



STORTINGET

Innst. 476 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra Stortingets presidentskap

Innstilling fra Stortingets presidentskap om oppnevning av utvalg til å gjennomgå Stortingets regler om dokumentinnsyn

Til Stortinget

Bakgrunn

Regler om dokumentoffentlighet for Stortinget ble første gang vedtatt i 2000, med bakgrunn i at den tidligere offentlighetsloven ikke gjaldt for Stortinget. Gjeldende offentleglov, som ble vedtatt i 2006, får heller ikke direkte anvendelse for Stortinget. Stortingets gjeldende regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter ble vedtatt i 2009 og sist endret i 2018.

Storingsrepresentantene Seher Aydar og Bjørnar Moxnes fremmet 3. februar 2022 et representantforslag der det ble foreslått at presidentskapet skulle nedsette et utvalg til å utrede og komme med forslag til opprettelse av en uavhengig klageinstans i saker om innsyn i dokumenter fra Stortingets administrasjon og presidentskap, jf. Dokument 8:90 S (2021–2022). Forslaget ble behandlet i Innst. 233 S (2021–2022).

Presidentskapet uttaler i innstillingen:

«Presidentskapet viser til at det snart er 13 år siden de nåværende innsynsreglene ble vedtatt. Det kan derfor være behov for en helhetlig gjennomgang av disse. Spørsmål om hvordan saksbehandlingen i innsynssaker skal innrettes, herunder hvilket organ som skal behandle klager over innsynsavgjørelser, henger dessuten nært sammen med de materielle innsynsreglene.

Presidentskapet vil derfor ta initiativ til en helhetlig gjennomgang av Stortingets dokumentoffentlighets-

regler. Det kan være nærliggende å nedsette et utredningsutvalg for dette. Presidentskapet finner det imidlertid hensiktsmessig at de pågående utredningsarbeidene og gjennomgangene som Stortinget har tatt initiativ til, sluttføres først. Presidentskapet viser særlig til at det er en sammenheng mellom utformingen av reglene for representantenes økonomiske ordninger, som er en sentral del av representantordningsutvalgets mandat, og behovet for åpenhet og innsyn på dette området. Presidentskapet vil derfor komme tilbake til en gjennomgang av innsynsreglene når disse arbeidene er slutført.»

Åpenhet og offentlighet har stor betydning for tilliten til Stortinget som institusjon. Presidentskapet viser til at det er viktig at regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter har legitimitet hos borgerne og pressens organer. Det er derfor ønskelig at gjennomgangen av innsynsreglene utføres av et uavhengig utredningsutvalg med et mandat som er forankret i Stortinget. I denne innstillingen foreslås mandat og prinsipper for sammensetning av et utredningsutvalg.

Utvalgets mandat

Utgangspunktet etter reglene om rett til innsyn i Stortingets dokumenter er at offentleglova gjelder tilsvarende så langt den passer, men med særlige unntak og tilpasninger som er fastsatt ut fra Stortingets særegenhet og behov.

Gjeldende regler om rett til innsyn i Stortingets dokumenter lyder som følger:

«§ 1.

Alle kan hos Stortinget kreve innsyn i Stortingets saksdokumenter, journaler og lignende registre, dersom ikke annet følger av disse regler. Bestemmelsene i

lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) gjelder tilsvarende, så langt de passer, med de presiseringer og unntak som følger av disse regler. Det samme gjelder forskrift gitt med hjemmel i offentliglova, hvis ikke Stortingets presidentskap beslutter noe annet.

Begrepet 'Stortinget' i disse regler omfatter – foruten Stortinget som kollegialt organ – stortingskomiteene, Presidentskapet, Stortingets internasjonale delegasjoner, andre kollegiale organer som har sekretariat i Stortingets administrasjon, og Stortingets administrasjon.

§ 2.

Disse regler gjelder ikke for stortingsrepresentantene, stortingsgruppene og gruppesekretariatene, og heller ikke for dokumenter som utveksles mellom disse og Stortingets utredningsseksjon.

Videre gjelder reglene ikke for dokumenter hvor spørsmålet om innsyn er løst ved bestemmelse i Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak av Stortinget.

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

§ 3.

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, Stortingets ombudsmann for forvaltningen, Ombudsmannnemnda for Forsvaret, Ombudsmannnemnda for sivile vernepliktige, Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste 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.

§ 4.

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

§ 5.

Møteprotokoll for de kollegiale organer som er omhandlet i § 4 annet punktum, kan unntas fra innsyn.

§ 6.

Har et organ som offentliglova gjelder for, påført et dokument påtegning om at det er unntatt fra innsyn

etter offentliglova, kan det i Stortinget uten videre unntas fra innsyn.

§ 7.

Opplysninger som er undergitt taushetsplikt i henhold til instruks for tilsatte i Stortingets administrasjon, er unntatt fra innsyn.

§ 8.

Stortingets elektroniske journal skal gjøres tilgjengelig for allmennheten på Internett i samsvar med § 6 i offentliglova av 17. oktober 2008 nr. 1119.

§ 9.

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

Reglens primære anvendelsesområde er dokumenter som produseres i eller sendes til eller fra Stortingets administrasjon. Reglene gjelder imidlertid også Stortingets parlamentariske virksomhet, med mindre spørsmål om innsyn er løst ved bestemmelse i Grunnloven, Stortingets forretningsorden eller ved særskilt vedtak i Stortinget. Eksempler på bestemmelser i Stortingets forretningsorden som direkte løser spørsmål om innsyn, er § 16 om at forhandlingene i den utvidete utenriks- og forsvarskomite er underlagt taushetsplikt, og § 31 om at det ikke er tillatt å offentliggjøre en innstilling før den er endelig avgitt.

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

Behovet for særlige tilpasninger og unntak bør vurderes på nytt i lys av utviklingen siden forrige helhetlige gjennomgang i 2009.

Det bør også vurderes om regler om rett til dokumentinnsyn i Stortinget bør videreføres som regler ved-

tatt i form av vanlig plenarvedtak, eller om de bør fastsettes i lovs form.

For Stortingets parlamentariske virksomhet kan det være aktuelt for utvalget å vurdere forholdet mellom reglene om innsyn i Stortingets dokumenter og særskilte bestemmelser om offentlighet i Grunnloven, Stortingets forretningsorden eller særskilte stortingsvedtak. Det legges ikke opp til at utvalget skal foreslå materielle endringer i Stortingets forretningsorden, men utvalget kan fremme forslag om hvordan ulike problemstillinger bør reguleres.

Som nevnt ovenfor vil innretningen av saksbehandlingen, herunder behandlingen av klager på avslag på innsyn, være en sentral del av mandatet.

Forholdet til informasjons- og ytringsfriheten i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 10, hensynet til personvern, herunder personopplysningsloven og GDPR, samt Europarådets konvensjon om innsyn i offentlige dokumenter (Tromsø-konvensjonen) må vurderes.

Det foreslås at utvalget gis frist til 1. oktober 2024. Fristen er satt med henblikk på at eventuelle forslag som berører forholdet til Stortingets forretningsorden, kan inngå i den gjennomgangen av forretningsordenen som det er praksis for at presidentskapet tar initiativ til i slutten av stortingsperioden ved å nedsette en reglementskomiteé.

På denne bakgrunn foreslås det at utvalget gis følgende mandat:

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

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

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

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

Utvalget gis frist til 1. oktober 2024.»

Utvalgets sammensetning

Presidentskapet tar sikte på at utvalget består av medlemmer med både politisk og faglig bakgrunn, herunder stortingsrepresentanter eller personer med tidligere erfaring fra Stortinget, minst ett medlem fra pressen, representert ved presselosjen eller en av pressens organisasjoner, og minst ett medlem med juridisk fagekspertise. Stortingets administrasjon praktiserer dokumentinnsynsreglene i det daglige og har kunnskap og praktisk erfaring som bør tilflytte utvalget. Presidentskapet mener derfor at denne kompetansen bør være representert med ett medlem i utvalget, eventuelt noen med tidligere erfaring fra administrasjonen.

Gitt disse forutsetningene er det nærliggende med et utvalg på fem til syv medlemmer. Sekretariat for utvalget vil bli ivaretatt av Stortingets administrasjon.

Det foreslås at presidentskapet gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse for utvalgsmedlemmene. I tråd med etablert praksis foreslås det ikke tilstått særskilt godtgjørelse til stortingsrepresentanter som deltar i utvalgsarbeidet. Det foreslås at det samme gjelder for ansatte i Stortingets administrasjon.

Presidentskapets tilråding

Tilrådingen fremmes av et samlet presidentskap.

Presidentskapet viser til ovenstående og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Det nedsettes et utvalg til å utrede reglene om dokumentoffentlighet i Stortinget, med følgende mandat:

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

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

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

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

Utvalget gis frist til 1. oktober 2024.

II

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å foreta eventuelle justeringer i mandatet.

III

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å oppnevne leder og øvrige medlemmer av utvalget.

IV

Stortingets presidentskap gis fullmakt til å fastsette godtgjørelse for utvalgsmedlemmer som ikke er stortingsrepresentanter eller ansatt i Stortingets administrasjon.

Oslo, i Stortingets presidentskap, den 25. mai 2023

Masud Gharahkhani

Svein Harberg

Morten Wold

Kari Henriksen

Ingrid Fiskaa