

Stortingets presidentskap  
Sendt elektronisk på stortinget.no

**Deres referanse:** Dokument 21  
(2023-2024)

**Vår referanse:** 2024/215

**Dato:** 30.11.24

**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2024-046

# NIMS HØRINGSUTTALELSE - Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler

## Innledning

Vi viser til høring om Rapport fra utvalget til å gjennomgå Stortingets innsynsregler med frist 1. desember 2024.

Ifølge rapporten var utvalgets mandat å gå gjennom Stortingets regler om dokumentinnsyn, 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. NIM har i prioritert å kommentere enkelte forhold vi mener det kan være viktig å være oppmerksom på i tilknytning til det videre arbeidet med fastsetting og praktisering av innsynsreglene. Våre merknader er særlig knyttet til ytrings- og informasjonsfriheten.

## Menneskerettslige innsynskrav

Ved gjennomgangen av menneskerettskonvensjonene i utredningens kapittel 2.2 viser utvalget til at EMK artikkel 10 og SP artikkel 19 omfatter en individuell rett til tilgang til informasjon hos det offentlige. NIM mener det er pedagogisk at disse menneskerettslige forpliktelsene nevnes. Som utvalget er inne på, viser praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at EMK artikkel 10 hjemler en viss rett til innsyn.<sup>1</sup> Videre heter det i Grunnloven § 100 femte ledd, første setning at «[e]nhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer.»

I visse tilfeller følger en innsynsrett, eller et informasjonskrav, direkte av menneskerettighetene, slik utvalget beskriver. Høyesterett har oppsummert praksis slik at visse «terskelkriterier» må oppfylles.<sup>2</sup> Disse terskelkriteriene omfatter

<sup>1</sup> Se bl.a. EMDs storkammerdom i *Magyar Helsinki Bizottság v. Ungarn* (18030/11) fra 8. november 2016 særlig avs. 149 flg., Fra Høyesterett, se HR-2021-526-A.

<sup>2</sup> HR-2021-526-A.

*formålet* med innsynskravet, opplysningenes *karakter, rollen* til den som krever innsyn og om informasjonen er *foreliggende og tilgjengelig*.

Så vidt vi kan se foretar ikke utvalget noen vurdering av om eksistensen av slike informasjonskrav basert direkte på EMK artikkel 10, bør få noen følger for utformingen av regelverket. Slike informasjonskrav kan foreligge selv om et dokument er unntatt offentlighet etter vanlige regler, for eksempel fordi det er innhentet under saksbehandlingen på slik måte at det formelt er unntatt offentlighet. Spørsmålet er om det norske regelverket burde inneholde en åpning for eller henvisning til slike informasjonskrav, som vil være basert på et separat grunnlag. Til sammenlikning foreslo professor Ragna Aarli en ny § 29 e i straffeprosessloven, for å hensynta den samme problemstillingen der.<sup>3</sup>

Utvalget nevner at domstolene ikke har vurdert spørsmål om forholdet mellom slike innsynskrav og offentleglova. Også det er riktig, så vidt vi er kjent med. Vi antar imidlertid at informasjonskrav vil gå foran offentleglova i kraft av forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven. Vi oppfatter også en av Høyesteretts avgjørelser slik at innsynskrav ble konstatert til tross for at det motsatte fulgte av påtaleinstruksen.<sup>4</sup>

Det kan hevdes at vurderinger av slike krav kan henføres til spørsmålet om merinnsyn etter offentleglova § 11. Helt tilfredsstillende er det likevel ikke, fordi vurdering av merinnsyn gjøres når det er adgang til å avslå innsyn.

Offentleglova er fra 2006, før rekkevidden av slike informasjonskrav var klarlagt. Det kan likevel hevdes at regelendringer for å hensynta slike informasjonskrav bør vurderes ved en eventuell revisjon av offentleglova, og ikke gjennom den foreslåtte loven som i stor grad består i henvisning til offentleglova. Det er hensiktsmessig at de to lovene er like, bortsett fra de forskjellene som følger av at det Stortingets innsynsregler som reguleres. I så fall bør det etter NIMs syn fremgå klarere av forarbeidene at det kan tenkes menneskerettslige informasjonskrav ut over lovens ordinære regler.

## **Formålsangivelse**

I utredningens kapittel 9.3 drøfter utvalget om reglene bør gis gjennom inkorporasjon i offentleglova eller i en egen lov om innsyn hos Stortinget. Utvalget foreslår at både hovedregler om innsyn i offentleglovas kapittel 2 og unntak i

---

<sup>3</sup> Se nærmere her [Dokumentoffentlighet i straffesaker En utredning for Justis- og beredskapsdepartementet](#), herunder forslag til regulering i utredningen ss. 231 og merknader til bestemmelsen på s. 245.

<sup>4</sup> HR-2013-641-A

offentleglovas kapittel 3 også skal gjelde for Stortinget. Ifølge utvalget innebærer det at tolkning og rettsutvikling knyttet til disse bestemmelsene i offentliglova også vil få betydning ved spørsmål om innsyn i Stortinget.

På et generelt grunnlag vil NIM bemerke at det er positivt med tiltak for å sikre et helhetlig regelverk som bidrar til oppfyllelse av menneskerettighetene. NIM har merket seg at utvalget ikke har vist til offentliglovas formålsparagraf, men foreslått en egen formålsangivelse. Offentliglovas formålsparagraf er ifølge dens forarbeider ment å ha en symboleffekt og en pedagogisk funksjon, men også rettslig verdi for tolkning av de andre bestemmelsene i loven.<sup>5</sup> Slik NIM forstår utvalget (også på bakgrunn av ordlyden i den foreslåtte formålsparagraf) ønsker man å legge til rette for åpenhet om Stortingets virksomhet ved at regler i offentliglova også skal gjelde for Stortinget. Det vil kunne bidra til å ivareta retten til informasjonsfrihet. Samtidig må regelverket være tilpasset Stortingets funksjon og organisering, slik den foreslåtte formålsparagrafen viser til. NIM kan likevel ikke se at en henvisning til offentliglovas formålsparagraf er til hinder for dette formålet. For NIM er det noe uklart om forslaget til formålsbestemmelse er ment å inkorporere formålsbestemmelsen i offentliglova. At det gjelder samme krav til åpenhet for Stortinget som ellers i staten med mindre Stortingets konstitusjonelle rolle, virksomhet eller organisering tilsier noe annet kan også sies å følge av formålene i offentliglova § 1. Siden formålsbestemmelsen skal ha betydning for tolkningsspørsmål, kan det kanskje være behov for å kommentere valget av formålsangivelse nærmere.

NIM bidrar gjerne til avklaringer eller diskusjoner om ønskelig.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen  
Assisterende direktør

Vilde Jalleni Tennfjord  
Rådgiver

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 102(2004-2005) kap. 2.1 og kap. 16, Til § 1 formål og Innst. O. nr. 41 – 2005-2006 s. 4

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.