



STORTINGET

Innst. 512 S

(2024–2025)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Dokument 21 (2023–2024)

Innstilling fra Stortingets presidentskap om Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler

Til Stortinget

1. Innledning

Stortingets presidentskap legger med dette frem forslag til nye regler om innsyn i Stortingets dokumenter, til erstatning for gjeldende Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter, først vedtatt ved stortingsvedtak 14. juni 2000, jf. Innst. S. nr. 234 (1999–2000).

Presidentskapets forslag bygger på Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler i Dokument 21 (2023–2024), overlevert til Stortingets presidentskap 26. september 2024.

2. Dokument 21 (2023–2024)

2.1 Oppnevning og mandat

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

Oppnevningen av utvalget har bakgrunn i et representantforslag, Dokument 8:90 S (2021–2022) om uav-

hengig behandling av søknader om innsyn i dokumenter fra Stortingets administrasjon og presidentskap. I behandlingen av representantforslaget uttrykte presidentskapet at det ville ta initiativ til en helhetlig gjennomgang av Stortingets dokumentoffentlighetsregler på et senere tidspunkt, først etter at andre utredningsarbeid, som ville ha betydning for gjennomgangen av dokumentinnsynsreglene, var sluttført, jf. Innst. 233 S (2021–2022) og Innst. 476 S (2022–2023).

Utvalgets mandat er gitt i Stortingets vedtak nr. 486 (2022–2023) av 15. juni 2023 og lyder slik:

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

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

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

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

Utvalget gis frist til 1. oktober 2024.»

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

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

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

2.2 Oversikt over utvalgets forslag

Utvalget foreslår nye regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter. I tråd med mandatet er utvalgets utgangspunkt at det bør gjelde samme krav til åpenhet og offentlighet for Stortinget som ellers i staten, med mindre Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet eller organisering tilsier noe annet. Utvalget tar derfor utgangspunkt i offentleglova for utforming av reglene om dokumentinnsyn for Stortinget.

Utvalget foreslår et eget og samlet regelverk for innsyn i Stortingets dokumenter, som regulerer innsynsretten, unntak fra innsyn samt saksbehandlingen og klagebehandlingen i Stortinget. Utvalget har vurdert om reglene burde fastsettes i offentleglova, men har kommet til at det ikke er hensiktsmessig. Utvalget foreslår samtidig tydelige henvisninger til bestemmelsene i offentleglova som også skal gjelde for Stortinget. Utvalget foreslår at både hovedregler om innsyn i offentleglova kapittel 2 og unntak i offentleglova kapittel 3 skal gjelde for Stortinget. Dette innebærer at tolkning og rettsutvikling knyttet til disse bestemmelsene i offentleglova også vil få betydning ved spørsmål om innsyn i Stortinget.

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

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

I spørsmålet om valg av reguleringsform, om utforming av unntak for korrespondanse med utredningsseksjonen, om unntak for dokumenter som allerede finnes hos et organ i offentleglova gjelder for, om unntak for

varsel om kritikkverdige forhold og om utforming av klageordningen er utvalget delt i et flertall og et mindretall.

2.3 Høringsinnspill

Stortingets presidentskap inviterte til åpen skriftlig høring om utvalgets rapport. Presidentskapet sendte også brev om høringen til utvalgte høringsinstanser. Presidentskapet mottok høringsinnspill fra statsministeren, Stortingets presselosje, Norges institusjon for menneskerettigheter, Rødts stortingsgruppe samt et samlet høringsinnspill fra Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag.

3. Lov eller stortingsvedtak

3.1 Gjeldende rett

Gjeldende regler om dokumentinnsyn for Stortinget er vedtatt ved alminnelig stortingsvedtak. Tilsvarende er Stortingets forretningsorden, som også har bestemmelser om møte- og dokumentoffentlighet i Stortinget, vedtatt ved alminnelig stortingsvedtak. Dette har blitt ansett forenelig med Grunnloven § 100 femte ledd, som sier at begrensninger i retten til innsyn i statens dokumenter må være fastsatt ved lov, jf. Innst. S nr. 166 (2008–2009).

3.2 Utvalgets vurdering og forslag

Når det gjelder valg av reguleringsform, mener utvalgets flertall at Stortingets regler om dokumentoffentlighet bør fastsettes ved formell lov. Flertallet viser blant annet til at Stortingets regler om innsyn i lov vil harmonere bedre med ordlyden i Grunnloven § 100 femte ledd og gi et sikrere grunnlag for utlevering av personopplysninger. Det vises også til at lovfesting kan bidra til å øke tilliten og legitimiteten til innsynsreglene og gjøre loven mer robust mot skiftende politiske regimer. For tilfellet at bestemmelsene lovfestes, mener et samlet utvalg at bestemmelsene bør fastsettes i en egen lov og ikke inkorporeres i offentleglova.

Utvalgets mindretall mener at Stortingets regler om dokumentinnsyn fortsatt bør fastsettes ved alminnelig stortingsvedtak. Mindretallet viser til at Stortingets regler om innsyn fra starten har vært regulert i denne formen, og at dette har vært ansett tilstrekkelig for å oppfylle krav som følger av Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser. Selv om det kan synes utenkelig at en regjering skal nekte å sanksjonere en lov om offentlighetsbestemmelser i Stortinget, mener mindretallet prinsipielt at Stortinget selv fullt ut bør fastsette og forvalte denne type regler. Også reglene i Stortingets forretningsorden fastsettes ved stortingsvedtak. Disse går ved motstrid foran Stortingets regler om dokumentoffent-

lighet, slik at rangordning og sammenhengen mellom reglene tilsier bruk av ordinært stortingsvedtak.

For øvrig vises det til utvalgets redegjørelse og drøftelse i Dokument 21 (2023–2024) kapittel 9.2.

3.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til at hovedreglene om offentlighet og innsyn i Stortinget følger av Grunnloven §§ 84 og 100 femte ledd. Etter begge bestemmelsene kan Stortinget vedta begrensninger i offentlighet og innsyn ved alminnelig stortingsvedtak.

Reguleringen av innsyn i Stortingets dokumenter følger ikke bare av Stortingets regler om dokumentinnsyn, men også for en stor del av Stortingets forretningsorden, som er fastsatt ved alminnelig stortingsvedtak i medhold av Grunnloven § 66. Tilsvarende er Reglement for avgradering av dokumenter utstedt i Stortinget av 20. juni 2019 vedtatt ved alminnelig stortingsvedtak.

Presidentskapet mener at det vil være lite hensiktsmessig å fastsette dokumentinnsynsreglene ved lov. Ved motstrid går lov foran alminnelig stortingsvedtak. Dokumentinnsynsreglene skal vike hvis spørsmålet om innsyn er regulert i Stortingets forretningsorden eller i særskilt stortingsvedtak. Dette tilsier at dokumentinnsynsreglene ikke bør være fastsatt i lov, men i samme vedtaksform som andre regler om innsyn og offentlighet i Stortinget. Presidentskapet mener derfor at dokumentinnsynsreglene bør fastsettes ved alminnelig stortingsvedtak.

Presidentskapet vil for øvrig påse at dokumentinnsynsreglene publiseres og tilgjengeliggjøres, slik at de ikke er vanskeligere å finne frem til enn om de hadde vært fastsatt i lov.

Presidentskapet er med dette enig med utvalgets mindretall, og foreslår at nye regler om dokumentinnsyn for Stortinget fastsettes ved alminnelig stortingsvedtak, som i dag.

4. Stortingets regler om dokumentoffentlighet og Stortingets forretningsorden

4.1 Gjeldende rett

I gjeldende Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 2 heter det at reglene ikke gjelder der spørsmålet om innsyn er løst i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt stortingsvedtak. Dette har bakgrunn i at regler om offentlighet i Stortinget følger av ulike regelverk, inndelt etter hvilke deler av Stortingets virksomhet de gjelder, og hvem reglene primært retter seg mot.

Stortingets forretningsorden regulerer sentrale spørsmål om møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet. Det vises til den nærmere redegjørelsen for dette i Dokument 21 (2023–2024) punkt 5.1.2. Forretningsordenen vedtas ved alminnelig stortingsvedtak, med særskilt hjemmel i Grunnloven § 66 siste punktum, der det fremgår at «Etter den der vedtatte orden er enhver pliktig til å rette seg».

4.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget viser til at den første forretningsordenen ble vedtatt allerede på det første ordentlige storting i 1815. Grunnloven § 66 er begrunnet i Stortingets behov for å kunne vedta sine egne prosedyreregler.

Videre viser utvalget til at brudd på forretningsordenen, i alle fall de «grove og gjentagne forsætlige brudd», etter omstendighetene kan utgjøre brudd på representantenes konstitusjonelle plikt etter Grunnloven § 66, og en representant som ikke retter seg etter forretningsordenen, kan i så fall bli stilt for riksrett.

Reguleringen i forretningsordenen utgjør Stortingets eget prosedyrereglement og gir regler av sentral betydning for Stortingets saksbehandling og for virksomheten i plenum og i komiteene, inkludert regler om møte- og dokumentoffentlighet, som særskilt gjelder den parlamentariske saksbehandlingen.

På denne bakgrunn mener utvalget at de grunnleggende reglene om møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet fremdeles bør reguleres i Stortingets forretningsorden.

4.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet er enig med utvalget i at de grunnleggende reglene om møte- og dokumentoffentlighet i Stortingets parlamentariske virksomhet bør reguleres i Stortingets forretningsorden. Presidentskapet foreslår heller ikke endringer i den nåværende fordelingen av ulike innsynsregler mellom Stortingets forretningsorden og Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter.

5. Bestemmelser i offentliglova som skal gjelde for Stortinget

5.1 Gjeldende rett

Etter dokumentinnsynsreglene § 1 andre punktum gjelder bestemmelsene i offentliglova for Stortinget «så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av disse regler». Dette innebærer at både de sentrale hovedreglene om innsyn i offentliglova kapittel 2 samt

de sentrale unntakene i lovens kapittel 3 i stor grad gjelder for Stortinget, men man må gå til offentleglova for å finne de nærmere bestemmelsene.

Gjennom henvisningen til offentleglova har Stortinget også plikt til å føre journal etter arkivlova. Selv om arkivlova med forskrift ikke er gjort gjeldende for Stortinget, har Stortingets administrasjon fastsatt retningslinjer og rutiner som innebærer at arkivlova og Riksarkivarens forskrift om arkivrutiner følges av stortingsarkivet.

5.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget mener at hovedreglene om innsyn i offentleglova kapittel 2 bør gjelde for Stortinget. Ved siden av å gjengi formålet med reglene og hovedregelen om åpenhet ved innsyn i Stortingets regler, bør det i Stortingets regulering tydeligere og mer konkret enn i dag henvises til de aktuelle bestemmelsene i offentleglova. Dette vil bidra til at Stortingets regler blir mer brukervennlige og presist innrettet mot hva som faktisk kan eller skal unntas fra innsyn.

Utvalget foreslår enkelte modifikasjoner iplikten til å føre journal og tilgjengeliggjøre journal på internett. For det første foreslår utvalget at det avgrenses mot dokumenter som inngår i den parlamentariske sakshandlingen, og som publiseres på Stortingets nettsider, for eksempel innstillinger fra en komité til Stortingets plenum og referater fra stortingsforhandlingene. Disse dokumentene journalføres i dag ikke i Stortingets elektroniske journal, men hensynet til innsyn, transparens og rask tilgjengeliggjøring ivaretas gjennom publiseringsløsningen på stortinget.no. Dette er også den primære kanalen for innsyn for både publikum og presse, fremfor innsynsbegjæringer basert på postjournal. For å unngå ineffektiv ressursbruk gjennom doble registrerings-systemer foreslås det derfor at plikten til å føre journal etter arkivlovas bestemmelser ikke skal gjelde for dokumenter som inngår i Stortingets parlamentariske saksbehandling. Dette er imidlertid ikke til hinder for at slike dokumenter etter en hensiktsmessighetsvurdering i tillegg kan journalføres og fremgå av Stortingets elektroniske journal.

Utvalget mener videre at de fleste av unntakene i offentleglova kapittel 3 bør gjelde for Stortinget. Blant offentleglovas unntak er det kun enkelte bestemmelser som ikke anses hensiktsmessige, og hvor utvalget foreslår en egen regulering. De områdene hvor utvalget foreslår særreguleringer, er nærmere omtalt under punkt 6 og 7 nedenfor.

De øvrige unntakene i offentleglova kapittel 3 bør gjelde for Stortinget, også her med en tydelig og konkret henvisning i Stortingets regler til de aktuelle bestemmelsene i offentleglova.

Når det gjelder offentleglova kapittel 4 om saksbehandling og klage, foreslår utvalget at det fastsettes en egen regulering av både klageinstans og saksbehandling av klager i Stortingets regler, slik at offentleglovas bestemmelser på dette området ikke skal gjelde for Stortinget.

5.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til utgangspunktet om at det bør gjelde samme regler om dokumentinnsyn for Stortinget som for staten for øvrig, med mindre det er spesielle grunner som tilsier andre løsninger. I likhet med utvalget mener presidentskapet at innsynsreglene bør være tilgjengelige og enkle å anvende for både offentligheten og Stortinget. Klarere henvisninger til relevante bestemmelser i offentleglova, som for eksempel bestemmelsen om merinnsyn, vil bidra til å ivareta dette. Presidentskapet støtter utvalgets øvrige vurderinger og forslag og viser til disse.

6. Særlige tilpasningsbehov som følge av Stortingets rolle og organisering

6.1 Tilpasninger som følge av særlige forhold ved Stortinget

6.1.1 GJELDENE RETT

I Stortingets dokumentinnsynsregler er det flere bestemmelser som gjør unntak fra eller innebærer modifikasjoner fra det som ellers følger av offentleglova, som er begrunnet i Stortingets særlige rolle og organisering.

6.1.2 UTVALGETS OVERORDNEDE VURDERINGER

Utvalget peker på at offentleglova er utformet for å regulere dokumentinnsyn i forvaltningen og derfor er tilpasset forvaltningens oppgaver, organisering og særpreg. Stortinget har imidlertid en annen organisering og andre oppgaver enn forvaltningen, noe som gjør at enkelte bestemmelser i offentleglova ikke passer for Stortinget. Det er derfor behov for enkelte unntak og tilpasninger.

Stortingets organisering avviker også fra forvaltningen på måter som har betydning for innsynsreglene. Klageordningen i forvaltningen bygger på premisset om en hierarkisk struktur, som er ulik den i Stortinget, noe som har konsekvenser for hvordan en klageordning kan og bør utformes. Videre er Stortinget i plenum, presidentskapet, fagkomiteene og partigruppene ikke direkte sammenlignbare med organiseringen av sentralforvaltningen. Dagens regulering behandler «Stortinget»

som flere ulike organer, der blant annet Stortinget som kollegialt organ, stortingskomiteene, presidentskapet og Stortingets administrasjon er definert som separate enheter i dokumentinnsynsreglene § 1. Denne organiseringen innebærer i utgangspunktet større åpenhet enn det som følger av forvaltningens organisering og adgangen til å bruke unntak for organinterne dokumenter i offentleglova.

I forvaltningen anses for eksempel et departement som ett organ, slik at faglige innspill fra embetsverket til politisk ledelse er interne dokumenter som kan unntas offentlighet etter offentleglova § 14. Begrunnelsen for dette unntaket er å sikre en åpen og fri dialog under saksbehandlingen samt unngå å skape forventninger om et bestemt utfall.

For Stortinget kunne det vært aktuelt med en annen definisjon av hva som utgjør ett og samme organ. En mulig modell kunne vært å samle politisk valgte eller oppnevnte organer innenfor Stortinget i én enhet, slik at Stortinget ble behandlet på samme måte som et departement. Man kunne også vurdert om Stortingets administrasjon burde defineres på tilsvarende vis som embetsverket i sentralforvaltningen, og dermed ikke anses som et separat organ, men snarere som en del av organene bestående av de folkevalgte representantene. En slik endring ville innebære at reguleringen av innsyn i Stortinget i større grad ville tilsvare innsynsordningen i sentralforvaltningen, spesielt med hensyn til adgangen til å unnta interne dokumenter innenfor det som defineres som ett organ. Dette kunne redusert behovet for en særskilt regulering av korrespondanse mellom ulike organer i Stortinget, slik som i dag følger av dokumentinnsynsreglene § 4.

En utvidelse av hva som anses som ett organ i Stortinget, ville imidlertid kunne føre til vesentlig mindre offentlighet rundt Stortingets virksomhet. Ettersom mer av korrespondansen da ville foregå internt innenfor samme organ, og ikke mellom adskilte organer slik som i dag, ville færre dokumenter være tilgjengelige for offentlig innsyn. Utvalget går derfor ikke inn for å endre dagens definisjon av hva som utgjør «organer» i Stortinget. Samtidig innebærer videreføringen av gjeldende definisjon også et fortsatt behov for enkelte unntak, særlig for dokumenter av saksforberedende karakter.

6.1.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet viser til at organiseringen i Stortinget, der komiteer, presidentskapet og administrasjonen anses som ulike organer etter dokumentinnsynsreglene, legger til rette for stor grad av åpenhet. Samtidig er presidentskapet enig med utvalget i at denne inndelingen medfører behov for enkelte særlige tilpasninger i innsynsreglene som skal gjelde for Stortinget.

6.2 Forholdet mellom et organ og dets sekretariat

6.2.1 GJELDENE RETT

Etter dokumentinnsynsreglene § 4 andre punktum kan dokumenter som er utarbeidet av «sekretariatet for en stortingskomite, Stortingets presidentskap, en av Stortingets internasjonale delegasjoner eller et annet kollegialt organ som har sekretariat i Stortingets administrasjon, til bruk for organet», unntas fra innsyn. Etter offentleglova § 14 anses sekretariatsfunksjonen i et organ som en del av organet, slik at dokumenter som utveksles mellom disse, anses organinterne og kan unntas fra innsyn.

6.2.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Utvalget legger til grunn at den gjeldende adgangen til å unnta dokumenter utarbeidet av et sekretariat er i samsvar med reguleringen i offentleglova for forvaltningen. Ifølge offentleglova § 14 om interne dokumenter anses personer eller enheter som permanent utfører sekretariatsfunksjoner for et organ, som en del av dette organet, slik at unntaksadgangen gjelder tilsvarende. Dette gjelder også dersom sekretariatet i enkelte saker har fått myndighet til å treffe avgjørelser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 131. Utvalget vurderer at unntaket for sekretariatsfunksjoner i Stortingets organer er godt begrunnet og bør videreføres.

Dagens regulering av innsyn i Stortingets dokumenter er imidlertid uklar når det gjelder sekretariatsfunksjoner i administrasjonen, for eksempel komitérådenes bistand til stortingskomiteene. Det er ikke alltid tydelig om disse funksjonene skal regnes som en integrert del av det aktuelle organet eller som en del av administrasjonen. Utvalget mener at dette bør presiseres i nye regler. Videre omfatter ordlyden i gjeldende bestemmelser kun dokumenter utarbeidet av sekretariatet for organet, men ikke dokumenter sendt fra organets medlemmer til sekretariatet.

For å sikre en regulering som er i samsvar med offentleglova, mener utvalget at sekretariatene bør anses som en del av det organet de bistår. Dette innebærer at dersom en komitéråd yter løpende sekretariatsbistand til en komité, skal komitéråden regnes som en del av komiteen. Korrespondansen mellom komiteen og sekretariatet vil da falle inn under komiteens interne dokumenter. Når sekretariatet regnes som en integrert del av organet, bortfaller behovet for et særskilt unntak for korrespondanse mellom sekretariatet og organet. Utvalget foreslår derfor at dette unntaket ikke videreføres.

6.2.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet deler utvalgets syn om at det etter gjeldende regler kan fremstå uklart i hvilken ut-

strekning dokumenter som utveksles mellom et sekretariat for organet og organet, kan unntas fra innsyn. Dette gjelder for eksempel dokumenter som utveksles mellom henholdsvis komité- eller delegasjonssekretariater og komité- og delegasjonsmedlemmer. Presidentskapet mener også at begrunnelsen for rekkevidden av dette unntaket i offentleglova § 14 gjør seg gjeldende for Stortinget på samme måte som for staten for øvrig, og at det derfor bør fremstå klart at unntaket har samme reelle rekkevidde for Stortinget. Presidentskapet støtter derfor klargjøringen som utvalget foreslår, altså at sekretariatet anses som del av det aktuelle organet, med den konsekvens at dokumenter som utveksles mellom disse, anses interne og kan unntas fra innsyn. Presidentskapet er videre enig med utvalget i at dette medfører at bestemmelsen i nåværende dokumentinnsynsregler § 4 andre punktum blir overflødig. Den foreslås derfor ikke videreført.

6.3 Administrasjonens bistand til Stortingets presidentskap

6.3.1 GJELDENE RETT

Etter dokumentinnsynsreglene § 4 fjerde punktum kan et dokument som utveksles mellom Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap, unntas fra innsyn.

6.3.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Utvalget viser til at administrasjonens bistand til Stortingets presidentskap skiller seg fra sekretariatsfunksjonen for organer som komiteer, internasjonale delegasjoner eller utvalg. Ifølge forretningsordenen § 9 a har presidentskapet et overordnet ansvar for administrative saker, og saker av særlig viktighet skal drøftes med partigruppene. Presidentskapet kan også delegere myndighet til Stortingets direktør i administrative saker. Videre følger det av forretningsordenen § 9 b at Stortingets direktør fungerer som sekretær for presidentskapet, og at viktige administrative saker alltid skal forelegges presidentskapet.

Administrasjonen yter bistand til presidentskapet innen et bredt spekter av sakstyper, hvorav mange har en direkte tilknytning til parlamentariske prosesser. Dette inkluderer blant annet bistand til utforming av innstillinger til Stortinget fra presidentskapet. I slike tilfeller kan presidentskapet i stor grad sammenlignes med Stortingets fagkomiteer, særlig når det behandler saker oversendt fra Stortinget, for eksempel representantforslag om administrative forhold. Dette gjelder også når presidentskapet fremmer saker på eget initiativ. I disse prosessene utarbeider administrasjonen saksdokumenter i rollen som sekretariat for presidentskapet.

Med bakgrunn i presidentskapets rolle i Stortingets forretningsorden og den tilhørende bistanden fra administrasjonen anbefaler utvalget å videreføre unntaksadgangen for korrespondanse mellom Stortingets administrasjon og presidentskapet.

6.3.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet er enig med utvalget i at presidentskapets rolle tilsier at det er behov for å videreføre en særregel for dokumenter som utveksles mellom Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap, og at det også er behov for å videreføre en unntaksadgang for slike dokumenter. Slike dokumenter er et viktig premis for presidentskapets interne drøftelser, og hensynene som underbygger unntaksadgangen for interne dokumenter etter offentleglova § 14, tilsier at slike dokumenter bør kunne unntas. Presidentskapet viser også til at det utvises meroffentlighet om presidentskapets endelige vedtak, der det ikke er særlige hensyn som tilsier behov for konfidensialitet. For øvrig viser presidentskapet til utvalgets vurdering og forslag.

6.4 Unntak for korrespondanse mellom organer

6.4.1 GJELDENE RETT

Dokumenter som utveksles mellom organer i Stortinget, er som hovedregel offentlige, jf. dokumentinnsynsreglene § 4 første punktum, jf. § 1 første punktum. Korrespondanse der et organ ber et annet organ om uttalelse, kan likevel unntas fra innsyn, jf. dokumentinnsynsreglene § 4 tredje punktum.

6.4.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Utvalget anser at det kan være behov for å kunne unnta korrespondanse mellom Stortingets ulike organer, særlig i saksforberedende arbeid. I gjeldende regler er det unntaksadgang for korrespondanse der et organ ber et annet organ om uttalelse. Et slikt unntak kan for eksempel gjelde dersom en stortingskomité ber utredningsseksjonen om å lage en utredning, eller hvis en komité ber en annen komité om å uttale seg om et utkast til komitéinnstilling.

På samme måte som forvaltningen har Stortinget og de ulike organene i Stortinget behov for å kunne unnta dokumenter av saksforberedende karakter. Utvalget anser at den gjeldende unntaksadgangen for korrespondanse der et organ ber et annet organ om uttalelse, ivaretar dette behovet og bør videreføres. Som for andre unntaksregler vil det imidlertid ofte være grunn til å gi innsyn, for eksempel bør det normalt gis innsyn i en utredning bestilt av en komité etter at en sak er fremmet for Stortinget. Det er praksis at uttalelser fra andre komiteer til et utkast til komitéinnstilling tas inn i den ende-

lige innstillingen til Stortinget. Dette henger sammen med reglene i forretningsordenen § 31 siste ledd, som fastslår at en innstilling ikke skal offentliggjøres før den er endelig avgitt. Derfor vil det i praksis som regel dreie seg om utsatt offentlighet frem til innstillingen er avgitt, og det vil kun unntaksvis være snakk om å unnta anmodninger om uttalelser eller uttalelser mellom organer i Stortinget fra offentlighet over tid.

For å understreke at det skal være en viss terskel for å kunne unnta korrespondanse mellom ulike organer i Stortinget, foreslår utvalget at det i bestemmelsen tas inn et vilkår om at unntak er nødvendig for å sikre en forsvarlig saksbehandling.

6.4.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet viser til at den klare hovedregelen i dag er at det praktiseres åpenhet når et organ for Stortinget innhenter en uttalelse fra et annet organ i Stortinget. Presidentskapet er derfor enig i at det innføres et kriterium om at slike dokumenter bare kan unntas så lenge det er nødvendig av hensyn til forsvarlig saksbehandling. Et eksempel på at unntak kan være nødvendig, er tilfeller der en fagkomité sender et utkast til innstilling til uttalelse hos en annen fagkomité. Her vil det av hensyn til Stortingets interne saksforberedelse være behov for et midlertidig unntak fra offentlighet frem til innstillingen er endelig avgitt, jf. også sammenhengen med Stortingets forretningsorden § 31 siste ledd om at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt. Når innstillingen er avgitt, vil uttalelsen fra den andre fagkomiteen være tatt inn i den avgitte innstillingen, slik at hensynet til transparens om Stortingets saksbehandling vil være ivarett.

6.5 Korrespondanse med ansatte

6.5.1 GJELDENE RETT

Regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter § 4 gir adgang til å unnta dokumenter som utveksles mellom en ansatt i Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap eller Stortingets administrasjon. Bakgrunnen for dette unntaket er at korrespondanse mellom stortingsrepresentanter og administrasjonen tidligere ble unntatt offentlighet, jf. Innst. S. nr. 234 (1999–2000) punkt 2.5.2.

6.5.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Unntaket for korrespondanse mellom representantene/gruppene og presidentskapet/Stortingets administrasjon i tidligere dokumentinnsynsregler § 2 ble opphevet ved vedtakelsen av de gjeldende reglene i 2009. Det tilsvarende unntaket for ansatte i administrasjonen ble imidlertid ikke opphevet. Gjeldende regler for Stortingets ansatte gir en bredere unntaksadgang enn det som

gjelder for ansatte i forvaltningen etter offentleglova. Etter at unntaket for representantene og partigruppene ble opphevet, anser utvalget at en slik ulikhet ikke er godt begrunnet, og foreslår at unntaket for ansatte i administrasjonen også bør oppheves. Det vil innebære at området reguleres av de relevante unntaksreglene i offentleglova, blant annet unntaket for tilsettingssaker og lønnsoppgaver i § 25, samt regler om unntak for taushetsbelagte opplysninger om personlige forhold.

6.5.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet viser til utvalgets vurdering og er enig i at det for Stortinget ikke er behov for et mer omfattende unntak for dokumenter som utveksles mellom ansatte i administrasjon og presidentskapet eller administrasjonen, enn det som til sammenligning gjelder for staten for øvrig. Presidentskapet støtter derfor at nåværende § 4 i dokumentinnsynsreglene ikke videreføres, og at innsyn i slike dokumenter i stedet reguleres av relevante bestemmelser i offentleglova samt unntaket for taushetsbelagte opplysninger.

6.6 Møteprotokoller fra kollegiale organer i Stortinget

6.6.1 GJELDENE RETT

Etter dokumentinnsynsreglene § 5 kan møteprotokoll fra stortingskomiteene, Stortingets presidentskap, Stortingets internasjonale delegasjoner eller andre kollegiale organer med sekretariat i Stortingets administrasjon unntas fra innsyn.

6.6.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Utvalget viser til at unntaksadgangen etter offentleglova § 15 tredje ledd om møtereferat mv. i liten grad er overførbar til Stortingets virksomhet og organisering. Utvalget foreslår derfor å videreføre unntaksadgangen for møteprotokoller for de kollegiale organene i Stortinget.

6.6.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet er enig med utvalget i at offentleglova § 15 tredje ledd ikke passer for Stortingets virksomhet og organisering. Presidentskapet mener i likhet med utvalget at gjeldende § 5 dokumentinnsynsreglene innebærer en hensiktsmessig regulering, og foreslår at denne regelen videreføres.

7. Unntak for korrespondanse mellom Stortingets organer og partigrupper og representanter

7.1 Konsultasjoner mellom presidentskapet og partigruppene

7.1.1 GJELDENE RETT

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

7.1.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

Utvalget viser til at begrunnelsen for unntaksadgangen er presidentskapets behov for foreløpige drøftelser med partigruppene, jf. Innst. 406 S (2017–2018) punkt 3.9. Utvalget anser at dette unntaket er velbegrunnet, og foreslår at det videreføres.

7.1.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet viser til utvalgets vurdering og er enig i at bestemmelsen i dokumentinnsynsreglene § 4 siste punktum bør videreføres. Det vises til at konsultasjoner og avklaringer med partigruppene inngår som en sentral del av saksforberedelsen og forankringen av presidentskapets avgjørelser.

7.2 Korrespondanse med Stortingets utredningsseksjon

7.2.1 GJELDENE RETT

Utredningsseksjonen ble opprettet av presidentskapet 1. oktober 1999, etter en innstilling fra et utvalg nedsatt av presidentskapet høsten 1996.

Fra seksjonens opprettelse har det vært et grunnprinsipp at dialogen mellom seksjonen og oppdragsgiverne er fortrolig. Et avlevert notat anses som konfidensielt inntil oppdragsgiver selv bestemmer noe annet. Dette er regulert i dokumentinnsynsreglene § 2, der det fremgår at Stortingets regler om dokumentinnsyn ikke gjelder for dokumenter som utveksles mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene.

Selv om alle oppdrag i utgangspunktet behandles fortrolig, kan oppdragsgiver velge å offentliggjøre et no-

tat eller samtykke til offentliggjøring. Når dette skjer, blir dokumentet normalt publisert på stortinget.no.

7.2.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

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

Utvalgets flertall mener bruken av utredningsseksjonen fortsatt bør kunne foregå innenfor konfidensielle rammer når dette er ønsket av oppdragsgiver. Flertallet anser at denne unntaksadgangen har en parallell i den adgang forvaltningen har til å unnta dokumenter som inngår i den interne saksforberedelsen. Videreføring av unntaksadgangen vil i størst mulig grad legge til rette for bruk av utredningstjenesten i en forberedende fase av politikkutforming. Full offentlighet om alle oppdrag bestilt fra utredningsseksjonen vil trolig redusere omfanget av bestilte utredninger og svekke grunnlaget for forberedelse og utredning av politiske initiativ. Særlig gjelder dette for tema som kan fremstå som politisk vanskelige og kontroversielle. I praksis blir også utredningsseksjonen mest brukt av opposisjonen på Stortinget, og redusert bruk av utredningsseksjonen vil særlig gå ut over opposisjonens mulighet til utredning av faglige spørsmål. Også hensynet til mindre partier med begrensede egne utredningsressurser tilsier at dagens ordning om konfidensialitet bør opprettholdes.

Utvalgets mindretall mener dagens unntak for korrespondanse med utredningsseksjonen er for omfattende, og at unntaket bør begrenses til utsatt innsyn i seks måneder og eventuelt anonymisering av den som har bestilt utredningen. Mindretallet viser til at slike utredninger kan ha stor offentlig interesse, og at velgerne som de «reelle oppdragsgiverne» bør kunne gjøre seg kjent med utredningene. Mindretallet mener det ikke er logisk å sammenligne interne utredninger utført for regjeringsmedlemmer med utredninger bestilt av stortingsrepresentanter, da det ofte vil dreie seg om ulik type informasjon. Selv om noen stortingsrepresentanter kan være engstelige for innsyn i hvilken politikk de ber om å få utredet, vil velgerne forstå at noen utredninger er del av en tankeprosess, og utredninger som brukes for å fremme konkret politikk, må representanten uansett eie og begrunne overfor velgerne.

7.2.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet er enig med utvalgets flertall i at korrespondanse mellom utredningsseksjonen og representanter eller partigrupper i utgangspunktet skal være unntatt fra offentlighet på samme måte som i dag. Presidentskapet viser til at konfidensialitet er en forutsetning for at utredningsseksjonens tjenester skal kunne brukes som forutsatt, som ledd i saksutredning og politikkutvikling. Selv om samtlige partier på Stortinget bruker utredningstjenesten, er det en tjeneste som er særlig viktig for opposisjonen, herunder de mindre partiene, som har mer begrenset kapasitet til å besørge egne saksutredninger på annen måte. Det vil blant annet være uheldig hvis partigrupper eller representanter avstår fra å få opplyst og utredet temaer som ledd i deres politikkutvikling fordi utredningene offentliggjøres og dermed kan avsløre interne prosesser som partiet ikke ønsker at offentligheten skal ha kjennskap til. Presidentskapet vil fastholde regelen om at det er bestilleren som avgjør hvorvidt en utredning skal offentliggjøres eller ikke, men mener i likhet med flertallet at rutinene bør justeres slik at bestilleren ved levering tar mer aktivt stilling til om og når det er ønskelig å offentliggjøre utredningen.

7.3 Administrasjonens faglige bistand til representanter mv.

7.3.1 GJELDENE RETT

Korrespondanse knyttet til bistand fra utredningsseksjonen til stortingsrepresentanter, stortingsgrupper og gruppesekretariatene unntas fra innsyn etter dokumentinnsynsreglene § 2. For «organer» i Stortinget som omfattes av reglene om innsyn, er det unntaksadgang både for bistand fra utredningsseksjonen og for saksforberedende bistand fra andre deler av administrasjonen. Dette følger av adgangen til å unnta korrespondanse der et «organ ber et annet organ om uttalelse» i dokumentinnsynsreglene § 4.

7.3.2 UTVALGETS VURDERING OG FORSLAG

I tillegg til utredningsseksjonen yter også andre deler av Stortingets administrasjon faglig bistand til stortingsrepresentanter, partigrupper, komiteer og presidentskapet mv. Dette er blant annet rådgivning om forståelsen av forretningsordenen og Grunnloven, eller andre spørsmål knyttet til behandlingen av saker i Stortinget. Videre ytes det bistand til Stortingets presidentskap. Administrasjonen foretar også lovteknisk gjennomgang av lovforslag og yter juridisk bistand ved utforming av representantforslag og grunnlovsforslag.

Denne typen bistand til støtte for det parlamentariske arbeidet er typisk av saksforberedende art, og kan i stor grad sammenlignes med embetsverkets saksforbe-

redende arbeid for politisk ledelse i et departement. Med økt kompleksitet og styrking av bemanning og kompetanse i administrasjonen har også omfanget av administrasjonens faglige bistand til representantene økt sammenlignet med situasjonen i 2009.

Faglig bistand fra administrasjonen og styrking av den juridiske kompetansen og kapasiteten i Stortingets administrasjon ble omtalt ved behandlingen av representantforslag om å opprette en egen lovavdeling på Stortinget. I Innst. 123 S (2014–2015) fra Stortingets presidentskap ble det blant annet fremhevet at lovforslag og grunnlovsforslag som fremsettes av stortingsrepresentanter, bør gjennomgå og kvalitetssikres av faglig kompetente instanser, både når det gjelder lovteknisk utforming og forholdet til Grunnloven og andre rettsregler. Det ble videre uttalt at presidentskapet ville utrede behovet for en styrking av den juridiske kompetansen og kapasiteten i Stortingets administrasjon, noe som senere ble fulgt opp.

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

Utvalget mener det fortsatt bør være offentlighet rundt korrespondanse mellom representantene/gruppene og Stortingets administrasjon om økonomiske ordninger mv., og foreslår ikke endringer på dette området. Når det gjelder korrespondanse av saksforberedende art, mener utvalget det kan være behov for en unntaksadgang. Dette behovet gjør seg særlig gjeldende for faglig, saksforberedende bistand fra administrasjonen. Dette vil for eksempel omfatte korrespondanse om lovteknisk gjennomgang av lovforslag og juridisk bistand til utforming av representantforslag og grunnlovsforslag.

Utvalget foreslår en ny hjemmel som gir unntaksadgang for korrespondanse mellom stortingsrepresentan-

tene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene og administrasjonen, når dette gjelder intern saksforberedelse tilknyttet parlamentarisk arbeid. Dette vil bidra til at innholdet i reglene for Stortinget i større grad samsvarer med reglene i departementene, hvor det er adgang til å unnta saksforberedende korrespondanse mellom politikere og administrativt ansatte som interne dokumenter.

7.3.3 PRESIDENTSKAPETS MERKNADER

Presidentskapet er enig i utvalgets vurdering og forslag og ser at det er behov for en unntakshjemmel for korrespondanse mellom administrasjonen og stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene om faglige spørsmål av saksforberedende art som ledd i parlamentarisk arbeid.

8. Dokumenter som finnes hos et organ som offentliglova gjelder for

8.1 Gjeldende rett

Etter dokumentinnsynsreglene § 2 gjelder ikke reglene for dokumenter som også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for, med unntak av brev til eller fra Stortinget. Begrunnelsen er at Stortinget mottar kopier av en rekke dokumenter fra forvaltningen, og at det ikke skal være mulig å omgå innsynsreglene ved å søke innsyn via Stortinget i stedet for hos forvaltningsorganet. Tilsvarende regulering gjelder for Stortingets eksterne organer, jf. forsvarsombudsloven § 14, sivilombudsloven § 26 og riksrevisjonsloven § 7-4.

Dokumentinnsynsreglene § 6 fastsetter at dersom et dokument er merket som unntatt offentlighet av forvaltningen, så kan Stortinget unnta det fra offentlighet uten ny vurdering. Hensikten er å sikre at dokumenter som forvaltningen har unntatt, ikke blir offentlig tilgjengelige gjennom Stortinget, samt å unngå at Stortinget fungerer som en klageinstans for slike innsynssaker. Reglene i § 2 tredje ledd og § 6 innebærer imidlertid ingen plikt for Stortinget til å unnta dokumentene.

8.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalgets flertall mener at den gjeldende reguleringen er godt begrunnet, særlig med hensyn til Stortingets kontrollfunksjon. En stor del av Stortingets virksomhet består i kontroll med forvaltningen, og en forutsetning for effektiv kontroll er bred tilgang til informasjon. Forvaltningen sender ofte dokumenter til Stortinget som allerede er unntatt offentlighet, og som i mange tilfeller er oversendt under forutsetning om fortsatt unntak. Dersom Stortinget skulle foreta en selvstendig vurdering av offentlighet for slike dokumenter, kunne det

innebære at Stortinget fungerte som en alternativ klageinstans for innsynssaker, noe som ville være i strid med systemet i offentliglova. Videre peker flertallet på at reglene i praksis først og fremst gjelder dokumenter oversendt som ledd i Stortingets parlamentariske arbeid. I kontrollsaker kan innsyn i et dokument oversendt fra regjeringen ha stor partipolitisk betydning, og det ville være uheldig om Stortingets administrasjon eller presidentskap skulle avgjøre slike spørsmål. Samtidig understrekes det at reguleringen ikke innebærer økt hemmelighet, da innsyn alltid kan kreves fra avsenderorganet. For å gjøre dette tydeligere foreslår flertallet at det i eventuelle avslag etter disse bestemmelsene skal informeres om at innsyn kan søkes hos avsenderorganet. Videre foreslås det å samle reglene i én bestemmelse for bedre oversiktighet.

Når det gjelder innsyn i personopplysninger i dokumenter som oversendes Stortinget i kontrollsaker, mener flertallet at krav om innsyn i slike opplysninger bør rettes mot det organet som opprinnelig behandlet dokumentet. Dette er i tråd med Riksrevisjonsutvalgets forslag og skal sikre at Stortinget beholder bred tilgang til informasjon. Etter personvernforordningen artikkel 23 kan retten til innsyn begrenses for å ivareta allmenne interesser, og flertallet vurderer at tilgang til informasjon er et legitimt grunnlag for å opprettholde gjeldende regulering. Flertallet anser det også som hensiktsmessig at reguleringen samsvarer med sivilombudsloven § 27 andre ledd.

Mindretallet mener at hovedregelen om at innsyn skal vurderes av det organet som mottar en innsynsbegjæring, bør opprettholdes. Mindretallet foreslår en mer begrenset unntaksregel, hvor dokumenter som oversendes Stortinget i forbindelse med kontrollvirksomhet, fortsatt kan unntas som interne dokumenter, slik at ikke selve oversendelsen endrer dokumentets status. Videre foreslår mindretallet en snever unntaksadgang for dokumenter som er oversendt under forutsetning av fortsatt unntak fra offentlighet, forutsatt at dokumentet allerede er unntatt etter offentliglova. Mindretallet mener at dette vil ivareta Stortingets informasjonsbehov i kontrollsaker, samtidig som det sikrer at dokumentinnsyn på Stortinget i større grad samsvarer med reglene i forvaltningen.

8.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet er enig med utvalgets flertall, som foreslår å videreføre det gjeldende unntaket for dokumenter som i original eller kopi finnes hos et organ som offentliglova gjelder for. Dette betyr i praksis at det hos Stortinget ikke kan kreves innsyn i dokumenter som forvaltningen også har. Presidentskapet understreker at innsynsadgangen med en slik regel ikke vil være avskåret, men at anmodning om innsyn må rettes

til forvaltningen. Presidentskapet er enig med utvalgets flertall i at dette unntaket er praktisk viktig for å understøtte tilgangen på informasjon fra forvaltningen, som er en nødvendig forutsetning for effektiv utøvelse av Stortingets kontrollfunksjon. Tillitsforholdet til forvaltningen tilsier at forvaltningen må ha en trygghet for at Stortinget ikke uten videre utleverer oversendte dokumenter som er unntatt offentlighet. Det vises ellers til at Sivilombudet på vegne av Stortinget er gitt kompetanse til å behandle klager over avslag på innsyn i forvaltningen. For øvrig gjelder tilsvarende ordninger for Sivilombudet, Forsvarsombudet og Riksrevisjonen.

9. Budsjett og intern administrasjon vedrørende eksterne organer

9.1 Gjeldende rett

Dokumentinnsynsreglene § 3 gir Stortinget mulighet til å unnta dokumenter utvekslet med eksterne organer om intern administrasjon og budsjett. Formålet med disse unntakene er å beskytte dokumenter som omhandler sensitive administrative forhold, spesielt fordi tidligere regler om taushetsplikt ikke ble ansett som tilstrekkelige. Dette har også en parallell til departementenes tilgang til å unnta budsjettdokumenter.

9.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget mener det er nødvendig med særskilt regulering av forholdet mellom Stortinget og de eksterne organene, ettersom de opererer uavhengig. Dokumenter som omhandler faglige spørsmål, bør ikke unntas offentlighet, med mindre de inneholder taushetsbelagt informasjon. Når det gjelder administrative forhold, ser utvalget behovet for å opprettholde unntaksadgangen som gjelder i forvaltningen, for å sikre at Stortinget kan følge opp de eksterne organene på en forsvarlig måte.

Utvalget mener imidlertid at unntaksadgangen for budsjettdokumenter er for vidtgående. Utvalget viser til vurderinger gjort av Riksrevisjonsutvalget, som foreslår at innsyn i Riksrevisjonens budsjett skal gis etter at budsjettprosessen er avsluttet. Utvalget mener de samme vurderingene gjelder for budsjettene til Stortinget og dets eksterne organer. Derfor foreslås det at budsjettdokumenter kun kan unntas offentlighet frem til Stortinget har fastsatt budsjettet, og at tilsvarende endringer bør gjøres i reglene for innsyn i de eksterne organenes budsjetter.

9.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet er enig med utvalget i at dokumenter om Stortingets interne administrasjon og budsjett fortsatt skal være unntatt fra offentlighet, men at

unntaket bør være mindre omfattende for budsjettdokumenter, slik utvalget foreslår, tilsvarende den nye riksrevisjonsloven § 7-4 tredje ledd bokstav d. På bakgrunn av Stortingets vedtak om nye dokumentinnsynsregler vil presidentskapet ta initiativ til å revidere lovgivningen for NIM, Forsvarsombudet og Sivilombudet, for å harmonisere bestemmelsene om innsyn i budsjettdokumenter.

10. Opplysninger underlagt taushetsplikt

10.1 Gjeldende rett

Etter dokumentinnsynsreglene § 7 er opplysninger som er underlagt taushetsplikt i henhold til instruks for Stortingets administrasjon, unntatt fra innsyn. Dette gjelder i tillegg til lovbestemt taushetsplikt som følger av dokumentinnsynsreglene § 1 og offentleglova § 13. I desember 2018 ble det vedtatt at sikkerhetsloven skulle gjelde for Stortingets administrasjon, med noen unntak, hvilket innebærer at taushetsplikt etter denne loven gjelder for ansatte i administrasjonen.

Instruksen for ansatte omfatter taushetsplikt om personlige forhold, tekniske innretninger, fremgangsmåter, drifts- og forretningsforhold og andre forhold som kan være av konkurransemessig betydning. Videre omfatter taushetsplikten graderte dokumenter etter beskyttelsesinstruksen og forhold underlagt taushetsplikt etter Stortingets forretningsorden, som saker behandlet for lukkede dører.

10.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget mener at taushetsplikten bør beskrives tydeligere i Stortingets regler om dokumentoffentlighet, og at de relevante delene av instruksen om taushetsplikt bør inntas i lovens unntaksbestemmelse. Det foreslås at unntaket for taushetsplikt skal gjelde opplysninger som omfattes av lov, Stortingets forretningsorden eller særskilte stortingsvedtak. I tillegg bør forvaltningslovens regler om taushetsplikt, som omhandler personlige forhold og forretningshemmeligheter, også gjelde for Stortingets administrasjon.

Videre foreslår utvalget at innholdet i instruksen om gradert informasjon etter beskyttelsesinstruksen videreføres i lovens unntaksbestemmelse. Utvalget mener at det nåværende unntaket om «betydelig skade for offentlige interesser» i instruksen er uklart og bør utelates fra den nye loven. Isteden mener utvalget at de eksisterende unntakene, inkludert de som gjelder gradering av dokumenter etter beskyttelsesinstruksen, vil dekke Stortingets behov for å unnta informasjon i spesifikke tilfeller. Eventuelle behov for ytterligere unntak bør utformes mer presist.

10.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet støtter utvalgets vurdering og forslag. Presidentskapet er enig i at opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, skal være unntatt fra innsyn, herunder at forvaltningslovens regler om taushetsplikt, som omhandler personlige forhold og forretningshemmeligheter, også skal gjelde for Stortingets administrasjon. I gjeldende forvaltningslov er dette regulert i §§ 13 til 13 f. Det vises til at det er fremmet forslag til ny forvaltningslov i Prop. 79 L (2024–2025). Bestemmelsene i lovforslaget §§ 31 til 35 angir taushetsplikten for henholdsvis personlige forhold og forretningshemmeligheter samt regler om bortfall, unntak og deling av slike opplysninger. For å ta høyde for at ny forvaltningslov vedtas, mener presidentskapet at den konkrete hjemmelshenvisningen til gjeldende forvaltningslov kan sløyfes, og henvisningen i stedet generaliseres, slik at den viser til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt for personlige forhold og forretningshemmeligheter.

11. Unntak for varsel om kritikkverdige forhold

11.1 Gjeldende rett

Stortingets regler om dokumentinnsyn § 1, jf. offentliglova § 24 andre ledd, gir hjemmel for å unnta fra innsyn meldinger, tips eller lignende dokumenter fra private om lovbrudd. Slike opplysninger kan også være underlagt taushetsplikt dersom de inneholder beskyldninger om lovbrudd eller klanderverdig atferd som utgjør «personlige forhold». Denne unntaksadgangen gjelder også dokumenter og opplysninger som Stortinget mottar.

11.2 Utvalgets vurdering og forslag

På grunn av Stortingets kontrollansvar overfor forvaltningen mottar særlig kontroll- og konstitusjonskomiteen en rekke henvendelser som kan inneholde sensitive opplysninger. Det kan imidlertid være uklart hvorvidt en henvendelse faktisk gjelder lovbrudd, og om opplysningene er underlagt taushetsplikt. Dette reiser spørsmål om hvorvidt det bør etableres en særskilt unntaksbestemmelse for denne typen dokumenter, ut over det som følger av offentliglova og reglene om taushetsplikt.

Utvalget viser til at Riksrevisjonsutvalget har foreslått en ny hjemmel i riksrevisjonsloven § 7-4 e for å unnta henvendelser fra enkeltpersoner om kritikkverdige forhold i reviderte virksomheter samt Riksrevisjonens svar på slike henvendelser. Begrunnelsen er at offentliglovas unntaksbestemmelser ikke nødvendigvis dekker tips om kritikkverdige forhold som ikke er lov-

brudd, men som for eksempel gjelder uetisk adferd eller dårlig styring. En egen unntaksbestemmelse vil sikre at informasjonstilgangen til Riksrevisjonen ikke hemmes av usikkerhet eller uklarhet.

Sivilombudet har også en generell adgang til å unnta dokumenter og opplysninger fra offentlighet hvis særlige grunner tilsier det, jf. sivilombudsloven § 26 tredje ledd. Denne hjemmelen brukes særlig for dokumenter og opplysninger som ikke er strengt taushetsbelagte, men som likevel anses som følsomme, for eksempel klager fra jobbsøkere som mener seg forbigått ved offentlige ansettelser.

Utvalgets flertall mener det bør innføres en utvidet unntaksadgang for Stortinget i tilknytning til kontrollvirksomheten. En slik bestemmelse vil bidra til at Stortinget lettere kan motta informasjon om kritikkverdige forhold av sensitiv karakter, selv når opplysningene ikke nødvendigvis gjelder lovbrudd eller er taushetsbelagte. Flertallet understreker samtidig at slike opplysninger ofte har stor offentlig interesse, og at et utvidet unntak vil innebære en begrensning i informasjonsretten. En ny unntaksbestemmelse bør derfor være begrenset til dokumenter mottatt i forbindelse med kontrollvirksomheten og kun anvendes der det er nødvendig av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon.

Selv om unntaket i praksis vil være mest aktuelt for kontroll- og konstitusjonskomiteen, mener flertallet at det også kan være relevant for andre organer i Stortinget som utfører kontrolloppgaver. For eksempel gjelder Stortingets reglement for komitéhøringer også andre komiteer når formålet er å klarlegge eller vurdere et faktisk begivenhetsforløp. Unntaket kan være aktuelt i saker som omhandler følsomme opplysninger som grenser opp mot taushetsbelagte forhold, der offentlig innsyn kan føre til at personer blir mer tilbakeholdne med å dele informasjon med Stortinget.

Utvalgets mindretall mener derimot at dagens unntaksregler i offentliglova og bestemmelsene om taushetsplikt er tilstrekkelige også for Stortinget. Mindretallet viser til at begrensninger i offentlig innsyn utgjør et inngrep i informasjonsretten og krever tungtveiende grunner. Lovgiver har allerede foretatt en avveining mellom innsyn og beskyttelse av opplysninger i offentliglova § 24 og konkludert med at det kun er nødvendig å unnta opplysninger om lovbrudd. Mindretallet ser ikke grunnlag for å utvide unntaksadgangen for Stortinget, da opplysninger om mulige kritikkverdige forhold ofte har stor offentlig interesse. Mindretallet peker også på at det er viktig for forvaltningen å få tips om slike forhold, og at reglene for Stortingets virksomhet derfor bør være de samme som ellers i offentlig sektor. Mindretallet støtter derfor ikke en ny unntaksbestemmelse tilsvarende den i sivilombudsloven § 26 tredje ledd.

11.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet støtter utvalgets flertall i at det av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon bør være en noe utvidet adgang til å unnta henvendelser om kritikkverdige forhold fra offentlighet sammenlignet med det som følger av offentleglova. Kontrollfunksjonen skiller Stortinget fra organer som offentleglova gjelder for. Presidentskapet mener at et noe utvidet unntak for å kunne unnta henvendelser om kritikkverdige forhold understøtter og bidrar til at Stortinget mottar informasjon som kan være relevant for kontrollen med forvaltningen. Presidentskapet viser samtidig til at nødvendighetskravet innebærer en høy terskel for hvilke henvendelser som kan unntas fra offentlighet, og at ikke alle henvendelser om kritikkverdige forhold dermed automatisk vil kunne unntas fra offentlighet. Unntak fra innsyn på dette grunnlaget er bare aktuelt der særskilte og tungtveiende grunner gjør seg gjeldende, blant annet der offentliggjøring vil kunne medføre en uforholdsmessig belastning for den som varsler, eller andre enkeltpersoner, eller der hensynet til opprettholdelse av effektiv parlamentarisk kontroll for øvrig tilsier det.

Presidentskapet ser at slike henvendelser etter omstendighetene kan ha betydelig offentlig interesse, og vil i den sammenheng også vise til at offentligheten vil få kjennskap til saken hvis den følges opp fra Stortingets side, og at den som henvender seg, uansett står fritt til å offentliggjøre henvendelsen.

12. Forskrifter til offentleglova

12.1 Gjeldende rett

Dokumentinnsynsreglene § 1 første ledd fastsetter at både offentleglova og forskrifter gitt med hjemmel i offentleglova gjelder for Stortinget. Samtidig har Stortingets presidentskap fått myndighet til å beslutte at forskrifter til offentleglova likevel ikke skal gjelde for Stortinget.

Denne adgangen ble innført for å gi fleksibilitet med hensyn til forskrifter som kunne bli vedtatt senere, slik at presidentskapet kan avgjøre om visse forskriftsregler ikke bør gjelde for Stortinget, eller om det bør innføres alternative regler i stedet, jf. Innst. S. nr. 166 (2008–2009) side 3. Presidentskapet har imidlertid så langt ikke benyttet denne muligheten.

12.2 Utvalgets vurdering og forslag

Dersom det vedtas endringer i forskrift til offentleglova som ikke tar tilstrekkelig hensyn til Stortingets særlige rolle og behov, kan det oppstå behov for tilpasninger eller avvikende regler. Utvalget mener derfor at det fortsatt bør være adgang til å fastsette egne forskriftsbestemmelser for Stortinget. Siden det ofte vil dreie seg om

tilpasninger av mer teknisk karakter, anser utvalget det som mest hensiktsmessig at kompetansen til å gjøre unntak fra forskrift fortsatt ligger hos presidentskapet.

Dersom det oppstår prinsipielle spørsmål om offentleglovas anvendelse på Stortinget, mener utvalget imidlertid at presidentskapet bør drøfte slike spørsmål med partiene på Stortinget eller eventuelt fremme en sak for Stortinget for nærmere avklaring.

12.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til utvalgets vurdering og forslag og slutter seg til dette. Presidentskapet er videre enig i at eventuelle prinsipielle spørsmål om offentleglovas rekkevidde etter omstendighetene bør drøftes med partigruppene eller fremmes som sak for Stortinget.

13. Klagebehandling

13.1 Gjeldende rett

Den gjeldende klageordningen er regulert i dokumentinnsynsreglene § 9. Etter bestemmelsen er det Stortingets direktør som er klageinstans hvis den påklagde avgjørelsen er truffet av en underordnet ansatt i Stortingets administrasjon. Hvis avgjørelsen er truffet av direktøren i første instans, er det Stortingets presidentskap som er klageinstans. Klageinstansens avgjørelse er i begge tilfellene endelig og kan ikke påklages videre. I de fleste klagesakene er det direktøren som er klageinstans.

13.2 Utvalgets vurdering og forslag

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

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

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

Utvalget mener avgjørelsesmyndigheten fortsatt bør ligge i Stortinget, men at det er grunn til å endre kompe-

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

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

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

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

Flertallet viser også til Tromsø-konvensjonen behandlet i kapittel 11.2 i Dokument 21 (2023–2024). Uten etablering av et rådgivende organ vil klager enten måtte betale for en dyr domstolsbehandling eller nøye seg med at en innsynssak både avgjøres, forberedes og klagebehandles internt på Stortinget. Uavhengig av om konvensjonen stiller et konkret krav om uavhengig klageinstans, er det ingen tvil om at en større grad av uavhengig klagebehandling vil være mest i tråd med konvensjonens formål og intensjon.

Flertallet mener et innsynsutvalg bør kunne prøve alle sider av saken, inkludert merinnsynsvurderingen. Flertallet mener organets uttalelser bør utformes slik at de kan være offentlige, og slik at allmennheten får kjennskap til hvilken anbefaling som er gitt Stortingets presidentskap i den enkelte saken. Det rådgivende organet bør ha tre medlemmer, som oppnevnes av Stortinget. I utvalget bør ett medlem ha juridisk kompetanse, ett medlem ha god kjennskap til Stortingets virksomhet, og ett medlem oppnevnes etter forslag fra pressens organer.

Utvalgets mindretall mener også at avgjørelsesmyndigheten i klager over innsyn fortsatt bør ligge i Stortinget, men at kompetansen til å avgjøre klager bør legges til presidentskapet som overordnet organ, med saksforbe-

redelse i Stortingets administrasjon. En slik ordning vil også være i tråd med normalordningen i forvaltningen, der klagen går til overordnet organ etter saksforberedelse av underinstansen. Ved å beholde saksforberedelse og avgjørelsesmyndigheten i Stortinget legges det til rette for full overprøving av også merinnsynsvurderinger. For å sikre en ny og uavhengig gjennomgang ved saksforberedelsen av klagesaker foreslår mindretallet også organisatoriske tiltak for å styrke tilliten til saksbehandlingen, hvor saksforberedelsen bør legges til en enhet som ikke har vært involvert i den opprinnelige vurderingen av innsynsbegjæringen.

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

13.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet er enig i at det er behov for endringer i dagens klageordning for å styrke uavhengigheten i klagebehandlingen og tilliten til at klagebehandlingen er objektiv og upartisk. Utvalget har gjort grundige vurderinger av tre alternative ordninger.

Et samlet presidentskap foreslår at avgjørelsesmyndigheten i klagesaker legges til Stortingets presidentskap. Ved saksforberedelsen legges det opp til at administrasjonen må gjøre en fornyet vurdering av avslaget før klagen legges frem for presidentskapet. Det foreslås også at administrasjonen helt eller delvis kan gi medhold i klagen. Dersom administrasjonen mener at avslaget i sin helhet kan omgjøres, og saken heller ikke reiser prinsipielle problemstillinger som presidentskapet bør ta stilling til, kan klagesaken med dette avsluttes uten at presidentskapet involveres.

Presidentskapets flertall, alle unntatt femte visepresident Ingrid Fiskaa, ser at et rådgivende utvalg vil kunne gi større grad av uavhengighet i saksforberedelsen, men at en slik ordning har betydelige ulemper. Utvalget vil ha begrenset innsikt i den spesifikke konteksten for de ulike dokumentene og opplysningene det vurderer, samt interne forhold i Stortinget som kan være avgjørende for vurderingene, særlig når det gjelder spørsmål om merinn-

syn. Trolig vil den også medføre en betydelig økning i saksbehandlingstiden for klagesaker. Det finnes ingen tilsvarende ordning i resten av statsforvaltningen.

Flertallet mener at mindretallets forslag, alternativ 1, vil gi en mer uavhengig og tillitvekkende saksbehandling sammenlignet med dagens ordning. Alternativet fremstår som relativt enkelt å gjennomføre og effektivt, uten at det forventes å medføre økt saksbehandlingstid eller behov for flere ressurser. Klagebehandlingen vil i større grad ligne på den som skjer i forvaltningen, med en klarere ansvarslinje for avgjørelser. I tillegg gir denne modellen bedre forutsetninger for å vurdere mulige skadevirkninger for Stortinget ved innsyn, noe som er særlig viktig ved vurderinger av meroffentlighet.

Flertallet foreslår på denne bakgrunn en klageordning i samsvar med mindretallets forslag, alternativ 1, som beskrevet ovenfor.

Flertallet viser ellers til at utvalgets mindretall også foreslår organisatoriske tiltak for å styrke tilliten til saksbehandlingen, hvor saksforberedelsen bør legges til en enhet som ikke har vært involvert i den opprinnelige vurderingen av innsynsbegjæringen. Flertallet forutsetter at Stortingets direktør organiserer arbeidet slik at klagesaker som legges frem for presidentskapet, underlegges en ny og uhildet faglig vurdering av andre fagpersoner enn de som har foretatt den opprinnelige vurderingen, og at direktøren vurderer hva som vil være de best egnede organisatoriske tiltakene for å ivareta dette på en hensiktsmessig måte.

Femte visepresident, Ingrid Fiskaa, er enig med utvalgets flertall i at et eksternt innsynsutvalg skal gi råd til presidentskapet i klagesaker. Åpenhet og offentlighet har stor betydning for tilliten til Stortinget som institusjon. Uansett hvor uavhengig man forsøker å organisere en klagesaksforberedelse i Stortinget der klagen avgjøres av presidentskapet, vil det samlede inntrykket utenfra kunne være at klager over avslag på innsyn ikke får en reell behandling. Et rådgivende organ vil bidra til å skape større avstand mellom førsteinstansen og klageinstansen og styrke tilliten til at prosessen er tilstrekkelig uavhengig og reell, samtidig som Stortinget ikke fraskriver seg myndighet og ansvar som er lagt til Stortinget. Innsynsutvalget bør ha tre medlemmer som oppnevnes av Stortinget etter innstilling fra presidentskapet. Ett medlem skal ha juridisk kompetanse, ett medlem skal ha god kjennskap til Stortingets virksomhet, og ett medlem oppnevnes etter forslag fra pressens organer.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«Stortingets regler om dokumentinnsyn § 14 fjerde ledd skal lyde:

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

Stortingets regler om dokumentinnsyn § 15 skal lyde:

§ 15 Stortingets innsynsutvalg

Stortingets innsynsutvalg avgir rådgivende uttalelser til Stortingets presidentskap i klagesaker etter disse reglene.

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

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

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

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

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

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for utvalgets medlemmer.

§ 15 i presidentskapets tilråding blir § 16.»

14. Forholdet til arkivlova

14.1 Gjeldende rett

Dagens arkivlov omfatter ikke Stortinget eller dets organer, jf. arkivlova § 5. Denne avgrensningen samsvarer med tilsvarende unntak i forvaltningsloven og offentleglova og er begrunnet i ønsket om å unngå at Riksarkivaren får instruksjonsmyndighet over den lovgivende makt, jf. Ot.prp. nr. 77 (1991–92), kapittel 3.2.1.

Likevel følger det av dokumentinnsynsreglene § 1 at offentleglovas bestemmelser får tilsvarende anvendelse så langt de passer, og at Stortinget dermed har plikt til å føre journal etter arkivlova. Videre fastslår dokumentinnsynsreglene § 8 at Stortingets elektroniske journal skal være offentlig tilgjengelig i samsvar med offentlegforskrifta § 6. Til tross for at arkivlova og dens forskrifter ikke formelt gjelder for Stortinget, har Stortingets administrasjon innført retningslinjer som i praksis medfører at arkivlova og Riksarkivarens forskrift om arkivrutiner blir fulgt.

14.2 Utvalgets vurdering og forslag

Utvalget foreslår en regulering av journalføringsplikten. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt øvrige deler av arkivlova bør gjelde for Stortinget, viser utvalget til at den gjeldende loven stammer fra 1992, og at en ny lov er under utarbeidelse. Arkivlovutvalget overleverte sin utredning, NOU 2019:9 Fra kalveskinn til datasjø, til Kulturdepartementet i 2019, og et høringsforslag til ny arkivlov ble sendt ut av Kultur- og likestillingsdepartementet 5. oktober 2021.

Arkivlovutvalget beskrev forholdet mellom Stortinget og arkivlova i punkt 8.3.5, hvor det ble understreket at Stortingets virksomhet genererer omfattende dokumentasjon som bør bevares for ettertiden. Utvalget la til grunn at Stortinget ivaretar dette ansvaret på en forsvarlig måte. Samtidig ble det påpekt at det ville være i strid med maktfordelingsprinsippet dersom Stortinget skulle underlegges styring fra Riksarkivaren eller departementet, som er en del av den utøvende makt. Regjeringen er dessuten underlagt parlamentarisk kontroll fra Stortinget. Det er likevel ingenting i veien for at det kan inngås avtaler om samarbeid dersom det anses ønskelig.

Selv om maktfordelingen tilsier at Stortinget ikke bør underlegges ekstern styring, påpeker utvalget at det ville være en fordel om også Stortingets ansvar for å dokumentere sin virksomhet og gjøre dokumentasjonen tilgjengelig ble reflektert i arkivlova. Dette ville bidra til å gjøre arkivlova til en lov som dekker alle statsmaktene. Hvordan dokumentasjon sikres og tilgjengeliggjøres, bør imidlertid være opp til Stortinget selv å regulere.

Arkivlovutvalget foreslo derfor at ny arkivlov § 2 skal fastsette at Stortinget selv vedtar regler for dokumentasjon av sin virksomhet samt hvordan denne dokumentasjonen skal bevares og gjøres tilgjengelig for allmennheten. Utvalget anser dette som en hensiktsmessig løsning og anbefaler at Stortinget, etter vedtakelsen av ny arkivlov, utformer egne regler for dokumentasjon av sin virksomhet.

14.3 Presidentskapets merknader

Presidentskapet viser til at forslag om ny arkivlov er fremmet for Stortinget i Prop. 52 L (2024–2025). I lovforslaget § 3 er Stortinget unntatt fra arkivlovas virkeområde. I motsetning til lovutkastet i NOU 2019:9 inneholder ikke lovforslaget en eksplisitt bestemmelse om at Stortinget fastsetter egne regler om dokumentasjon og oppbevaring. Det er likevel klart at Stortinget «ubunde av føresegnene i arkivlova, vil (...) stå fritt til å fastsette slike regler», jf. Prop. 52 L (2024–2025). Presidentskapet vil i lys av dette vurdere hvordan en regulering av forholdet til arkivlova mest hensiktsmessig kan følges opp etter at ny arkivlov er vedtatt. Presidentskapet vil videre vise til at plikten til å føre offentlig journal etter arkivlova uansett vil være uttrykke-

lig regulert i forslaget til nye regler om dokumentinnsyn § 3, jf. offentleglova § 10.

15. Merknader til de enkelte bestemmelsene

15.1 § 1 Formål og hovedregel

Bestemmelsen angir reglens formål og hovedregel. Det fremgår av første ledd at formålet er å legge til rette for åpenhet om Stortingets virksomhet ved at regler i offentleglova også skal gjelde for Stortinget, og gjennom en særlig regulering av dokumentoffentlighet og saks- og klagebehandling som er tilpasset Stortingets funksjon og organisering. Dette formålet er gjenspeilet i reguleringen, der hovedreglene fra offentleglova er gjort gjeldende for Stortinget i kapittel to, og der særlige regler for Stortinget er gitt i kapittel tre og fire.

Andre ledd angir hovedregelen om offentlighet og innsyn. Denne del av bestemmelsen tilsvarer hovedregelen om offentlighet og innsyn i offentleglova § 2 og skal derfor tolkes i lys av denne.

15.2 § 2 Virkeområde

Bestemmelsen regulerer virkeområdet for Stortingets regler om innsyn.

Første ledd definerer både hvem som omfattes av reglene, og hva som skal regnes som egne organer under Stortingets innsynsregler. De ulike organer som defineres, er: Stortinget som kollegialt organ, stortingskomiteene, presidentskapet, Stortingets internasjonale delegasjoner, andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon, og Stortingets administrasjon. At de nevnte delene av «Stortinget» blir definert som ulike organer, innebærer at korrespondanse mellom disse i utgangspunktet er gjenstand for offentlighet og ikke anses som interne dokumenter. Dette er en videreføring av reguleringen i de tidligere reglene om innsyn.

Andre ledd fastslår at sekretariatet til et kollegialt organ opplistet i første ledd skal anses for å være del av organet. Dette er i samsvar med reguleringen som følger av offentleglova i forvaltningen, der personer som på permanent basis utfører sekretariatsfunksjoner for et organ, anses for å være del av organet.

Tredje ledd avgrenser virkeområdet og fastslår at reglene om innsyn ikke gjelder for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene. Dette innebærer at det ikke kan kreves innsyn i dokumenter hos stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene eller i deres korrespondanse med aktører som ikke er omfattet av innsynsregler. Korrespondanse med de av Stortingets organer som er omfattet av virkeområdet etter første ledd, er gjenstand for offentlighet. Dette er presisert i andre punktum. Et-

ter tredje punktum skal krav om innsyn i slike tilfeller rettes til Stortingets administrasjon.

Unntaket for korrespondanse mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene er videreført, se nærmere om dette i merknad til § 6.

Tredje ledd regulerer forholdet mellom Stortingets dokumentinnsynsregler og regulering av offentlighet og innsyn i Stortingets forretningsorden eller særskilt vedtak av Stortinget. Ved motstrid går altså slik regulering foran dokumentinnsynsreglene. Det innebærer for eksempel at spørsmål om offentlighet og innsyn i forhandlingene i den utvidete utenriks- og forsvarskomite reguleres av Stortingets forretningsorden, jf. § 16 femte ledd.

15.3 § 3 Offentleglovas hovedregler som gjelder for Stortinget

Første ledd opplyster hovedreglene i offentliglova kapittel 2 og fastslår at disse skal gjelde for Stortinget. Offentleglovas hovedregel om innsyn i § 3 er ikke blant de opplistede bestemmelsene, men innholdet i denne er inntatt i § 1 andre ledd i Stortingets regler, slik at alle av offentliglovas hovedregler i praksis også er gjort gjeldende for Stortinget. Det innebærer at rettskilder og rettsutviklingen knyttet til offentliglovas hovedregler får betydning også for retten til innsyn hos Stortinget.

Andre ledd fastsetter at Stortinget skal føre elektronisk journal, og at denne skal gjøres allment tilgjengelig på internett, på samme måte som etter offentliglova § 10, jf. offentligforskrifta § 6.

Tredje ledd første punktum unntar parlamentariske dokumenter fra journalføringsplikt, der hensynet til allmennhetens innsyn er ivaretatt gjennom tilgjengeliggjøring av slike dokumenter på nett. Dette vil særlig gjelde komitéinnstillinger til Stortinget og referater fra stortingsforhandlingene. Stortinget har også direkte etter Grunnloven § 84 en plikt til aktivt å sørge for at slike dokumenter løpende blir offentlig tilgjengelige. Siste punktum må ses i sammenheng med at slik korrespondanse er unntatt fra innsyn etter § 6 første ledd.

15.4 § 4 Offentleglovas unntak som gjelder for Stortinget

Bestemmelsen fastsetter hvilke av unntakene fra innsynsretten i offentliglovas kapittel 3 som skal gjelde for Stortinget. Med unntak av offentliglovas regulering av unntak på grunn av taushetsplikt i § 13 og i budsjettsaker etter § 22 er samtlige unntak som gjelder for sentralforvaltningen, også gjort gjeldende for Stortinget. For opplysninger underlagt taushetsplikt og for saker om budsjett er det gitt egne bestemmelser i kapittel 4 i Stortingets regler. Rettskilder og rettsutviklingen knyttet til de

angitte unntakene i offentliglova får dermed også her betydning for retten til innsyn hos Stortinget.

15.5 § 5 Unntak for opplysninger som er underlagt taushetsplikt

Bestemmelsen har regler om unntak for opplysninger underlagt taushetsplikt. Reguleringen har bakgrunn i at Stortinget ikke er underlagt forvaltningsloven, som bl.a. har regler om lovbestemt taushetsplikt i § 13.

Første ledd angir at opplysninger som er underlagt taushetsplikt i eller i medhold av lov, Stortingets forretningsorden eller annet særskilt stortingsvedtak, er unntatt fra innsyn. Formuleringen tilsvarer offentliglova § 13 første ledd, men omfatter i tillegg taushetsplikt som følger av Stortingets forretningsorden eller annet særskilt stortingsvedtak. Taushetsplikt for parlamentariske dokumenter som ansatte får tilgang til i forbindelse med bistand til representantene i utøvelsen av deres verv, vil også følge av henvisningen i § 2 til Stortingets forretningsorden.

Andre ledd henviser til forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt for personlige forhold og forretningshemmeligheter. Med gjeldende forvaltningslov, vil dette være en henvisning til forvaltningsloven §§ 13 til 13 f. Med vedtakelse og ikrafttredelse av ny forvaltningslov vil den generelle henvisningen i regelverket henvise til de tilsvarende bestemmelsene om taushetsplikt der, som i Prop. 79 L (2024–2025) er §§ 31 til 35.

Tredje ledd angir at dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen, er unntatt fra innsyn. Etter som det er et vilkår for gradering etter beskyttelsesinstruksen at det allerede foreligger en unntaksadgang etter reglene om dokumentoffentlighet, vil dette unntaket i praksis ikke utgjøre et selvstendig grunnlag for å unnta dokumenter fra offentlighet.

Fjerde ledd unntar eksterne henvendelser om krittikverdige forhold mottatt på bakgrunn av Stortingets kontrollfunksjon. Unntaket gjelder henvendelser til samtlige organer i Stortinget og er ikke begrenset til å gjelde henvendelser til kontroll- og konstitusjonskomiteen. Terskelen for unntak skal være høy. Bestemmelsen er bare aktuelt der særskilte og tungtveiende grunner gjør seg gjeldende, blant annet der offentliggjøring vil kunne medføre en uforholdsmessig belastning for den som varsler eller andre enkeltpersoner, eller der hensynet til opprettholdelse av effektiv parlamentarisk kontroll for øvrig tilsier det.

15.6 § 6 Unntak for korrespondanse med stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene

Første ledd fastslår at dokument som utveksles mellom Stortingets utredningsseksjon og stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene, er unntatt fra innsyn. Det samme gjelder journalføring av slikt dokument, jf. § 3. Reguleringen viderefører unntak for slik korrespondanse, som tidligere var regulert ved at denne var holdt utenfor virkeområdet til Stortingets regler om dokumentinnsyn. Unntaket har en viss parallell til forvaltningens adgang til å unnta interne saksforberedende dokumenter og skal bl.a. ivareta opposisjonens mulighet til å kunne utrede saker de eventuelt vurderer å foreslå, uten at det skal komme til offentligheten før representanten selv velger å offentliggjøre det. Reguleringen er ikke til hinder for at eksempelvis notater som er skrevet av Stortingets utredningsseksjon på oppdrag fra en representant, offentliggjøres der oppdragsgiver samtykker til dette. I praksis blir også slike notater publisert dersom oppdragsgiver har vist til notatet og dets innhold i en offentlig sammenheng.

Andre ledd gir adgang til å unnta dokument som utveksles mellom Stortingets administrasjon og stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene når disse innhenter råd eller vurderinger fra administrasjonen til sin interne forberedelse som en del av det parlamentariske saksarbeidet. Med dette siktes det til den faglige rådgivningen og kvalitetssikringen administrasjonen bistår stortingsrepresentantene, partigruppene og ansatte i gruppesekretariatene med i forbindelse med produksjon av parlamentariske dokumenter. Dette kan for eksempel gjelde råd om utforming av forslag som fremsettes som en del av komitéinnstillinger, representantforslag, grunnlovsforslag eller «løse forslag». Det kan også gjelde bistand til omformulering av spørsmål til skriftlig besvarelse eller til ordinær spørretime eller interpellasjoner. Dette kan dreie seg om lovteknisk bistand, men også om annen rådgivning for å sikre at forslag, spørsmål o.l. oppfyller formelle krav og ikke utformes i strid med bestemmelser i Grunnloven, Stortingets forretningsorden eller andre retningslinjer, som for eksempel retningslinjer om bruk av personnavn.

Dersom dokumentet derimot bare inneholder generelle premisser, for eksempel generelle spørsmål eller informasjon om hvordan Stortingets forretningsorden er å forstå, og uten at rådgivningen er knyttet direkte opp mot forberedelsen av konkrete politiske initiativer, vil det som hovedregel ikke være grunnlag for unntak.

Det er ikke bare de opplysningene som det vil være skadelig om det ble gitt innsyn i, som kan unntas – hele dokumentet kan unntas.

Tredje ledd gir adgang til å unnta dokument som utveksles som ledd i konsultasjoner mellom Stortingets presidentskap og partigruppene. Unntaket er en videreføring av et unntak i de tidligere reglene, som ble innført i 2018. Foranledningen til at unntaket ble innført, er at presidentskapets ansvar for administrative saker ble formalisert i forretningsordenens § 9 a, hvor det også er angitt at presidentskapet skal drøfte administrative saker av særlig viktighet med partigruppene. Unntaksadgangen er imidlertid generelt formulert og gjelder også ved konsultasjoner om parlamentariske forhold. Unntaksadgangen er særlig begrunnet i at presidentskapet skal kunne drøfte foreløpige forslag med partigruppene og dermed legge til rette for forhandlinger, kompromiser og brede løsninger.

15.7 § 7 Unntak for korrespondanse mellom Stortingets organer

Bestemmelsen gir særlige regler for adgang til unntak for dokumenter utvekslet mellom Stortingets organer, jf. opplistingen av organene i § 2.

Første ledd gir adgang til å unnta dokumenter der et organ ber et annet organ om en uttalelse, hvis det er nødvendig av hensyn til en forsvarlig saksbehandling. Slike dokumenter vil typisk være av saksforberedende art, for eksempel der en stortingskomité ber om juridisk bistand fra Stortingets administrasjon i forbindelse med utarbeidelsen av en innstilling til Stortinget. Unntaket vil også omfatte situasjonen der en stortingskomité under arbeidet med en sak innhenter uttalelse fra en annen komité. Ut fra sammenhengen med Stortingets forretningsorden § 31 siste ledd om at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt, vil det normalt være nødvendig av hensyn til en forsvarlig saksbehandling at det ikke gis innsyn før innstillingen er avgitt. Når en sak er ferdigbehandlet, vil i mange tilfeller hensynet til en forsvarlig saksbehandling ikke lenger gjøre seg gjeldende, slik at innsyn gis.

Andre ledd gir adgang til å unnta dokumenter som er utvekslet mellom Stortingets administrasjon og Stortingets presidentskap. Unntaket har sammenheng med at Stortingets direktør etter forretningsordenen § 9 b er sekretær for Stortingets presidentskap. Under direktørens ledelse forbereder og følger administrasjonen opp saker innenfor hele presidentskapets ansvarsområde. Dette kan for eksempel gjelde planlegging av Stortingets møtevirksomhet, behandling av søknader fra fagkomiteene eller utarbeidelse av utkast til innstillinger fra presidentskapet i saker som gjelder ulike sider ved Stortingets virksomhet. Administrasjonens løpende bistand til presidentskapet har likhetstrekk med embetsverkets bistand til statsrådene i sentralforvaltningen, og unntaket gjenspeiler langt på vei forvaltningens adgang til å unnta sine saksforberedende interne dokumenter. Ved

at administrasjonen utøver sekretariatsfunksjonen for presidentskapet, vil adgang til unntak langt på vei også følge av offentleglova § 14 om interne dokumenter, i og med at et sekretariat skal anses som del av organet det bistår, jf. § 2 andre ledd.

15.8 § 8 Unntak fra møteprotokoll for kollegiale organer

Bestemmelsen gir grunnlag for å kunne unnta møteprotokoll for stortingskomiteene, Stortingets presidentskap, Stortingets internasjonale delegasjoner samt andre kollegiale organ med sekretariat i Stortingets administrasjon, f.eks. utredningsutvalg. For Stortinget i plenum må det eventuelt treffes vedtak i medhold av Grunnloven § 84.

Fordi de kollegiale organene bestemmelsen gjelder for, holder sine møter for lukkede dører, har møteprotokollene blitt ansett som fortrolige og ikke offentlige. Praksis har imidlertid gått i retning av økt merinnsyn, om enn i varierende grad for de ulike kollegiale organene. Dette forutsettes videreført.

Bestemmelsen vil ikke gjelde for den utvidete utenriks- og forsvarskomite eller for Europautvalget, fordi det her gjelder egne bestemmelser i Stortingets forretningsorden §§ 16 og 17 samt særskilt stortingsvedtak.

15.9 § 9 Unntak for dokumenter som også finnes hos et organ som offentliglova gjelder for

Bestemmelsen gir særlige regler om unntak fra innsynsretten hos Stortinget for dokumenter som også finnes hos et organ offentliglova gjelder for. Innholdet i bestemmelsen viderefører unntak som gjaldt under de tidligere reglene om innsyn hos Stortinget, men har i tillegg også en regulering av krav om innsyn i personopplysninger etter personvernforordningen. Bakgrunnen for unntaket er at det ikke er ansett som ønskelig at de som ønsker innsyn i forvaltningens dokumenter, i stedet kan velge å rette kravet til Stortinget. Unntaket ivaretar dermed Stortingets informasjonstilgang ved at forvaltningen kan oversende dokumenter under forutsetning om fortsatt unntak fra innsyn.

Første ledd første punktum angir at dokument som også finnes hos et organ underlagt offentliglova, uten videre kan unntas fra innsyn av Stortinget. Andre punktum begrenser unntaket og fastslår at dette ikke gjelder for brev sendt til eller fra Stortinget. Dette innebærer at Stortinget skal vurdere krav om innsyn i et dokument som er adressert til eller sendt fra et av organene definert i § 2. I en del tilfeller vil det være nødvendig å trekke en grense mellom hovedbrev og vedlegg, for eksempel der en henvendelse til Stortinget er vedlagt dokumenter som også finnes hos et organ som offentliglova gjelder

for. Dersom en privatperson eller organisasjon skriver til Stortinget og vedlegger dokumenter som samtidig blir sendt til et forvaltningsorgan, er det ikke naturlig å anse vedleggene som saksdokumenter for forvaltningen, og krav om innsyn i slike vedlegg kan også rettes til Stortinget. Tredje punktum angir at Stortinget uten videre kan unnta et dokument fra innsyn dersom et organ offentliglova gjelder for, har påført dokumentet påtegning om at det er unntatt fra innsyn. Unntaket har tilsvarende begrunnelse som unntaket etter første punktum, men etter andre punktum er det ikke krav om at dokumentet allerede finnes i kopi, og dermed vil det også kunne omfatte dokumenter opprettet for å oversendes Stortinget.

Fjerde punktum presiserer at Stortinget ved avslag etter dette leddet skal informere om at krav om innsyn kan rettes til avsenderorganet.

Andre ledd regulerer krav om innsyn i personopplysninger etter personvernforordningen artikkel 15 nr. 3 for dokumenter som kan unntas fra innsyn etter første og andre ledd. Slikt krav om innsyn i personopplysninger skal rettes mot avsenderorganet. Reguleringen tilsvarende sivilombudsloven § 27 andre ledd, som også angir at slike krav om innsyn skal rettes mot vedkommande forvaltningsorgan.

15.10 § 10 Unntak for dokumenter om budsjett mv.

Bestemmelsen gir en særlig regulering av unntak for dokumenter om budsjett og om den interne administrasjon for Stortingets eksterne organer. Unntaket har en parallell i offentliglova § 22 om unntak i visse budsjettsaker, men i og med at denne bestemmelsen ikke er tilpasset Stortinget og Stortingets organer, er det gitt en egen regulering for Stortinget.

Første ledd gir unntaksadgang for dokumenter utvekslet mellom Stortinget og Stortingets eksterne organer som gjelder de eksterne organers budsjett eller interne administrasjon. I tillegg til de faste eksterne organene til Stortinget etablert ved lov anses etter andre punktum også stortingsoppnevnte granskingskomisjoner og utredningsutvalg som eksterne organer etter bestemmelsen.

Andre ledd gir unntaksadgang for dokumenter om budsjett for Stortinget eller for et organ nevnt i første ledd dokument som er utvekslet mellom Stortinget og et forvaltningsorgan.

Tredje ledd fastslår at unntaksadgangen for dokumenter om budsjett etter første og andre ledd bare gjelder frem til Stortinget har fastsatt budsjettet. For budsjettdokumentene som kan unntas etter § 10, er det altså bare snakk om utsatt innsyn. Bakgrunnen for reguleringen er særlig at det anses for å være stor offentlig interesse knyttet til hvilke ressursbehov Stortingets

organer melder inn, og å kunne sammenligne dette med resultatene etter at budsjettprosessen er ferdig.

15.11 § 11 Offentleglovas forskrifters anvendelse for Stortinget

Første punktum fastslår at også forskrift til offentliglova gjelder for Stortinget, med de unntak og presiseringer som følger av Stortingets regler. Etter andre punktum kan Stortingets presidentskap ved behov gjøre unntak fra forskrift til offentliglova og også gi nærmere bestemmelser for Stortinget. Bakgrunnen for denne unntaksadgangen er særlig hensyn til mulige senere endring av forskrift til offentliglova, hvor det kan være behov for tilpasninger dersom det i forvaltningen blir vedtatt forskriftsendringer som ikke hensyntar at reglene også skal gjelde for Stortinget. Også de tidligere regler ga presidentskapet adgang til å fravike forskrift til offentliglova, men denne adgangen ble ikke benyttet.

15.12 § 12 Innsynskravet og behandlingen av dette

Bestemmelsen gir regler om innsynskrav og behandlingen av disse. Innholdsmessig tilsvarer paragrafen langt på vei reglene i offentliglova §§ 28 og 29.

Første ledd fastslår at innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig, og tilsvarer offentliglova § 28 første ledd.

Andre ledd regulerer i hvilken grad den som krever innsyn, må identifisere dokumentet eller saken det blir krevd innsyn i, og fastslår i første punktum at innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Etter andre punktum gjelder ikke dette ved krav om innsyn i journal eller lignende register. Tolkningen av vilkårene i andre ledd vil tilsvare tolkningen av offentliglova § 28 første ledd.

Tredje ledd fastslår i første punktum at krav om innsyn skal rettes til og avgjøres av Stortingets administrasjon. Andre punktum oppstiller krav til saksbehandlingstiden for et innsynskrav og fastslår at kravet avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette innebærer i praksis at innsynskrav i de fleste tilfeller skal avgjøres samme dag eller i alle fall innen tre virkedager, men at det i enkelte tilfeller kan ta lengre tid. Kravet til saksbehandlingstid for innsynskrav tilsvarer kravet etter offentliglova § 29 første ledd andre punktum.

15.13 § 13 Avslag og begrunnelse

Bestemmelsen tilsvarer offentliglova § 31 og gir regler om utforming av avslag på krav om innsyn og om rett til en nærmere begrunnelse for et avslag.

Første ledd første punktum fastslår at avslag skal utformes skriftlig. Andre punktum oppstiller minimumskrav til begrunnelsen i et avslag og fastslår at avslaget må vise til bestemmelse(n) som gir grunnlag for avslaget,

og hvilket ledd og bokstav eller nummer som er brukt. Etter tredje punktum skal et avslag også alltid opplyse om adgangen til å klage og klagefristen.

Etter andre ledd første punktum kan den som har fått avslag, innen tre uker etter at avslaget ble mottatt, kreve en nærmere begrunnelse for de hovedhensyn som har vært avgjørende for avslaget. Etter andre punktum skal slik begrunnelse gis skriftlig, så snart som mulig og senest innen ti dager. I samsvar med kravene etter offentliglova § 31 er det ikke tilstrekkelig å gi en generell vurdering som bare viser til hensynene som ligger bak unntaksbestemmelsen, men begrunnelsen må inneholde nok informasjon til at det går klart frem hvilke konkrete hensyn en har lagt vekt på, og hvorfor det er behov for unntak i den aktuelle saken.

15.14 § 14 Klage

Bestemmelsen gir regler om klagebehandling og klageinstans og fastsetter i første ledd at avgjørelser etter Stortingets regler om innsyn kan påklages til Stortingets presidentskap. I tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler fastslås det i andre punktum at avgjørelser om å gi innsyn ikke kan påklages.

Andre ledd første punktum angir at fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt avslaget ble mottatt. Dette er i samsvar med klagefristen etter offentliglova, gjennom dennes henvisning til forvaltningslovens regler. Andre punktum angir at klagen skal fremsettes for Stortingets administrasjon, som forbereder klagen. Tredje punktum oppstiller krav til saksbehandlingstiden og angir at klagen skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Dette kravet tilsvarer offentliglova § 32 tredje ledd første punktum.

Tredje ledd innebærer at Stortingets administrasjon helt eller delvis kan ta en klage til følge dersom den mener at det er grunnlag for det. Administrasjonen kan også avstå fra å ta stilling til om det skal gis helt eller delvis medhold, f.eks. hvis sakens karakter e.l. tilsier at den bør behandles av presidentskapet. Hvis administrasjonen gir klager medhold fullt ut, er avgjørelsen endelig, og klagen oversendes ikke til Stortingets presidentskap. Ved delvis medhold oversendes klagen til Stortingets presidentskap, men da slik at presidentskapet kun tar stilling til den delen av klagen som det ikke ble gitt medhold i. Administrasjonens og direktørens kompetanse til å gi medhold i klager begrenses av Stortingets forretningsorden § 9 b tredje ledd, som fastsetter at «viktige administrative saker» alltid skal forelegges presidentskapet.

16. Forslag fra mindretall

Forslag fra femte visepresident Ingrid Fiskaa:

Forslag 1

Stortingets regler om dokumentinnsyn § 14 fjerde ledd skal lyde:

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

Stortingets regler om dokumentinnsyn § 15 skal lyde:
§ 15 *Stortingets innsynsutvalg*

Stortingets innsynsutvalg avgir rådgivende uttalelser til Stortingets presidentskap i klagesaker etter disse reglene.

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

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

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

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

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

Stortingets presidentskap fastsetter godtgjørelse for utvalgets medlemmer.

§ 15 i presidentskapets tilråding blir ny § 16.

17. Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av et samlet presidentskap, unntatt femte visepresident Ingrid Fiskaa, som har fremmet alternativt forslag til §§ 14 og 15 om klageordning.

Presidentskapet rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortingets regler om dokumentinnsyn

Kapittel 1. Innledende bestemmelser

§ 1 Formål og hovedregel

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

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

§ 2 Reglenes virkeområde

Reglene gjelder for følgende, som alle skal regnes som ulike organer etter disse reglene:

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

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

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

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

Kapittel 2. Bestemmelser i offentliglova som gjelder for Stortinget

§ 3 Offentliglovas hovedregler som gjelder for Stortinget

Følgende hovedregler i offentliglova kapittel 2 gjelder for Stortinget:

- definisjoner i offentliglova § 4

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

Stortinget skal føre elektronisk journal og gjøre denne allment tilgjengelig på internett.

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

§ 4 Offentleglovas unntak som gjelder for Stortinget

Følgende unntak i offentleglova kapittel 3 gjelder for Stortinget:

- a. dokument utarbeidet for egen saksforberedelse (organinterne dokumenter) i offentleglova § 14
- b. dokument innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen i offentleglova § 15
- c. unntak for visse dokumenter som gjelder Det kongelige hoff i offentleglova § 17
- d. unntak for rettssaksdokumenter i offentleglova § 18
- e. unntak for dokumenter som blir utvekslet under konsultasjoner med Sametinget m.m. i offentleglova § 19
- f. unntak av hensyn til Norges utenrikspolitiske interesser i offentleglova § 20
- g. unntak av hensyn til nasjonale forsvars- og sikkerhetsinteresser i offentleglova § 21
- h. unntak av hensyn til det offentliges forhandlingsposisjon m.m. i offentleglova § 23
- i. unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokumenter om lovbrudd og opplysninger som kan lette gjennomføringen av lovbrudd m.m. i offentleglova § 24
- j. unntak for ansettelsessaker, lønnsoppgaver m.m. i offentleglova § 25
- k. unntak for eksamensdokumenter, forskningsopplysninger og fødselsnummer m.m. i offentleglova § 26

Kapittel 3. Andre unntak fra innsynsretten

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

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

Opplysninger om noens personlige forhold eller forretningshemmeligheter som omhandlet i forvaltningsloven er unntatt fra innsyn. Reglene i forvaltningsloven om unntak fra taushetsplikt mv. gjelder tilsvarende.

Unntatt fra innsyn er dokumenter som er gradert etter beskyttelsesinstruksen.

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

§ 6 Unntak for korrespondanse med stortingsrepresentantene, partigruppene og gruppesekretariatene

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

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

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

§ 7 Unntak for korrespondanse mellom Stortingets organer

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

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

§ 8 Unntak for møteprotokoll for kollegiale organer

Møteprotokoll for kollegiale organer som er omhandlet i § 2 første ledd bokstav b–e kan unntas fra innsyn.

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

Dokument som i original eller kopi også finnes hos et organ som offentleglova gjelder for, kan uten videre unntas fra innsyn. Dette gjelder ikke for brev til eller fra Stortinget. Har et organ som offentleglova gjelder for,

påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra innsyn etter offentleglova, kan det i Stortinget uten videre unntas fra innsyn. Ved avslag på innsyn etter denne bestemmelse skal det informeres om at innsynskrav kan rettes til avsenderorganet.

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

§ 10 Unntak for dokumenter om budsjett mv.

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

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

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

§ 11 Offentleglovas forskrifters anvendelse for Stortinget

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

Kapittel 4. Saksbehandling og klage

§ 12 Innsynskravet og behandling av dette

Innsyn kan kreves skriftlig eller muntlig.

Innsynskravet må gjelde en bestemt sak eller i rimelig utstrekning saker av en bestemt art. Dette gjelder ikke når det blir krevd innsyn i en journal eller lignende register.

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

§ 13 Avslag og begrunnelse

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

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

§ 14 Klage

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

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

Stortingets administrasjon kan helt eller delvis gi innsyn hvis den finner klagen begrunnet.

§ 15 Ikrafttredelse og overgangsregler

Disse reglene trer i kraft 1. oktober 2025.

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

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 28. mai 2025

Masud Gharahkhani

Svein Harberg

Nils T. Bjørke

Morten Wold

Kari Henriksen

Ingrid Fiskaa

