tankekors at Sivilombudet, som jobber for at enkeltmennesker ikke skal utsettes for urett fra forvaltningen, ikke skal få innsyn. Å ha fullt innsyn i alle dokumentene er også viktig for at vi skal kunne forsikre oss om at alt er i orden. Hvis det oppstår tvil om vi har fått undersøkt alt i en sak, kan det skape usikkerhet rundt om våre uttalelser er gitt med forbehold.»

Forslagsstillerne stiller seg bak Sivilombudets bekymring.

Forslagsstillerne mener dessuten at dersom Stortinget ikke reverserer innskrenkingen av Sivilombudets

innsynsrett, vil det settes en farlig presedens som kan bidra til innskrenking av andre kontrollorganers innsynsrett. Det vil også gi grunn til å stille spørsmål ved Stortingets vilje til å ivareta sin kontrollfunksjon generelt.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endring i sivilombudsloven

## I

I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) gjøres følgende endring:

§ 20 første ledd annet punktum oppheves.

Nåværende tredje punktum blir annet punktum.

## II

Loven trer i kraft straks.»

## Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Even Eriksen, Kari Henriksen og Lubna Boby Jaffery, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, og fra Venstre, Grunde Almeland, viser til Dokument 8:59 L (2021–2022).

Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (Sivilombudet) skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen for å hindre urett mot den enkelte eller feil fra forvaltningens side. Sivilombudet skal også bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene.

For å utføre denne viktige rollen er det avgjørende at Sivilombudet i størst mulig grad har innsyn i myndighetenes dokumenter som danner grunnlag for forvaltningens avgjørelser. Det klare utgangspunktet er derfor at Sivilombudet har krav på alle opplysninger innenfor ombudets arbeidsområde, som er nødvendige for å gjøre jobben ombudet er satt til å gjøre.

Komiteen viser til at det har vært enkelte sider ved ombudets tilgang på opplysninger som har vært omdiskutert. Spesielt gjelder dette ombudets tilgang til regjeringsnotater (r-notater). Harberg-utvalget, som utredet Stortingets kontrollfunksjon, jf. Dokument 21 (2020–2021), fant det ikke nødvendig å avklare hva som var gjeldende rett, men foreslo at Sivilombudet skulle få tilgang til r-notater dersom dette var relevant og nødvendig for å ivareta ombudets mandat og oppgaver etter loven. Utvalget la til grunn at det er kontrolløren og ikke

den kontrollerte som må definere hva de trenger innsyn i.

For å unngå at Sivilombudet ble brukt av andre som klager til ombudet, ble det satt strenge krav for når r-notater kunne kreves fremlagt. Utvalget forutsatte at r-notater kun unntaksvis kunne kreves fremlagt når det var absolutt nødvendig for å behandle en sak, og det er spesielle holdepunkter for at r-notater og relaterte dokumenter vil kunne inneholde avgjørende opplysninger. Utvalget understreket at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen.

Komiteen viser til at stortingsflertallet i forbindelse med behandlingen av Dokument 21 (2020–2021), jf. Innst. 409 L (2020–2021), vedtok unntak fra Sivilombudets innsynsrett i «regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at det i Dokument 21 (2020–2021) står følgende under punkt 10.13.2.2:

«Utvalget har i sitt arbeid lagt til grunn en klar forutsetning om at det er kontrolløren, og ikke den kontrollerte, som må definere hva de i sitt oppdrag trenger innsyn i. Utvalget mener med det som bakgrunn at det prinsipielt riktige utgangspunktet er at ombudet har tilgang på opplysninger fra forvaltningen, i den grad disse er relevante og nødvendige for at ombudet skal kunne ivareta sitt mandat og sine oppgaver etter loven.

Utvalget vil likevel understreke at ombudet som klar hovedregel ikke skal be om å få regjeringsnotater (r-notater, tradisjonelt ansett som statsrådenes egne notater), og dokumenter direkte relatert til disse, selv om ombudet i og for seg har krav på det så fremt det anses nødvendig for å kunne utføre sin oppgave etter loven. Slike dokumenter skal kun kreves fremlagt helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å behandle en sak og det er spesielle holdepunkter for at regjeringsnotater eller relaterte dokumenter vil kunne inneholde avgjørende opplysninger. Utvalget forutsetter at ombudet viderefører sin praksis med å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter fremlagt. Videre vil utvalget understreke at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen. Utvalget mener derfor at ombudet bør være spesielt varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak.»

Flertallet stiller seg bak Harberg-utvalgets syn, og mener Sivilombudet må ha tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for at de skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Flertallet viser til at Stortinget ved behandlingen av Innst. 392 S (2020–2021) om Stortingets eksterne organer understreket at tilliten til Sivilombudet som stortingsorgan forutsetter uavhengighet fra forvaltningen. Et sentralt element i uavhengigheten

er at Sivilombudet kan pålegge forvaltningen å gi tilgang til nødvendig informasjon.

Flertallet vil understreke at regjeringsnotater og dokumenter direkte knyttet til disse, som protokoll fra regjeringskonferanse, utkast til regjeringsnotat, merknader, oversendelsesbrev og håndnotater er avgjørende for beslutningene regjeringen gjør i regjeringskonferansene. Det er derfor viktig at regjeringen gjennom disse dokumentene kan ha en fortrolig dialog som er bevart for ettertiden. Flertallet vil derfor understreke at Sivilombudet bare skal be om denne typen dokumenter helt unntaksvis i tilfeller hvor det er absolutt nødvendig for å kunne utføre sine oppgaver etter loven. Flertallet legger til grunn at Sivilombudet vil fortsette å være svært tilbakeholdne med å kreve slike dokumenter framlagt, slik de var før sivilombudsloven ble vedtatt i 2021. I likhet med Harberg-utvalget mener flertallet at ombudets eventuelle tilgang på regjeringens dokumenter ikke innebærer at ombudet skal føre noen form for politisk kontroll av forvaltningen, og at ombudet bør være spesielt varsom med å be om innsyn i regjeringens dokumenter som ledd i undersøkelser av eget tiltak. Flertallet vil også understreke at selv om Sivilombudet får tilgang til slike dokumenter, blir de ikke offentlige. Ombudet skal behandle dokumentene etter regler om gradert og taushetsbelagt informasjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at r-notater aldri har vært fremlagt verken for Sivilombudet eller Riksrevisjonen som ledd i deres kontrollvirksomhet. Dersom en åpner opp for en slik praksis, er det fare for at r-notatene mister sin funksjon, og at beslutninger som i dag tas på bakgrunn av notatene, flyttes til andre fora. Dette gjelder uansett om slike notater helt unntaksvis og under helt spesielle omstendigheter kreves fremlagt.

Disse medlemmer vil for øvrig bemerke at Stortinget i dag som ledd i sin kontrollfunksjon kan kreve fremlagt «alle offentlige innberetninger og papirer» fra regjeringen etter Grunnloven § 75 f. Dersom Sivilombudet eller Riksrevisjonen skulle komme over forhold som gjør det nødvendig med innsyn i r-notater, kan Stortingets kontrollorganer anmode om at Stortinget innhenter disse og vurderer hva som eventuelt må gjøres.

Disse medlemmer viser til at spørsmålet om Sivilombudets adgang til dokumenter fra forvaltningen ble grundig behandlet av komiteen i Innst. 409 L (2020–2021) om kapittel 10 i Dokument 21 (2020–2021) fra Harberg-utvalget. Disse medlemmer står fast på prinsippet om at Grunnloven § 75 f gir Stortinget i plenum rett til å pålegge regjeringen en konstitusjonell plikt til å utlevere ethvert dokument som er i regjeringen, eller som den underliggende forvaltningen har. Dette ble grundig drøftet i Innst. 143 S (2021–2022). Utleveringsplikten omfatter også forvaltningens doku-

menter som er «interne» etter offentlighetsloven, og regjeringsinterne dokumenter, som regjeringsnotater og embetsverkets faglige vurderinger. Disse medlemmer mener det ikke er aktuelt å delegerer denne myndigheten til underliggende organ.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at Innst. 143 S (2021–2022) drøfter Stortingets egen kontrollvirksomhet og Stortingets grunnlovfestede rett til å be om innsyn i ethvert dokument, også regjeringsnotater. Sivilombudets innsynsrett er ikke utledet av Grunnloven § 75 f, og heller ikke en delegasjon av denne myndigheten. Flertallet viser til at Innst. 392 S (2020–2021) slår fast at Sivilombudets virksomhet også er uavhengig av Stortinget.

Flertallet understreker at Sivilombudets innsynsrett er selvstendig hjemlet i sivilombudsloven. Sivilombudets innsynsrett har også en mer avgrenset begrunnelse enn Stortingets, siden Sivilombudet innhenter opplysninger for å «føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene», jf. sivilombudsloven § 1.

Flertallet viser til at Norge tilsluttet seg Venezia-kommisjonens prinsipper for ombud (CDL-AD (2019)005) på møte i Europarådet 2. mai 2019. Prinsippene er ikke rettslig bindende for Norge, men må anses som sterkt forankrede anbefalinger. Prinsippene skal garantere for en fri og solid ombudsordning i demokratiske stater. I punkt 16 står det:

«Ombudet skal ha rettslig bindende rett til uinnskrenket innsyn i alle relevante dokumenter, databaser og materiell, også de som ellers vil være graderte eller taushetsbelagte.»

Flertallet mener at å frata Sivilombudet innsynsrett i regjeringsnotater og tilknyttede dokumenter representerer en type innskrenking i strid med Venezia-kommisjonens prinsipper.

Flertallet viser videre til at en enstemmig komité støttet Venezia-kommisjonens prinsipper i Innst. 409 L (2020–2021):

«Komiteen slutter seg til utvalgets konklusjon om at ombudet i utgangspunktet skal ha uinnskrenket tilgang til opplysninger fra forvaltningen, at dette innbefatter regjeringsdokumenter og relaterte dokumenter, og at dette gjelder uten hinder av taushetsplikt.»

Flertallet fremmer følgende forslag:

«Vedtak til lov

om endring i sivilombudsloven

## I

I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) gjøres følgende endring:

§ 20 første ledd annet punktum oppheves.

Nåværende tredje punktum blir annet punktum.

## II

Loven trer i kraft straks».

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råår Stortinget til å gjøre følgende

## vedtak til lov

om endring i sivilombudsloven

## I

I lov 18. juni 2021 nr. 121 om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen (sivilombudsloven) gjøres følgende endring:

§ 20 første ledd annet punktum oppheves.

Nåværende tredje punktum blir annet punktum.

## II

Loven trer i kraft straks.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. april 2022

**Peter Frølich**

leder

**Carl I. Hagen**

ordfører