



Norsk  
Redaktørforening



NORSK  
PRESSEFORBUND



Norsk  
Journalistlag

Stortingets presidentskap

[Postmottak@stortinget.no](mailto:Postmottak@stortinget.no)

Kopi: [malin.nossum@stortinget.no](mailto:malin.nossum@stortinget.no)

Oslo 13.01.2025

### **Høring: Dokument 21 (2023-2024): Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler**

Vi takker for muligheten til å gi innspill og for utvidet frist (jf. e-post fra Malin Nossum 2.12.24). Innspillet er på vegne av presseorganisasjonene Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag.

Vi støtter behovet for nye og bedre regler om dokumentinnsyn på Stortinget. Som også utvalget er inne på er det gjort mye journalistikk det siste 10-året som viser behovet for innsyn og åpenhet også fra Stortingets side. Dette handler også om samfunnets tillit til Stortinget. Vi støtter utvalgets tilnærming i kap. 1.1: «*Utgangspunktet bør være at det gjelder de samme kravene til åpenhet for Stortinget som ellers i staten, med mindre Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet eller organisering tilsier noe annet.*».

Vi vil også legge til at rettsutviklingen de siste 20 årene tilsier at offentlighetsprinsippet og retten til informasjon har blitt styrket. For pressen er innsyn et sentralt verktøy for å kunne ivareta rollen som offentlig vaktbikkje overfor våre folkevalgte, og for å vise fram og orientere om hva som skjer. Som utvalget skriver i rapporten punkt 2.2, har innsyn med grunnlag i EMK artikkel 10 vært særlig vurdert i spørsmål om innsyn i straffesaker. Samtidig er det ingen tvil om at EMK artikkel 10 også kan gi grunnlag for innsyn i forvaltningens saksdokumenter, jf. utvalgets henvisning til HR-2021-526-A avsnitt 40. I denne forbindelse er det også viktig å ha med seg at medienes tilgang til opplysninger er særlig viktig nettopp på grunn av betydningen for pressens samfunnsrolle, jf. HR-2021-526-A avsnitt 46–50.<sup>1</sup>

Oppsummering av våre hovedsynspunkter:

- Vi foreslår primært å opprette et nytt, uavhengig klageorgan med mandat til å fatte bindende avgjørelser i saker som gjelder Stortingets «administrative dokumenter».
- Når det gjelder «parlamentariske dokumenter», mener vi at flertallets forslag om et innsynsorgan som gir rådgivende uttalelser til presidentskapet, er et godt utgangspunkt.

---

<sup>1</sup> Mer om disse kriteriene i *Centre for Democracy and the Rule of Law mot Ukraina*, 10090/16, 26. mars 2020; *Cangi mot Tyrkia* (24973/15, 29. januar 2019). Se også ytringsfrihetskommisjonens utredning, NOU 2022:9 kap. 11.2.2.2.

- Vi støtter flertalls forslag om at nye regler skal fastsettes i lovs form i kapittel 4.2.
- Vi mener primært reglene om innsyn i Stortinget burde fremgå direkte av offentleglova. Hvis de skal fremgå av en egen lov, støtter vi at det tas inn en henvisning i offentleglova til den nye loven og at det vises til offentleglova der denne gjelder, slik utvalget går inn for i kapittel 4.3.
- Vi støtter mindretallets forslag om mer innsyn i utredningsdokumenter slik det foreslås i kapittel 5.4, og mener mindretallet foreslår en løsning som både ivaretar politikeres behov for å be om råd i en tidlig fase, og offentlighetens rett til innsyn i saker av allmenn interesse.
- Vi støtter mindretallets syn om at innsyns krav som hovedregel må kunne rettes til både avsender og mottakerorganet, evt. med mulighet for en snever unntaksadgang for dokumenter som er oversendt under forutsetning om at de ikke skal offentliggjøres slik mindretallet foreslår i kapittel 5.6.
- Vi er svært kritiske til flertallets forslag om å innføre en ny unntaksadgang for kritikkverdige forhold. Slike forhold ligger i kjernen av offentlighetsprinsippets kontrollhensyn. Vi støtter mindretallets syn i utredningens kapittel 5.10 om å ikke utvide et eksisterende unntak i offentleglova om varsel om kritikkverdige forhold, og kan ikke se at flertallet har lagt fram tungtveiende argumenter for å utvide dette unntaket i offentleglova.
- Vi støtter ikke utvalgets anbefaling angående arkiveringsplikten og går inn for en tydeligere lovfesting av at Stortinget må følge reglene i arkivloven.

## 1. Ny klageordning – kapittel 6

Presseorganisasjonene støtter i utgangspunktet flertallets forslag om en ny klageordning der det opprettes et eksternt organ.

Vi mener dette organet må kunne håndtere alle typer klager på innsynsavslag, men med ulike fullmakter avhengig av om dokumentene er administrative eller parlamentariske.

For «administrative dokumenter» mener vi dette uavhengige organet må ha mandat til å fatte bindende avgjørelser. Når det gjelder «parlamentariske dokumenter», mener vi at flertallets forslag om et innsynsorgan som gir rådgivende uttalelser til presidentskapet, er et godt utgangspunkt. Ved å gjøre dette skillet basert på dokumenttype, mener vi at eventuelle konstitusjonelle utfordringer kan unngås, samtidig som Stortingets uavhengighet opprettholdes.

Uansett dokumenttype mener vi at organet må ha myndighet til å vurdere alle sider av saken, inkludert merinnsynsvurderinger (jf. side 44 i utredningen). Vår erfaring med klagebehandling hos Sivilombudet, som ikke kan overprøve den konkrete avveiningen i merinnsynsvurderingen, er at behandlingen der blir mangelfull nettopp fordi de ikke kan ta skikkelig stilling til vurderingen av om det er et reelt behov for hemmelighold holdt opp mot behovet for innsyn.

En absolutt forutsetning for en slik løsning, er at det er full åpenhet om det rådgivende organets anbefaling til Stortinget ved Presidentskapet i «parlamentariske saker».

Organisatorisk kan organet fremdeles følge flertallets forslag ved begge dokumenttyper. Vi støtter flertallets forslag til organisering og sammensetning og vil understreke betydningen av en ordning som sikrer en effektiv og hurtig avklaring av innsynsspørsmålet. Videre støtter vi forslaget om at ett

medlem av organet oppnevnes etter forslag fra pressens organer, og vi anser det som viktig at organet får et fast sekretariat.

#### **Kommentar til mindretallets forslag:**

Vi er uenige med mindretallet i at en løsning der all saksbehandling holdes innad på Stortinget er den løsningen som vil være mest i tråd med normalordningen i forvaltningen i forvaltningen. Selv om departement og Kongen i Statsråd i mange sammenhenger regnes som samme organ, har vi mulighet til å klage til Sivilombudet i alle saker der departementet nekter innsyn. Det gjør at vi har tilgang til en uavhengig vurdering. Denne muligheten har vi ikke når Stortinget nekter innsyn. For avslag i kommuner er det Statsforvalteren som avgjør klagesaker, det er to ulike organer. Å videreføre all makt til Stortinget i innsynsspørsmål, uten at noen uavhengige kobles inn, vil etter vårt syn ikke føre til en forbedring av dagens innsynsordning. Uansett om man innad tilrettelegger for klarere skiller mellom behandlingen og de ulike avdelingene, vil det utad være Stortinget selv som avgjør i begge instanser. Det er lite tillitsvekkende. Vi mener også det kan stilles spørsmål ved om dette er i tråd med intensjonene i Tromsøkonvensjonen artikkel 8 nr. 1.

#### **2. Nye regler i lovs form – kapittel 4.2.**

Vi støtter et klart flertalls (6 av 9) syn på at Stortingets regler om dokumentoffentlighet bør fastsettes ved formell lov, og viser her til begrunnelsen fra flertallet. Det følger direkte av Grunnloven at inngrep i innsynsretten krever lovhjemmel. Å fastsette innsynsregler for Stortinget i en lov og ikke som et alminnelig stortingsvedtak, har en viktig symbolverdi som vil styrke tilliten til disse reglene og deres uavhengighet. Vi er uenige med mindretallet i at det prinsipielt sett er viktig at Stortinget fullt ut skal kunne fastsette og forvalte denne type regler, og mener tvert imot at regler i lovs form er nødvendig og vil beskytte mot at innsynsretten avhenger av hvilket politisk regime vi står overfor. Etter vårt syn svarer også innsyn i lovs form best på bestillingen om å opprette regler som styrker tilliten til Stortinget som institusjon.

#### **3. Nye regler som en egen lov eller som en del av offentleglova – kapittel 4.3.**

Utvalget foreslår at det bør fastsettes en egen lov om innsyn i Stortingets dokumenter som gjelder ved siden av offentleglova, og at denne loven henviser til relevante deler av offentleglova. Vi mener det ville vært en fordel å ha reglene inn i offentleglova. Hovedmålet med dette vil være å synliggjøre at loven gjelder for Stortinget. Mange er ikke klar over at man har rett til innsyn hos Stortinget, og vi mener det ville ha vært en viktig markering å synliggjøre dette direkte i loven. Selv om loven i dag er relativt omfattende, mener vi det er fullt mulig å ta inn et kapittel om Stortinget der en samtidig viser til relevante bestemmelser og får fram evt. særregler som tar høyde for Stortingets rolle, virksomhet og organisering. At det finnes særregler om dokumentinnsyn i annen lovgivning, slik at borgerne uansett ikke vil få det fulle overblikket, er ikke en vesentlig innvending, slik vi ser det. Innsynsreglene i politi- og påtale er omfattende og fragmenterte, og gir ingen god oversikt over hva som gjelder. Målet ved ny lovgivning bør være å gi folk bedre oversikt, ikke mindre.

Vi støtter derfor ikke utvalget i at reglene etableres i en egen lov, og foreslår at de nye reglene om dokumentinnsyn på Stortinget fremgår av offentleglova.

Hvis reglene fastsettes i en egen lov, støtter vi utvalgets forslag om å ta inn en henvisning direkte i offentleglova til loven som gjelder for Stortinget og henvise til reglene i offentleglova framfor å

ta disse inn i ny lov. Dette vil tilrettelegge for at fremtidige endringer i offentleglova også vil gjelde for Stortinget.

#### **4. Regler i offentleglova som bør gjelde for Stortinget – kapittel 4.4.**

Vi støtter at offentleglova kapittel 2 bør gjelde for Stortinget og at det i Stortingets regulering bør henvises tydeligere og mer konkret til de enkelte hovedreglene i offentleglova, slik at Stortingets regler blir mer brukervennlige og mer presist innrettet mot hva som faktisk kan eller skal unntas. Som også utvalget anerkjenner er dagens regler alt for omfattende og vagt definert. Det er ikke tillitsvekkende og det legger opp til for mye skjønn i hver enkelt sak.

Vi forstår utvalgets resonnement angående arkivering og journalføring av parlamentariske dokumenter og doble registreringssystemer, men vil understreke at den løsningen utvalget foreslår krever synlighet. Det må fremgå tydelig at disse dokumentene ligger et annet sted (gjennom publiseringsløsninger på Stortinget) og hvor de ligger, og systemet må legges opp slik at det sikrer at alt blir arkivert og journalført.

#### **5. Innsyn i utredningsdokumenter – kapittel 5.4**

Vi støtter mindretallets syn om at dagens unntak for korrespondanse med utredningsseksjonen er for omfattende og at det bør være mulig å innføre regler som bedre balanserer behovet for å kunne be om råd fra utredningsseksjonen uten at det blir en politisk sak samme dag, og samfunnets rett til innsyn.

Å innføre et begrenset unntak i seks måneder, mener vi er et godt kompromiss. Vi har forståelse for at det er behov for å kunne be om råd fra utredningsseksjonen uten å måtte forsvare spørsmålet politisk i offentligheten samtidig. Vi ser også at umiddelbar offentlighet kan bidra til at politikere ikke benytter seg av utredningsavdelingen og lar være å be om utredning av faglige spørsmål. Samtidig mener vi denne type utredninger er av stor offentlig interesse. Det er mange viktige saker som blir utredet med høy ekspertise, og innsyn i disse kan bidra positivt til en åpen og opplyst offentlig samfunnsdebatt. Utredningene er finansiert av det offentlige, og da bør det også komme offentligheten til gode. Mer åpenhet og innsyn kan også bidra til mer forståelse for politiske spørsmål og debatter.

Vi mener som utgangspunkt at det bør være åpent hvem som spør, samtidig mener vi at en regel med anonymisert innsyn etter et halvt år er bedre enn slik det er i dag, der utredninger offentliggjøres etter Stortingets egen vurdering. Vi viser for øvrig til mindretallets begrunnelse og stiller oss bak denne.

#### **6. Dokumenter som også finnes hos et organ som offentleglova gjelder for - kapittel 5.6**

Vi er enige med mindretallet som ikke ønsker å fravike hovedreglene om at det organet som mottar innsynskrav, skal vurdere innsyn. Som også utvalget skriver innledningsvis så bør utgangspunktet være at vi har de samme reglene for Stortinget som ellers i forvaltningen. Dersom et dokument kan unntas fra offentlighet hos forvaltningen, og er oversendt Stortinget som en del av Stortingets kontrollvirksomhet, kan disse dokumentene også unntas hos Stortinget. Vi følger ikke flertallets argumentasjon om at Stortinget «nærmest vil fungere som en klageinstans på tvers av klageordningen i forvaltningen» hvis Stortinget skal vurdere innsyn i

dokumenter forvaltningen har sendt til Stortinget. Vi minner om at innsyn uansett alltid skal vurderes etter loven, det er ikke en politisk avgjørelse.

### **7. Korrespondanse om budsjett og intern administrasjon for Stortingets eksterne organer - kapittel 5.7**

Vi støtter utvalgets forslag om at budsjettdokumenter bare skal kunne unntas frem til det tidspunkt hvor Stortinget har fastsatt budsjettet, og viser her til utvalgets begrunnelse i kapittel 5.7.

### **8. Unntak for kritikkverdige forhold - kapittel 5.10**

Vi støtter utvalgets mindretall om at gjeldende unntaksreglene i offentleglova og unntaksadgangen for taushetsbelagte opplysninger er tilstrekkelige også for Stortinget. Vi støtter altså ikke flertallets forslag om å utvide dagens unntak i offentleglova som gjelder unntak for kritikkverdige forhold. Vi er sterkt kritiske til flertallets forslag.

Innsyn i kritikkverdige forhold utgjør en grunnpilar i offentlighetsprinsippets kontrollhensyn og kan ha stor allmenn interesse. I forhold til Stortingets virksomhet vil saker som gjelder potensielt kritikkverdige forhold gjennomgående ha stor og berettiget allmenn interesse. Forslaget vitner om manglende forståelse for hvorfor eksempelvis pendlerskandalene har skapt et sterkt «folkekrav» om større åpenhet fra Stortinget, som et nødvendig tiltak for å gjenopprette tilliten. Ubehag eller merarbeid kan aldri være gyldige begrunnelser for å unnta dokumenter fra offentligheten.

Vi kan ikke se at flertallet har lagt fram tilstrekkelige argumenter for at det er et reelt behov for å utvide denne unntaksbestemmelse i offentleglova overfor tips til Stortinget. Lovgiver har allerede i gjeldene offentleglov foretatt en avveining mellom behovet for å unnta tips og beskytte den som tipser og offentlighetens interesse i å få innsyn, og landet på at skjæringspunktet bør gå for tips om mulig lovbrudd. Vi mener at en eventuell utvidelse av dette unntaket til kritikkverdige forhold, bør vurderes for loven som helhet, og ikke som en særregel for Stortinget. Vi understreker her at det er mange organer som er avhengige av at personer tør å melde fra om kritikkverdige forhold. Vi viser for øvrig til mindretallets begrunnelse i kapittel 5.10.

Fordi slike opplysninger ofte har stor offentlig interesse, bør unntaksadgangen begrenses til henvendelser mottatt i Stortingets kontrollvirksomhet og til situasjoner der det er nødvendig å unnta dokumentet av hensyn til Stortingets kontrollfunksjon.

Vi viser for øvrig til gruppas utgangspunkt om at de samme kravene til åpenhet bør gjelde for Stortinget som ellers i staten. Flertallet har vist til Stortingets kontrollvirksomhet. Vi minner om en slik utvidelse av en unntakshjemmel er et inngrep i offentlighetsprinsippet, og at disse krever «særlig tungtveiende hensyn», jf. Grunnloven § 100 (4).

### **9. Forholdet til arkivloven – kapittel 8**

Vi støtter ikke utvalgets vurdering som viser til arkivlovutvalgets forslag om at Stortinget selv skal fastsette «regler for dokumentasjon av Stortingets virksomhet og om hvordan dokumentasjonen skal bevares og gjøres tilgjengelig for allmennheten».

Vi kan ikke se at dette er en hensiktsmessig ordning. Arkivering er helt avgjørende for muligheten til å ettergå saker tilbake i tid og bør sikres på samme måte som innsynsretten. Arkivlovutvalgets vurdering er gjort med utgangspunkt i systemet slik det er i dag, der Stortinget selv fastsetter regler om innsyn. Hvis dette nå skal endres, er det helt naturlig at dette også gjelder arkivering. Å la det være opp til Stortinget selv om bestemme hva som skal arkiveres, uten noen føringer i lovs form, er lite tillitsvekkende. Vi mener derfor man bør fastsette regler om dette i lovs form på samme måte som flertallet legger opp til for innsynsretten. Reglene bør følge reglene som gjelder for andre offentlige organer, som skal sikre at alt vi har innsynsrett i, også er omfattet av arkivplikten, og Stortinget bør omfattes av arkivloven.

De samme prinsippene om journalføring bør gjelde Stortinget som ellers i staten. Når Stortinget har fastsatt egne retningslinjer og rutiner om at arkivloven skal gjelde tilsvarende for Stortingsarkivet, foreligger verken konstitusjonelle eller organisatoriske hensyn som tilsier at de selv skal fastsette egne regler om dokumentasjon av Stortingets virksomhet. Tvert imot viser skandalene de siste årene knyttet til reiseregninger og pendlerboliger behovet for en utvidelse av arkivlovens virkeområde til også å gjelde Stortinget. Dette har også Norsk Journalistlag spilt inn til Arkivverket i arbeidet med ny arkivlov.

De samme prinsippene om journalføring bør gjelde Stortinget som ellers i staten. Når Stortinget har fastsatt egne retningslinjer og rutiner om at arkivloven skal gjelde tilsvarende for Stortingsarkivet, foreligger verken konstitusjonelle eller organisatoriske hensyn som tilsier at de selv skal fastsette egne regler om dokumentasjon av Stortingets virksomhet. Tvert imot viser skandalene de siste årene knyttet til reiseregninger og pendlerboliger behovet for en utvidelse av arkivlovens virkeområde til også å gjelde Stortinget. Dette har også Norsk Journalistlag spilt inn til Arkivverket i arbeidet med ny arkivlov.

Med hilsen

For Norsk Presseforbund,

Elin Floberghagen, generalsekretær

For Norsk Journalistlag,

Dag Idar Tryggestad, leder

For Norsk Redaktørforening,

Reidun Kjelling Nybø, generalsekretær