

Høyringsnotat

Lovavdelinga
Juli 2018
Snr. 18/3391

ENDRINGAR I OFFENTLEGLOVA M.M. –INNSYN I ELEKTRONISKE KALENDRAR OG REGJERINGSdokUMENT M.M.

Innhald

1	Hovudinnhaldet i høyringsnotatet.....	2
2	Innsyn i elektroniske kalenderar	2
2.1	Innleiing og bakgrunn	2
2.2	Gjeldande rett	3
2.2.1	Dokumentomgrepet etter offentleglova	3
2.2.2	Kva som er «saksdokument»	4
2.3	Vurderingane til departementet	9
2.3.1	Særskilde problemstillingar knytte til elektroniske kalenderinnføringar	9
2.3.2	Behovet for unntak frå innsyn for kalenderinnføringar	10
2.3.3	Informasjonstilgangen for ålmenta	12
2.3.4	Framlegget til departementet	12
3	Innsyn i regjeringsdokument – bakgrunn, vurderingar og framlegg	13
3.1	Kort om regjeringskonferansar og dokumenta som blir utarbeidde i tilknytning til desse	13
3.2	Gjeldande rett	15
3.2.1	Innleiing – rettsleg regulering i dag	15
3.2.2	Spørsmålet om innsyn i regjeringsnotat og tilknytte dokument	15
3.2.3	Sivilombodsmannen sin rett til informasjon	16
3.2.4	Arkivteknisk handsaming av regjeringsdokument – journalføring og avlevering m.m.	17
3.3	Lov- og forskriftsfesting av tilgangen til regjeringsdokument	18
3.3.1	Innsyn etter offentleglova i regjeringsdokument	18
3.3.2	Klargjering av Sivilombodsmannen sin rett til informasjon om og innsyn i regjeringsdokument og andre interne notat om politiske prosesser i regjeringa	19

3.3.3	Avlevering av regjeringsdokument til Arkivverket	22
4	Oppfølging av oppmodingsvedtak frå Stortinget – utsett insyn i saker hjå Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvakings- og sikkerhetsteneste – EOS-utvalet.....	22
5	Økonomiske og administrative konsekvensar	23
6	Merknadar til dei enkelte lov- og forskriftsføresegnene.....	24
7	Framlegg til lov- og forskriftsendringar	28
7.1	Endringar i sivilombodsmannslova	28
7.2	Endringar i offentleglova	28
7.3	Endringar i arkivforskrifta	29

1 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet

Justis- og beredskapsdepartementet legg med dette fram eit framlegg til endringar i offentleglova, sivilombodsmannslova og arkivforskrifta. Dette framlegget går for det fyrste ut på å innføre eit generelt høve til unntak frå innsyn for innføringar i elektroniske kalendrar gjennom ei endring i offentleglova. Vidare skal framlegget klargjera kva slags innsynsrett som gjeld for regjeringsdokument, og i samband med dette blir det gjort framlegg om enkelte endringar i sivilombodsmannslova, offentleglova og arkivforskrifta.

13. juni 2017 gjorde Stortinget vedtak der regjeringa vart bedd om å koma med eit framlegg til endring av offentleglova § 5 tilsvarende § 16 fjerde ledd i framlegget til endra EOS-kontrolllov. Dette oppmodingsvedtaket blir følgt opp i dette høyringsnotatet.

2 Innsyn i elektroniske kalendrar

2.1 Innleiing og bakgrunn

Den seinare tida har det i nokre tilfelle vorte fremja krav om innsyn i elektroniske kalendrar som politikarar og offentleg tilsette har i tilknytning til Outlook eller andre e-post- og kalendersystem. Innføringar i slike kalendrar skjer på fleire måtar. Ein person kan sjølv gå inn på kalenderdelen av Outlook-systemet eller på kalenderen i eit anna elektronisk system, finne fram til den datoen og det tidsrommet ein ynskjer, og skrive inn eit planlagt gjeremål. Alternativt kan dette gjerast av ein annan person som i systemet har fått tilgang til å redigere denne kalenderen. Når det så blir trykt på «lagre», eller det på ein annan måte blir utløyst ein lagringsfunksjon, vil teksten leggje seg som ei innføring i den elektroniske kalenderen, og ein vil då kunne finne att denne innføringa på den aktuelle datoen når ein seinare går inn att på kalenderfunksjonen. Innføringa vil normalt enkelt kunne endrast eller slettast.

Den andre måten slike innføringar normalt kjem inn i elektroniske kalendrar på, er at det blir sendt ei innkalling til eit møte, eit treff med nokon eller eit anna arrangement. Ei slik innkalling kjem i Outlook inn som ein e-post i innboksen, og samstundes legg det seg ei mellombels innføring i kalenderen for det tidspunktet

innkallinga gjeld. Når ein eventuelt seier ja til arrangementet, lagrar innføringa seg i kalenderen, medan innkallinga legg seg i e-postboksen med sletta element og svaret i boksen med sende element. Om ein avslår arrangementet, blir det inga innføring i kalenderen, men innkallinga og svaret legg seg i dei nemnde e-postboksane. Dette gjeld på tilsvarande måte uavhengig av om det er nokon i same organ som sender ut ei innkalling, eller om ei innkalling kjem frå nokon utanfor organet. Når det gjeld den som sender ut innkallinga, vil utsendinga leggje seg i boksen med sende element, medan svara vil koma i innboksen. Dersom ein får positive svar på innkallinga, vil det oppstå ei innføring i kalenderen, og inntil ein får noko svar, vil det liggje ei mellombels innføring der.

Slike innkallingar kan innehalde vedlegg på lik linje med vanlege e-postar, og det kan samla sett såleis følgje med mykje informasjon. Dersom ein har takka ja til innkallinga, og i ettertid går inn på den lagra innføringa i kalenderen, vil ein òg kunne gå inn på eventuelle vedlegg.

Elektroniske kalendrar blir brukte på ulike måtar og i svært ulikt omfang av ulike organ og personar. For nokon er kalendrane reine interne planleggingsverktøy, medan andre har ei meir dekkjande oversikt i kalendrane sine over arbeidsrelaterte gjeremål og kva desse går ut på, eventuelt supplert med ei oversikt over private gjeremål. Nokre organ har få eller ingen felles retningslinjer eller føringar for bruken av slike kalendrar, og bruken er såleis opp til kvar enkelt medarbeidar, eventuelt med retningslinjer innanfor dei enkelte avdelingane og liknande. Andre organ nyttar derimot kalendrane som eit felles verktøy for å halde oversikt over når medarbeidarane skal vera til stades, om eventuelt fråvær er arbeidsrelatert eller privat osv., og retningslinjene kan gå ut på at medarbeidarane skal føre planlagt fråvær i kalenderen.

Problemstillinga med innsyn i kalenderinnføringar er såleis aktuell for alle typar organ og alle slags personar som er del av slike organ, både tilsette, politikarar og dei som er ein del av organet i bestemte saker eller på andre grunnlag. Spørsmålet om kalenderinnsyn viser at det må gjerast ei avveging av viktige prinsipielle spørsmål og omsyn. Omsyna som ligg til grunn for offentleglova, kan tilseia størst mogleg grad av innsyn, medan omsynet til andre sentrale interesser, som personvern, jf. ovanfor om bruken av slike kalendrar, kan tilseia at dette må avgrensast noko.

Det har vore ulike oppfatningar av spørsmålet om kalenderinnføringar er omfatta av innsynsretten, og dei organa som har fått slike innsynskrav, har argumentert mot dette.

2.2 Gjeldande rett

2.2.1 Dokumentomgrepet etter offentleglova

Offentleglova gjev rett til innsyn i «saksdokument» for organ som er omfatta av lova, jf. § 3 fyrste punktum og § 4 andre ledd. Omgrepet «dokument» er definert i offentleglova § 4 fyrste ledd, der det heiter at dokument er «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande». Den same definisjonen følgjer av forvaltningslova § 2 fyrste ledd bokstav f og arkivlova § 2 bokstav a.

For at noko skal vera eit «dokument», er det avgjerande kva som høyrer saman, og som står fram som ei samla framstilling, jf. Rettleiar til offentleglova side 34. Formuleringa «ei logisk avgrensa informasjonsmengd» inneber òg at informasjonen må ha eit meiningsberande innhald. Informasjon som ein ikkje får noka mening ut av, vil ikkje vera «logisk avgrensa».

Ut frå dokumentdefinisjonen i lova har Sivilombodsmannen to gonger kome fram til at innføringar i elektroniske kalendrar er å rekne som «dokument» etter offentleglova. I uttala 14. juni 2017 (sak 2016/2915), som omhandla eit avslag frå Nærings- og fiskeridepartementet på eit krav om innsyn i Outlook-kalenderen til næringsministeren, heiter det:

«Informasjon knyttet til hver kalenderoppføring – f.eks. tidspunkt, møtedeltakere og sted – hører innholdsmessig sammen, og utgjør en logisk avgrenset informasjonsmengde. Kalenderoppføringene er også lagret i Outlook-kalenderen for senere lesing. Hver enkelt kalenderoppføring er derfor å anse som et dokument, jf. offentleglova § 4 første ledd.»

I uttala 8. februar 2018 (2017/3029), som omhandla eit avslag frå Statsministerens kontor på eit krav om innsyn i den elektroniske Outlook-kalenderen til statsministeren, la Ombodsmannen til grunn det same. Det vart her vist til den tidlegare saka om spørsmålet, og vidare heiter det:

«Ombudsmannen legger til grunn at innholdet i en kalenderoppføring i Outlook må anses som «ei logisk avgrensa informasjonsmengd». Informasjon knyttet til hver enkelt kalenderoppføring, for eksempel tidspunkt, emne, deltakere, sted og beskrivelse/agenda, hører innholdsmessig sammen. Det er dermed naturlig å anse den enkelte kalenderoppføring for å utgjøre ett dokument. Det utelukkes likevel ikke at for eksempel bestemte kalenderperioder også kan utgjøre ett samlet dokument. Videre legger ombudsmannen til grunn at kalenderoppføringene i statsministerens Outlook-kalender er lagret på gradert nett hos Statsministerens kontor. Kalenderoppføringene er dermed lagret elektronisk, og det er mulig å hente disse frem for blant annet å lese dem. Ut fra ordlyden i offentleglova § 4 første ledd og uttalelsene i forarbeidene kan det derfor ikke være tvilsomt at en lagret kalenderoppføring utgjør et «dokument» i offentleglovas forstand.»

Departementet legg såleis til grunn at slike kalenderinnføringar er å rekne som «dokument» etter offentleglova. Gjennom lagringa i det elektroniske systemet er informasjonen tilgjengeleg for seinare lesing og eventuelt kopiering og liknande.

På den andre sida er det grunn til å nemne at det i alle tilfelle vil gjelde ei nedre grense for kva som kan reknast som eit «dokument» i offentleglova sin forstand, jf. NOU 2003:30 punkt 22.1 på side 257. Heilt kortfatta kalenderinnføringar, innføringar som objektivt sett ikkje har noko sjølvstendig meiningsinnhald og liknande, vil etter omstenda såleis kunne falle utanfor dokumentomgrepet.

2.2.2 Kva som er «saksdokument»

Når det gjeld omgrepet «saksdokument», følgjer det av offentleglova § 4 andre ledd fyrste punktum at dette er «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet». Eit dokument er «oppretta» når det har vorte sendt ut av organet, eller når det er «ferdigstilt», jf. § 4 andre ledd andre og tredje punktum.

Spørsmålet om kalenderinnføringer òg er å rekne som saksdokument etter offentleglova, vart vurdert av Sivilombodsmannen i dei to nemnde sakene. I uttala 14. juni 2017 heiter det:

«Retten til innsyn gjelder som nevnt kun dokumenter som gjelder departementets ansvarsområde eller virksomhet, jf. § 4 annet ledd. Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er det ikke noe krav at dokumentet gjelder en konkret sak, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 120. Det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt. Det er ikke nødvendig at dokumentet har vært gjenstand for saksbehandling. Kalenderinformasjon om arbeidsrelaterte gjøremål må anses å gjelde departementets virksomhet, og er etter dette omfattet av bestemmelsen. Rent private kalenderoppføringer faller utenfor.

Kalenderoppføringene oppfyller etter dette de innholdsmessige vilkårene for å anses som saksdokumenter etter offentleglova § 4 annet ledd første setning.»

Når det gjeld spørsmålet om når ei kalenderinnføring er å rekne som «ferdigstilt», uttala Ombodsmannen vidare:

«Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at et dokument anses ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i det, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 120. Denne vurderingen må knyttes til hvert enkelt dokument. Det er derfor ikke relevant at Outlook-kalenderen i helhet er et dynamisk planleggingsverktøy. Det avgjørende er når det ikke lenger vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i den enkelte kalenderoppføringen. Denne grensen kan være vanskelig å trekke for fremtidige avtaler, møter eller gjøremål. Denne saken gjelder imidlertid kalenderoppføringer tilbake i tid. Ombudsmannen legger til grunn at det neppe vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i kalenderoppføringer som gjelder aktiviteter tilbake i tid. Kalenderoppføringene må anses «ferdigstilt» etter offentleglova § 4 annet ledd senest når tidspunktet for den aktuelle aktiviteten har passert. Også tidsmessig oppfyller derfor de aktuelle kalenderoppføringene vilkårene for å anses som saksdokument, jf. offentleglova § 4 annet ledd siste setning.»

I samband med saka som låg til grunn for den andre uttala, frå februar 2018, hadde Statsministerens kontor (SMK) på ulike grunnlag argumentert mot at kalenderinnføringer er omfatta av saksdokumentomgrepet. Mellom anna heitte det her at kalenderinnføringer ikkje kan seiast å vera «komne inn til» eit organ eller vera «ferdigstilt», jf. offentleglova § 4 andre ledd. Sivilombodsmannen var ikkje samd i dette, og til spørsmålet om når ei kalenderinnføring eventuelt skal reknast for å ha kome inn til organet, uttala Ombodsmannen følgjande:

«En kalenderoppføring som sendes fra noen utenfor forvaltningsorganet til organet kan sammenlignes med andre henvendelser som sendes elektronisk til organet, for eksempel e-poster. Det er vanskelig å se hva som skiller en slik kalenderoppføring fra en e-post der informasjon om et møte, herunder tidspunkt, emne, deltakere og sted, fremkommer. At en kalenderoppføring har enkelte funksjoner som en e-post ikke har, kan ikke være avgjørende i denne sammenhengen. Det er for øvrig ikke riktig som Statsministerens kontor skriver at en møteinnkalling «forsvinner» dersom den besvares med alternativet «nei». På samme måte som når en e-post slettes fra «innboks», vil møteinnkallingen kunne gjenfinnes i «slettede elementer» i Outlook. For ombudsmannen fremstår det også noe uklart hvilken betydning Statsministerens kontor mener dette har for spørsmålet om kalenderoppføringer skal anses for å ha «komne inn til» organet. Til sammenligning kan det neppe være slik at et brev eller en e-post som sendes fra noen utenfor forvaltningsorganet til organet, og som mottakerorganet kaster eller sletter, ikke skal anses for å ha kommet inn til mottakerorganet. At det ikke er mulig å gi innsyn i et dokument som forvaltningsorganet ikke lenger har, er en annen sak.»

Det er derimot noko uklart kva Sivilombodsmannen byggjer på i det vidare, der det heiter:

«Ombudsmannen finner også grunn til å påpeke at den forståelsen Statsministerens kontor synes å legge til grunn, kan åpne for omgåelse av offentleglova. Dersom det legges til grunn at kalenderoppføringer ikke kan være saksdokumenter i offentleglovas forstand, vil informasjon som sendes ved hjelp av en møteinnkalling i Outlook ikke være omfattet av innsynsretten. Som nevnt ovenfor, kan en kalenderoppføring blant annet inneholde tekst og det er mulig å legge ved filer, Outlook-elementer og lignende. Statsministerens kantors tolkning kan dermed åpne for at informasjon som i dag sendes per brev eller e-post, vil bli sendt ved hjelp av møteinnkallinger i Outlook for å unngå at allmennheten får innsyn i informasjonen.»

Det kan verke som at dette er basert på ei misforståing. Sjølv om den innføringa som kjem inn i kalenderen etter at ein har akseptert ein møteinvitasjon, ikkje skulle vera å rekne som eit «saksdokument», medfører ikkje det at slike møteinnkallingar og tilhøyrande vedlegg ikkje er omfatta av innsynsretten. Som nemnt ovanfor vil ei innkalling i Outlook koma som ein inngåande e-post til den aktuelle personen. Fyrst når personen har svara på innkallinga, forsvinn den inngåande e-posten frå innboksen. Har ein takka ja, legg det seg ei innføring i kalenderen der tidspunkt, stad og liknande informasjon typisk vil gå fram. Frå det tidspunktet e-posten kjem inn, og fram til ein svarar, vil det liggje ei mellombels innføring i kalenderen. Ei slik innkomande innkalling vil for det fyrste vera omfatta av innsynsretten i seg sjølv dersom ho oppfyller vilkåra for å vera eit saksdokument etter offentleglova. Innkallinga vil vera tilgjengeleg i innboksen i Outlook fram det blir svara på ho, og etter at det er gjeve svar, vil ho bli lagt i boksen med sletta element. Det er såleis fullt høve til å vurdere og eventuelt gje innsyn i slike innkallingar òg utanfor kalenderen. Svaret på slike innkallingar vil bli lagt i boksen med sende element, og det er såleis eit tilsvarande høve til å vurdere og gje innsyn i slike dokument. Den som har sendt ei innkalling, vil ha ho liggjande i e-postboksen med sende element, og svara vil koma i innboksen. Det same høvet til å vurdere og gje innsyn gjeld såleis der.

Vidare vil slike innkallingar og svar kunne vera omfatta av journalføringsplikta etter arkivforskrifta § 9. Det følgjer av fyrste ledd andre punktum her at alle dokument som er saksdokument for organet etter offentleglova, og som er eller blir saksbehandla og har verdi som dokumentasjon, skal registrerast i journalen. Organinterne dokument er det likevel valfritt om ein vil journalføre, jf. § 9 fyrste ledd tredje punktum. Det må vurderast ut frå den konkrete innkallinga og svaret om desse vilkåra er til stades, men dersom innkallinga inneheld saksrelatert informasjon om eit møte og temaet for dette, vil det ofte gjelde journalføringsplikt når innkallinga kjem frå eller blir sendt til nokon utanfor organet. Journalføringa av innkallingar og svar skal skje på same måte som for vanlege e-postar. Såleis skal ein gjennom journalen kunne få kjennskap til slike møteinnkallingar på vanleg måte og kunne krevja innsyn i dei og i eventuelle vedlegg, uavhengig av om det ligg føre ein innsynsrett òg i dei kalenderinnføringane som oppstår som ei følgje av innkallinga og svaret.

Sivilombodsmannen gjekk så vidare til spørsmålet om når ei kalenderinnføring skal vera å rekne som «ferdigstilt», og det vart uttala om dette:

«For kalenderoppføringer som er opprettet av forvaltningsorganet selv, vil det avgjørende for innsynsretten være om kalenderoppføringen er sendt ut av organet, eller, dersom dette ikke skjer, når den er ferdigstilt. Kalenderoppføringer som er sendt ut av

forvaltningsorganet, synes ikke å reise særlige spørsmål for så vidt gjelder den tidsmessige avgrensningen. På samme måte som for kalenderoppføringer som sendes fra noen utenfor forvaltningsorganet til organet, må dette sammenlignes med andre henvendelser som sendes elektronisk fra organet. For øvrige kalenderoppføringer kan det reises spørsmål om når dokumentet er «ferdigstilt», jf. offentleglova § 4 andre ledd tredje punktum.

Av forarbeidene fremgår det at et dokument må anses som ferdigstilt når det ikke lenger er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i dokumentet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16 side 120.

Statsministerens kontor har anført at en elektronisk kalender er et dynamisk planleggingsverktøy som aldri blir ferdigstilt. Ombudsmannen er ikke enig i denne tilnærmingen. Innsynskravet i denne saken gjelder de enkelte kalenderoppføringene i en angitt periode. Det er da ikke spørsmål om kalenderen som sådan er ferdigstilt, men om de enkelte kalenderoppføringene er ferdigstilt. Vurderingen må dermed knytte seg til hver enkelt kalenderoppføring.

Ombudsmannen er imidlertid enig med Statsministerens kontor i at det antakelig ofte vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i kalenderoppføringer som gjelder fremtidige avtaler eller møter. Det kan for eksempel være aktuelt å endre tidspunktet, invitere (flere) deltakere, endre agendaen eller avlyse avtalen eller møtet. Så lenge det er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser, vil disse kalenderoppføringene ikke kunne anses som saksdokumenter i offentleglovas forstand. Det presiseres imidlertid at det ved krav om innsyn i kalenderoppføringer som gjelder fremtidige avtaler eller møter, må gjøres en konkret vurdering av om dokumentet er «ferdigstilt».

SMK hadde òg vist til at dei elektroniske kalenderinnføringane i mange tilfelle ikkje vil gje eit rett bilete av kva for aktivitetar statsministeren faktisk var med på. Til dette kommenterte Ombudsmannen:

«Når det gjelder kalenderoppføringer for aktiviteter tilbake i tid, skriver Statsministerens kontor at dersom den elektroniske kalenderen skulle gi et riktig bilde av hvilke aktiviteter statsministerens har deltatt i, måtte mange av oppføringene være endret etter at aktiviteten har passert. Videre fremgår det at det ikke er noen fast praksis at tilbakelagte aktiviteter endres, men at det ikke kan utelukkes at justeringer skjer også for slike oppføringer.

Ombudsmannen kan ikke se at det er relevant for spørsmålet om en kalenderoppføring skal anses som et saksdokument eller ikke, at kalenderoppføringen vil gi et uriktig bilde av hvilke aktiviteter statsministeren har deltatt i. Det samme kan for eksempel gjelde interne notater som er utarbeidet på et tidlig tidspunkt i en saksbehandling. Dette fratar ikke notatet karakteren av å være et saksdokument i offentleglovas forstand. Heller ikke argumentet om at det ikke er noen fast praksis at tilbakelagte aktiviteter endres, men at dette ikke kan «utelukkes», synes å ha noen plass i vurderingen av om en konkret kalenderoppføring er et saksdokument eller ikke. Det avgjørende er om det faktisk er aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i den enkelte kalenderoppføringen.

Ombudsmannen fastholder derfor de vurderingene som ble lagt til grunn i uttalelsen 14. juni 2017 (SOM-2016-2915) om at det neppe vil være aktuelt å gjøre endringer eller tilføyelser i kalenderoppføringer for aktiviteter tilbake i tid, og at kalenderoppføringer dermed som regel må anses som «ferdigstilt» etter offentleglova § 4 andre ledd tredje punktum senest når tidspunktet for den aktuelle aktiviteten har passert. Som påpekt i uttalelsen må likevel denne vurderingen knyttes til hver enkelt kalenderoppføring.»

Når det så gjeld spørsmålet om kva som skal til for at ei kalenderinnføring materielt sett skal utgjera eit saksdokument, heldt Ombudsmannen fram:

«For at et dokument skal anses som et saksdokument for organet, må det gjelde ansvarsområdet eller virksomheten til organet. Spørsmålet om en kalenderoppføring

omfattes av bestemmelsene i offentleglova, beror følgelig på om den konkrete kalenderoppføringen har et innhold som gjør den til et saksdokument for forvaltningsorganet.

Saksdokumentbegrepet er i denne sammenhengen ment å tolkes vidt. Det er ikke noe krav at dokumentet må gjelde en konkret sak i organet, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) kapittel 16 side 120. Det er tilstrekkelig at dokumentet knytter seg til ansvarsområdet til organet eller til virksomheten mer generelt. Det har ikke noe å si at dokumentet ikke har vært gjenstand for noen virkelig saksbehandling i organet eller om dokumentet faktisk er journalført eller ikke. De dokumentene som faller utenfor begrepet, vil først og fremst være ulike private dokumenter som knytter seg til annen virksomhet. For statsråder og andre politikere må det trekkes en grense mot dokumenter disse personene har i egenskap av å være politikere, se blant annet Frihagen, Offentlighetsloven bind I (3. utgave 1994) side 174 flg.

Etter dette kan det ikke være tvilsomt at en kalenderoppføring som gjelder arbeidsrelaterte aktiviteter, må anses å gjelde forvaltningsorganets ansvarsområde eller virksomhet. Kalenderoppføringer som gjelder private avtaler og møter, vil falle utenfor det som må regnes som «saksdokument for organet». Det er først etter en nærmere vurdering av innholdet at det er mulig å ta stilling til om en kalenderoppføring er av rent personlig art, eller om det har betydning for en sak eller et forhold som hører under den offentlige forvaltningens arbeidsområde.»

I praksis er det òg lagt til grunn ei nedre grense for kva for «dokument» som er å rekne som «saksdokument» etter offentleglova. I uttala innteke i SOMB-2009-41har Sivilombodsmannen sagt følgjande om dette:

«Også for dokumenter som innholdsmessig må anses å gjelde en forvaltningssak, må det nok imidlertid trekkes en nedre grense for hva som med rimelighet kan regnes som et «saksdokument». Dette vil etter omstendighetene kunne være aktuelt for bl.a. e-brev og SMS-er som utelukkende inneholder praktiske opplysninger eller avklaringer uten direkte betydning for behandlingen av saken. Basert på en alminnelig språkforståelse synes det ikke uten videre naturlig å anse slike meldinger som «saksdokumenter», og hensynene bak reglene om dokumentoffentlighet gjør seg heller ikke gjeldende i like sterk grad som for dokumenter som inneholder opplysninger og anførsler knyttet til selve saken som forvaltningsorganet behandler. Sett hen til at slik utveksling av praktisk informasjon mv. må antas å foregå i betydelig omfang i den offentlige forvaltning, tilsier også effektivitets- og hensiktsmessighetsbetraktninger at det må være akseptabelt å avgrense saksdokumentbegrepet mot denne form for korrespondanse.»

Dette avsnittet er sitert i uttala 8. februar 2018 om innsyn i kalenderen til statsministeren, og Ombodsmannen har her vidare uttala at ei kalenderinnføring som inneheld ei påminning om å kontakte andre om reine praktiske avklaringar, og såleis har karakter av ein «hugselapp», vil ikkje «nødvendigvis ha det preget et saksdokument for organet normalt har».

SMK har i brev til Sivilombodsmannen 12. mars 2018 gjeve uttrykk for at dei er usamde i vurderinga til Ombodsmannen om at innføringar i elektroniske kalendrar er omfatta av innsynsretten etter offentleglova, men viser til at Stortinget har lagt til grunn at forvaltninga rettar seg etter uttalene frå Ombodsmannen. Det heiter difor i brevet at inntil det kjem på plass ei rettsleg avklaring av dei spørsmåla denne saka reiser, vil SMK følgje opp Ombodsmannen sitt syn om at enkelte kalenderinnføringar kan vera å rekne som «saksdokument» etter offentleglova.

Departementet legg ut frå dette til grunn at innføringar i elektroniske kalendrar er å rekne som «saksdokument» etter offentleglova dersom dei vanlege vilkåra for dette er til stades:

- 1) Innføringane oppfyller vilkåra for å vera «dokument».
- 2) Innføringane oppfyller den tidsrelaterede avgrensinga for «saksdokument», ved at dei er «komne inn til eller lagde fram for» organet, eller organet sjølv har «oppretta» dei. Jf. her Sivilombodsmannen si drøfting av når slike dokument er «ferdigstilt».
- 3) Innføringane oppfyller den innhaldsrelaterede avgrensinga for «saksdokument», ved at dei gjeld arbeidsrelaterede aktivitetar hjå eit organ som er omfatta av offentleglova.
- 4) Innføringane fell ikkje utanfor den nedre grensa for kva som er «saksdokument».

Som departementet kjem attende til i punkt 2.3.2 og 2.3.3, vil dei aller fleste kalenderinnføringane i praksis anten falle utanfor innsynsretten i det heile, eller vera omfatta av ulike unntak frå innsynsretten etter offentleglova, mellom anna unntaket for organinterne dokument.

Det blir ikkje fremja noko framlegg om endringar i definisjonane i § 4 i offentleglova no, men det kan på eit seinare tidspunkt vera aktuelt å koma attende til spørsmålet om kva som skal vera å rekne som «saksdokument». Som nemnt under punkt 2.1 ovanfor må det i mange tilfelle gjerast ei avveging av viktige prinsipielle spørsmål og omsyn, som omsyna som ligg til grunn for offentleglova, og omsynet til andre sentrale interesser, som personvern.

2.3 Vurderingane til departementet

2.3.1 Særskilde problemstillingar knytte til elektroniske kalenderinnføringar

Det er fleire særskilde omstende som gjer seg gjeldande for elektroniske kalenderinnføringar samanlikna med andre typar dokument. For det fyrste vil det ofte måtte gjerast ei konkret vurdering for å få avklara om slike innføringar i det heile utgjer eit «dokument» i offentleglova sin forstand. Slike kalenderinnføringar vil ofte vera prega av stikkord og forkortingar, og det er då ikkje opplagt kva som utgjer ei logisk avgrensa informasjonsmengd. Dette medfører òg at når det har gått ei tid, kan det vera uklart kva dei ulike innføringane eigentleg omhandla. Særleg kan dette vera problematisk dersom personen som oppretta eller utforma innføringane, ikkje lengre er ein del av organet.

Vidare vil slike kalendrar typisk innehalde ei blanding av arbeidsrelaterede og private innføringar, gjerne om kvarandre på same dag. Innføringar som berre inneheld opplysningar om private gjeremål, er ikkje saksdokument som er omfatta av innsynsretten etter offentleglova, og slike opplysningar skal såleis i utgangspunktet sladdast eller på annan måte takast bort frå det materialet det blir gjeve innsyn i. Som SMK er inne på i korrespondansen med Sivilombodsmannen, kan det krevja mykje arbeid å få avklara og gjennomført dette. Dette kan vera særleg krevjande for mindre organ med færre personalressursar.

Ein faktor som ytterlegare kan komplisere denne vurderinga, er at dei same kalenderinnføringane i mange tilfelle kan innehalde opplysningar både om

arbeidsrelaterte og private gjeremål. Til dømes kan det følgje av ei kalenderinnføring at ein person er i eit møte fram til eit bestemt tidspunkt, og så går han over til eit privat gjeremål. Det må då til ei ytterlegare vurdering for å avgjera om dette er eit saksdokument eller ikkje. Når dokument inneheld ei blanding av private opplysningar og saksrelaterte opplysningar, kan ein i utgangspunktet stryke ut eller sladde dei private opplysningane i den kopien det blir gjeve innsyn i, jf. Rettleiar til offentleglova side 37. Men med det kortfatta innhaldet slike kalenderinnføringar til vanleg har, vil det ofte gje lite meining å vurdere innsyn i det som står att om ein tek bort dei opplysningane som gjeld private gjeremål i ei blanda innføring.

Omstenda er gjerne endå meir kompliserte når det gjeld kalendrane til politikarar, og dette gjeld både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Slike kalendrar vil gjerne utgjera ei blanding av gjeremål knytt til departementet, fylkeskommunen eller kommunen dei er ein del av, reint partipolitiske gjeremål og private gjeremål. Det vil typisk vera endå meir vanskeleg og tidkrevjande å få klarlagt kva som høyrer til kva for kategori i slike situasjonar.

Eit prinsipielt sett større problem er, slik SMK har vore inne på i korrespondansen med Ombodsmannen, at kalenderinnføringar ofte ikkje vil vise den reelle situasjonen. Til dømes kan møte og andre arrangement bli flytta eller avlyst, utan at dette blir retta i kalenderen, og eit planlagt gjeremål kan få eit anna utfall enn det som var lagt til grunn då det vart lagt inn i kalenderen. I mange tilfelle dukkar det òg opp situasjonar som medfører at ein person må droppe eit arrangement han i utgangspunktet hadde takka ja til, og som er lagt inn i kalenderen hans. På denne måten kan innsyn i elektroniske kalendrar skape eit feil inntrykk av gjeremåla til ein person og såleis føre til behov for korrigeringar og liknande. Dette gjeld truleg i aller størst grad for leiande politikarar, men problemstillinga vil vera aktuell for mange andre òg.

2.3.2 Behovet for unntak frå innsyn for kalenderinnføringar

På bakgrunn av dette vil det ofte vera behov for unntak frå innsyn for elektroniske kalenderinnføringar. Dei fleste kalenderinnføringane som er å rekne som saksdokument, vil vera oppretta av personen som har den aktuelle kalenderen, eller av andre personar i organet, og i begge tilfelle vil dette ha skjedd til bruk i den interne saksførebuinga. I slike tilfelle er det inga tvil om at det er tale om organinterne dokument som er omfatta av offentleglova § 14 fyrste ledd.

Når det derimot gjeld innkallingar til møte og anna, kan dette stå i ei noko anna stilling. Dersom slike innkallingar kjem frå eller òg blir sende til personar utanfor organet, er eit særskilt spørsmål om kalenderinnføringar som oppstår som ei direkte følgje av innkallingane, kan reknast som organinterne dokument. Nokre moment kan tilseia at desse innføringane er organinterne. Ei slik innføring oppstår som ei følgje av at det ligg inne ein kommando i organet sitt eige system om at positive svar på invitasjonar skal føre til at ei innføring om arrangementet skal lagrast i kalendersystemet, saman med eventuelle vedlegg til invitasjonen. Og det er organet sjølv som har styringa med om det skal brukast slike funksjonar. Dette kan tilseia at innføringa skjer internt i organet, som ein særskilt operasjon. Prinsipielt er det her òg tale om ulike saksdokument. Fyrst kjem innkallinga, som normalt skal journalførast når ho kjem utanfrå eller blir sendt utanfor organet. Innkallinga vil i slike tilfelle vera eit saksdokument frå ho er «kome inn» til

organet eller er «oppretta», jf. offentleglova § 4 andre ledd fyrste punktum. Sjølv kalenderinnføringa er derimot eit nytt dokument, oppretta av organet sjølv. Dette dokumentet kan fritt redigerast av organet, og det blir ikkje noko «saksdokument» før det er «ferdigstilt», jf. offentleglova § 4 andre ledd andre punktum. Eit anna moment er at dersom ein takkar ja til ein møteinvitasjon på ein annan måte enn ved å takke ja i Outlook (eller andre system), og så manuelt legg informasjonen inn i ein elektronisk kalender, vil denne innføringa opplagt vera å rekne som eit organinternt dokument. Det kan då spørjast om dette valet av framgangsmåte skal vera avgjerande for om dokumentet skal kunne reknast som organinternt eller ikkje, særleg med tanke på at innhaldet gjerne vil vera nøyaktig det same.

Det kan likevel spørjast om ei kalenderinnføring som oppstår automatisk som ei følge av at ein takkar ja til ein invitasjon utanfrå, kan seiast å vera eit dokument som organet har «utarbeidd for si eiga interne saksførebuing», jf. offentleglova § 14 fyrste ledd. Som nemnt må det etter departementet sitt syn skiljast mellom innkallinga og kalenderinnføringa. Det siste dokumentet blir i prinsippet oppretta i organet, og som kalenderinnføring tener det til organet si eiga saksførebuing. Det er såleis mykje som kan tilseia at slike kalenderinnføringar er å rekne som organinterne dokument, men svaret på spørsmålet er nok likevel noko usikkert.

Dette viser under alle omstende at innsynskrav i elektroniske kalendrar skapar ein til dels svært vanskeleg situasjon, sidan ein då må gå gjennom kvar enkelt innføring i heile den aktuelle perioden for å finne ut kva som fell utanfor innsynsretten etter offentleglova, kva som er organinternt, og kva som eventuelt må vurderast etter andre unntak. Såleis skil dei elektroniske kalendrane seg frå dei tradisjonelle papirbaserte kalendrane, der alle innføringar i praksis vil vera gjorde av personen sjølv, eventuelt av ein sekretær eller andre nære medarbeidarar, og det såleis alltid vil kunne gjerast unntak etter offentleglova § 14 fyrste ledd dersom innføringane skulle vera omfatta av offentleglova.

Departementet viser elles til at elektroniske kalendrar i alle tilfelle fungerer som interne planleggingsverktøy, og innføringane der vil ofte ha eit sterkt preg av interne dokument. Kalenderinnføringar kan ofte vere prega nettopp av at dei er meint til intern planlegging, til dømes ved at dei berre inneheld nokre stikkord, eller ved at innføringa kan vere ufullstendig, utan at dette er noko problem for dei som er adressatane for innføringa. Dette perspektivet meiner departementet at det er grunn til å verne om. Ut frå dette vil dei omsyna som ligg bak unntaket for organinterne dokument, etter departementet si vurdering i stor grad gjera seg gjeldande for kalenderinnføringar generelt.

Dei mange vanskelege avgrensingssituasjonane som oppstår i samband med innsyn i elektroniske kalendrar, medfører at det gjerne må til eit til dels svært omfattande arbeid for å gå gjennom dei aktuelle kalenderinnføringane. Trass i dette omfattande arbeidet, vil innsynskrav i slike kalendrar neppe føre til at det i praksis blir gjeve ut særleg mykje informasjon. Dei aller fleste kalenderinnføringane vil anten falle utanfor innsynsretten eller vera omfatta av unntaket for organinterne dokument. Når det gjeld kalenderinnføringar som blir oppretta som ei følge av at ein får saksrelaterte møteinnkallingar eller andre innkallingar utanfrå, sender ut slike innkallingar eller får eller sender svar på slike innkallingar, vil òg slike innføringar typisk vera omfatta av unntak frå innsyn, sjølv om ein skulle koma til at dei ikkje er å rekne som organinterne dokument. Sjå her offentleglova

§ 15 tredje ledd. I mange tilfelle vil kalenderinnføringer òg vera omfatta av innhaldsbaserte unntak.

Som nemnt ovanfor skal informasjon om saksrelaterte innkallingar som kjem utanfrå organet, gå fram av journalen, og det kan såleis på vanleg måte krevjast innsyn i slike møteinnkallingar og svara på dei gjennom den saka dei inngår i.

2.3.3 Informasjonstilgangen for ålmenta

Departementet kan ikkje sjå at informasjonstilgangen for ålmenta blir svekt i særleg grad gjennom eit unntak frå innsyn for innføringer i elektroniske kalendrar. Som det er gjort greie for ovanfor, vil svært mange slike innføringer ikkje vera omfatta av innsynsretten i det heile, og når det gjeld innføringer som gjeld både arbeidsrelaterte og private gjeremål, vil det vera ganske så usikkert kor langt innsynsretten gjeld.

Vidare vil dei kalenderinnføringane som faktisk er omfatta av innsynsretten, i stor grad vera omfatta av unntaket i offentleglova § 14 fyrste ledd for organinterne dokument. Som nemnt ovanfor tilseier mykje at dette òg gjeld innføringer som heng saman med innkallingar som kjem utanfrå, eller som blir sendt ut av organet. Slike dokument vil elles vera omfatta av innsynsretten uavhengig av kalenderinnføringane, og dei vil i stor grad vera omfatta av journalføringsplikta, noko som gjer at ein kan krevja innsyn i dei på vanleg måte gjennom å vise til journalen.

Det ein fyrst og fremst kan oppnå gjennom innsyn i kalenderinnføringer, er ei samla oversikt over gjeremål og aktivitetar som har offentleg interesse. Departementet viser her til at slike oversikter i alle tilfelle ofte vil vera usikre og ufullstendige, og i mange tilfelle kan dei gje uttrykk for feil informasjon, sidan situasjonen kan endre seg mykje etter at kalenderinnføringane vart oppretta. Det er difor avgrensa kva slags reell og nyttig informasjon ein kan oppnå gjennom innsyn i kalenderinnføringer, sjølv om dette skulle bli gjeve.

2.3.4 Framlegget til departementet

Etter departementet si vurdering er behovet for eit eige unntak i offentleglova for innføringer i elektroniske kalendrar såleis relativt sterkt, medan omsyna som kan tale mot eit slikt unntak, ikkje veg like tungt. Innsynsretten er i stor grad vareteke når det gjeld innkallingar utanfrå og svar på desse, medan innsyn i reint interne kalenderinnføringer i liten grad er aktuelt i noko tilfelle og dessutan gjev lite informasjon.

Eit eige unntak for kalenderinnføringer vil medføre at ein ikkje må gå gjennom kalendrane på same måte som i dag, sidan det kan gjerast unntak for alle innføringane der, uavhengig av om dei er omfatta av unntaket for organinterne dokument eller andre unntak. Departementet viser her til unntaka i offentlegforskrifta § 9 tredje og fjerde ledd, som òg byggjer på at det i all hovudsak skal eller kan gjerast unntak for dei aktuelle dokumenta ut frå andre unntaksreglar, og at unntak etter desse vanlege reglane ikkje ville føre til at det vart gjeve ut særleg mykje informasjon, men føre til mykje arbeid kvar gong det vart kravd innsyn. Unntaka i forskrifta vart innførte for å spare dei aktuelle organa for arbeidet med å gå gjennom dokumenta i detalj og gjera omfattande unntak frå innsyn etter dei same unntaksreglane kvar gong. Innsyn i innføringer i elektroniske

kalendrar vil langt på veg stå i same stilling, og det er etter departementet si vurdering difor behov for eit tilsvarande generelt unntak frå innsyn.

Departementet understrekar at dette nye unntaket berre vil gjelde for sjølve innføringa i den elektroniske kalenderen. Dersom dei same dokumenta som er tilgjengelege gjennom ei kalenderinnføring, eller dokument med tilsvarande informasjon som det som går fram av ei kalenderinnføring, finst andre stader, vil ikkje unntaket gjelde for dokumenta der. Dette er typisk aktuelt for møteinnkallingar med tilhøyrande vedlegg. Slike innkallingar skal, dersom dei kjem utanfrå, ofte journalførast og bli tekne inn på ei sak, og det same gjeld der ei slik innkalling blir sendt ut av organet. Eit anna døme er der teksten frå ei kalenderinnføring har vorte kopierte over i eit notat.

Meirinnsyn skal vurderast på vanleg måte for kalenderinnføringar, men i praksis vil det vera lite aktuelt med meirinnsyn i slike dokument. Organinterne nedteikningar av den typen ein typisk finn i slike kalendrar, er det generelt lite aktuelt å gje innsyn i. Dette kan nok tenkjast å stille seg annleis i særlege tilfelle, til dømes når det gjeld kalenderinnføringar som er knytt til viktige saker, der det i liten grad finst annan tilgjengeleg informasjon, men dette vil i alle tilfelle gjelde svært få saker.

Dersom det blir kravd innsyn i kalenderinnføringar for ein bestemt periode, til dømes ein månad, og dette kravet blir avslått, vil ein på vanleg måte måtte omtala meirinnsynsspørsmålet i samband med ei nærare grunngeving for avslaget eller ei ny vurdering av kravet etter ei klage. Blir det nekta innsyn i alle eller mange av kalenderinnføringane i den aktuelle perioden, vil det klare utgangspunktet då vera at det ikkje er naudsynt for organet å gjera enkeltvis greie for kvifor det ikkje blir gjeve meirinnsyn i kvar enkelt kalenderinnføring. Vurderinga vil kunne knytast generelt til dei aktuelle innføringane som er omfatta av innsynsretten, eller eventuelt til grupper av innføringar som heng tett saman. Ei plikt til å gå inn på meirinnsynsspørsmålet for kvar enkelt innføring i slike tilfelle ville ikkje vera i samsvar med dei omsyna som ligg til grunn for dette generelle unntaket, jf. punkt 2.3.2 ovanfor. Gjeld eit innsynskrav innføringar i kalenderen for ein enkelt dag, nokre bestemte dagar eller liknande, og dette berre handlar om få innføringar, må det truleg vurderast meir konkret i kva grad det er behov for å gå inn på kvar enkelt innføring i samband med meirinnsynsvurderinga. Men dersom dei same omsyna ligg til grunn for unntaksbehovet for dei aktuelle innføringane, kan det i alle tilfelle gjerast ei samla meirinnsynsvurdering. Ei slik meirinnsynsvurdering vil i alle tilfelle kunne gjerast ganske så kort for kalenderinnføringar.

Departementet tilrår ut frå dette at eit slikt unntak kan takast inn som eit nytt § 26 sjette ledd i offentleglova, der det kan heite:

«Det kan gjerast unntak frå innsyn for innføringar i elektroniske kalendrar.»

3 Innsyn i regjeringsdokument – bakgrunn, vurderingar og framlegg

3.1 Kort om regjeringskonferansar og dokumenta som blir utarbeidde i tilknytning til desse

Regjeringskonferansar har ikkje noko formelt grunnlag i Grunnlova eller anna lov. Regjeringa som organ er heller ikkje gjeve noko formell mynde. Myndet ligg anten

til det enkelte departementet eller Kongen i statsråd. Regjeringskonferansar er eit forum der regjeringa samordnar politikken sin, og i konferansane blir det ikkje gjort avgjerder som er bindande for andre.

Saker som skal drøftast i regjeringskonferansar blir presenterte gjennom såkalla regjeringsnotat (r-notat). Notata er normalt på to til tre sider, og dei inneheld ein presentasjon frå fagstatsråden av hovudmomenta i saka, eventuelle merknadar frå andre statsrådar og framlegg til konklusjon. Før saka skal opp i regjeringskonferanse blir utkast til regjeringsnotat oftast utveksla mellom fagstatsråden som skal presentere saka, og dei statsrådene som har ansvaret for områda som elles blir mest påverka av den aktuelle saka. Dersom nokon av dei andre statsrådene har merknadar til utkastet, vil desse bli innarbeidde eller omtala særskilt i det endelege regjeringsnotatet.

Ei særskild gruppe regjeringskonferansar er møta i Regjeringas tryggingsutval (RSU). Her blir saker av forsvars- og tryggingpolitisk karakter handsama, og berre nokre av statsrådene er med. Statsministeren, utanriksministeren, forsvarsministeren, justisministeren og finansministeren er normalt faste medlemmar av utvalet, elles kan samansetjinga variere frå regjering til regjering. Dokumenta som ligg til grunn for møta i dette utvalet, har såleis ikkje den same spreinga som andre regjeringsdokument, og innhaldet i dokumentet vil i stor grad vera gradert. For desse dokumenta gjeld det særlege regler, mellom anna knytt til etterfølgjande vurderingar av graderinga. Sjå elles omtala av dette utvalet i heftet «Om r-konferanser», utgjeve av SMK (nyaste trykte versjon 2013, elektronisk utgåve oppdatert april 2018), pkt. 1.6.

Opphavleg var regjeringsnotat i stor grad reine politiske dokument, og dei vart gjerne skrivne av statsrådene sjølve. Regjeringsnotat er i «Om r-konferanser» pkt. 9.1.1 (tidlegare 10.1) rekna som den enkelte statsråden sine dokument. Når ei regjering går av, vil statsministeren oversende den fullstendige samlinga med regjeringsnotat, dagsordenar, protokollar og referat som finst ved Statsministerens kontor, for oppbevaring hjå Riksarkivet, jf. «Om r-konferanser» pkt. 9.2.1. Kvar einskild statsråd avgjer ved avskil om han skal ta med seg eigne notat som har vorte fremja for regjeringa, eller om dei skal makulerast, jf. «Om r-konferanser» pkt. 9.2.2. Dei tidlegare statsministrane har stilt vilkår i samband med avleveringa av den fullstendige samlinga til Riksarkivet; sjå nærare om dette nedanfor. Når embetsverket har medverka til utarbeiding av utkast til regjeringsnotat, treng ein ikkje fjerne utkasta frå saksmappene, jf. «Om r-konferanser» pkt. 9.2.2. Den nye politiske leiinga skal korkje få overlevert eller få tilgang til utkasta. Dette understrekar dokumenta si heilt særskilde stilling i regjeringsapparatet, og denne særskilde statusen må sjåast i samanheng med grunnleggjande trekk ved styringssystemet. Den utøvande makta blir leia av den til einkvar tid sitjande regjeringa, med bistand av eit permanent og partipolitisk nøytralt embetsverk som ikkje blir skifta ut saman med regjeringa. Stortinget og regjeringa er særskilde statsmakter i styringssystemet og med ulike oppgåver og rollar. Det ville såleis vera sær sars uheldig om ei ny regjering fekk innsyn i fortrulege politiske drøftingar frå den tidlegare regjeringa gjennom å få tilgang til regjeringsdokumenta.

Etter kvart har embetsverket i departementa fått ei sentral rolle i utforminga av regjeringsnotat, noko som er i tråd med utviklinga av departementa og deira oppgåver. Utkasta til slike notat blir ofte i hovudsak utarbeidde av embetsverket, typisk etter bestillingar frå statsråden, og så arbeidde vidare med og godkjende av

den politisk leiinga, før dokumenta blir sende til dei andre statsrådene. Dette endrar ikkje det grunnleggjande poenget at regjeringsnotata er dokument for den enkelte statsråden til bruk for det politiske arbeidet i regjeringa.

Statsministerens kontor (SMK) set opp saklister for konferansane på bakgrunn av dei r-notata som blir melde opp. På bakgrunn av drøftingane i ein regjeringskonferanse blir det sett opp ein protokoll over sakene som er handsama, og dei tilrådingane som er gjeve til fagstatsrådene i kvar enkelt sak. Det blir òg ført referat frå drøftingane i regjeringskonferansane. Slike referat blir førte av ein tilsett ved SMK og er berre meint for statsministeren. For ei nærare omtale av regjeringskonferansar og r-notat viser departementet til «Om r-konferanser», særleg pkt. 2 og 3.

I det følgjande vil omgrepet «regjeringsdokument» bli brukt som eit samleomgrep for protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar, r-notat, utkast til r-notat og merknadar til slike utkast.

3.2 Gjeldande rett

3.2.1 Innleiing – rettsleg regulering i dag

Lov- og forskriftsverket seier i dag svært lite om notat til regjeringskonferansar og andre regjeringsdokument. Korkje forvaltningslova eller offentleglova inneheld noka regulering av eller tilvising til slike dokument. Eit unntak her finn me innanfor prosessretten. Tvistelova § 22-2 slår fast at det ikkje kan førast prov for retten om drøftingar i regjeringskonferansar. Dette er eit absolutt forbod, og det kan heller ikkje gjevast samtykke til å føre slike prov. Forbodet gjeld både for staten og for private som eventuelt har fått greie på kva som har vorte drøfta i ein regjeringskonferanse, jf. Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 457 og Rt. 1996 s. 1101 på s. 1104. Forbodet gjeld alle former for informasjon om drøftingar i regjeringskonferansar, inkludert «forvaltningsmessige overveielser», jf. Rt. 1996 s. 1101 på s. 1103. Dette omfattar både r-notat, protokollar frå regjeringskonferansar og andre prov om slike drøftingar.

3.2.2 Spørsmålet om innsyn i regjeringsnotat og tilknytte dokument

Som nemnt under punkt 2 ovanfor har oppfatninga tradisjonelt vore at regjeringsnotat er å rekne som den enkelte statsråden sine dokument, men embetsverket har i dag ei sentral rolle i samband med utforminga av regjeringsnotat og andre regjeringsdokument. Dette har skapt ein meir naturleg relasjon til offentleglova og det som elles gjeld for offentlege saksdokument. At regjeringsnotata tradisjonelt har vorte rekna som den enkelte statsråden sine dokument, hindrar ikkje at dei, saman med andre regjeringsdokument, kan reknast som «saksdokument» etter offentleglova.

Når det gjeld spørsmålet om høvet til innsyn i slike dokument, følgjer det av offentleglova § 2 fyrste ledd fyrste punktum bokstav a at lova gjeld for «staten, fylkeskommunane og kommunane». Dette omfattar alle organ som er ein organisatorisk del av stat, fylkeskommune eller kommune, medrekna politiske organ, «som regjeringa, fylkesting og kommunestyre», jf. Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 114 andre spalte. Det same kjem til uttrykk i St.meld. nr. 32 (1997-98) punkt 4.2.1 på side 23 fyrste spalte.

Unntaksheimel for alle dei nemnde regjeringsdokumenta er i dag offentleglova § 14 fyrste ledd. Sjå omtala i Ot. prp. nr. 102 (2004-2005) side 131, der det er sagt:

«Regjeringa som kollegium må såleis reknast som eitt organ. I høve til dokument som gjeld utarbeiding av regjeringsnotat, utkast til slike notat og andre utkast til dokument som blir utveksla i samband med ein regjeringskonferanse, må alle departementa som er involverte reknast som eitt og same organ, slik at slike dokument vil vere omfatta av første ledd. Det same gjeld for dokument som blir utveksla i samband med saksbehandlinga i statssekretærutval og andre utval innan regjeringa.»

I heftet «Om r-konferanser» heiter det i punkt 4.3 at i tillegg til at alle regjeringsnotat og utkast til slike skal merkast «fortruleg», skal det òg alltid gjerast unntak frå innsyn for følgjebrev og svarbrev. Det er fastsett at «hjemmel for unntaket, offentleglova § 14 første ledd, skal påføres...». Vidare heier det i punkt 9.2.2 at det er fast praksis at det ikkje blir gjeve meirinnsyn ved krav om innsyn i utkast til r-notat. I NOU 2003:30 er det i punkt 10.6.4.6.2 på side 130 sagt at det ikkje er aktuelt å gje innsyn i regjeringsnotat, og at desse bør reknast som organinterne dokument. Tilsvarende gjeld for referat frå regjeringskonferansen og den avgjerda som blir protokollert. Det heiter vidare at «[u]tkast til regjeringsnotater, som blir behandlet i de berørte departementene, bør også kunne unntas». Dette byggjar vidare på drøftingane i St.meld. nr. 32 (1997–98) og den påfølgjande innstillinga frå Justiskomiteen i Innst. S. nr. 21 (1998-99). I Innstillinga frå Justiskomiteen går der fram i punkt 4.6 på side 12 andre spalte at det gjennomgåande kan gjerast unntak frå innsyn for notat eller andre dokument som blir utveksla mellom politisk leiing i departementa, og det same gjeld for regjeringsnotat og utkast til regjeringsnotat som blir sende til departement for merknadar.

Sivilombudsmannen har i årsmeldinga for 1999 på s. 141 flg. (SOMB-1999-31) etter ei grundig drøfting akseptert at det ikkje kan reisast rettsleg kritikk mot ei ordning der det konsekvent blir gjort unntak frå innsyn for regjeringsnotat.

Det vil, ut frå desse dokumenta si særskilde stilling, ikkje vera aktuelt å gje meirinnsyn i slike dokument med grunnlag i offentleglova.

3.2.3 Sivilombudsmannen sin rett til informasjon

Sivilombudsmannen er avhengig av ein vid tilgang til informasjon for å kunne utføre vervet sitt som Stortinget sin tillitsmann. Retten hans til å få dette er regulert i sivilombodsmannslova § 7. I fyrste ledd fyrste punktum her heiter det at Ombudsmannen kan «kreve de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv»«... hos offentlige tjenestemenn og hos alle andre som virker i forvaltningens tjeneste». Vidare følgjer det av fyrste ledd tredje punktum at Ombudsmannen i same utstrekning kan krevja lagt fram «protokoller og andre dokumenter».

Ut frå gjeldande ordlyd kan Sivilombudsmannen såleis krevje alle slags opplysningar, utan noka form for avgrensingar. I praksis er det likevel lagt til grunn at det gjeld nokre avgrensingar i denne retten til informasjon. Dette er særleg aktuelt for regjeringsdokument.

Sivilombudsmannen sin rett til opplysningar var etter sivilombodsmannslova § 7 andre ledd tidlegare avgrensa ved at det var gjort unntak for opplysningar som var omfatta av reglane om fritak for og forbod mot føring av prov i tvistemålslova

1915 §§ 204 til 209. Dette gjaldt for opplysningar som måtte «holdes hemmelig av hensyn til rikets sikkerhet eller forhold til fremmed stat», og opplysningar som ikkje kunne gjevast utan å krenkje ulike former for forvaltningsbasert eller profesjonsbasert teieplikt (jf. § 204), ulike former for opplysningar gjeve i trumål til grupper som prestar, advokatar mfl. (§ 205 og § 206 a), opplysningar omfatta av teieplikt som følgje av pålegg frå ein domstol (§ 206), opplysningar om forretningsløyndomar (§ 209) og visse opplysningar som var gjeve av eller omhandla ulike nærstående personer (§§ 207 og 208).

Då tvistelova frå 2005 erstatta tvistemålslova, vart tilvisinga i sivilombodsmannslova til tvistemålslova erstatta av ei tilvising til tilsvarande føresegner om forbod mot og fritak for føring av prov i tvistelova kapittel 22. Tilvisinga omfatta *ikkje* tvistelova § 22-2. Det følgjer av Ot.prp. nr. 74 (2005–2006) s. 14 at meininga med dette var «å videreføre den nåværende ulovfestede regel om at Sivilombudsmannen ikkje har krav på å få innsyn i regjeringsnotater mv.». Dermed fall spørsmålet om den rettslege stillinga til regjeringsnotata *utanfor* reguleringa i sivilombodsmannslova § 7 andre ledd. På bakgrunn av dette må det leggjast til grunn at hovudregelen om Sivilombudsmannen sin rett til informasjon i sivilombodsmannslova § 7 fyrste ledd måtte tolkast noko innskrenkande ut frå den særlege ulovfesta regelen knytt til r-notat m.m.

I Ombudsmannen si årsmelding for 2006 er det sagt under punkt 2.2.3 på side 29 at eit framlegg om å vise til tvistelova § 22-2 i det dåverande sivilombodsmannslova § 7 andre ledd om avgrensingar i Ombudsmannen sin innsynsrett verkar å ville løyse spørsmålet om forvaltninga kan nekte å etterkoma ein førespurnad frå Ombudsmannen om innsyn i regjeringsnotat. Denne endringa vart det ikkje noko av, og § 7 andre ledd vart i staden seinare oppheva gjennom lov 2. desember 2011 nr. 46.

Etter dette må det kunne leggjast til grunn at det framleis gjeld ein ulovfesta regel om at Sivilombudsmannen ikkje har krav på opplysningar om drøftingar i regjeringskonferansar. Dette unntaket gjev såleis grunnlag for ei innskrenkande tolking av hovudregelen om Sivilombudsmannen sin rett til opplysningar etter sivilombodsmannslova § 7 fyrste ledd. Det har danna seg ein fast praksis ved at skiftande regjeringar gjennomgåande har avslått å oversende regjeringsdokument til Sivilombudsmannen, og denne praksisen har som nemnt òg forankring i førearbeida til tvistelova. Når det gjeld dei reelle omsyna som elles gjer seg gjeldande, viser departementet til vurderingane nedanfor.

3.2.4 Arkivteknisk handsaming av regjeringsdokument – journalføring og avlevering m.m.

Endelege regjeringsnotat, saklister til regjeringskonferansar og protokollar og referat frå regjeringskonferansar blir ikkje journalførde. Denne praksisen må sjåast i samanheng med den heilt spesielle statusen slike dokument har, og at det ikkje er aktuelt å gje meirinnsyn i desse dokumenta.

I samband med kvart regjeringskifte blir regjeringsdokumenta oversende til Riksarkivet for oppbevaring. Fristane for når dokumenta har vorte eller skal bli frigjevne har variert frå 40 til 25 år. Under dei seinaste regjeringane har praksis vore at statsministeren har fastsett at dokumenta blir frigjevne etter 25 år. Det er i dag ikkje fastsett noko nærare om regjeringsdokument i arkivregelverket. I praksis har ein lagt til grunn at det er høve for den aktuelle statsministeren til å stille opp

avgrensingar i tilgangen til materialet dersom det blir gjeve innsyn i tida før dokumenta blir frigjevne. Dette gjeld nokolunde tilsvarende som det høvet arkivlova § 16 fyrste ledd gjev til å stille opp avgrensingar for innsyn når private arkiv blir avleverte til eller deponerte hjå Arkivverket.

Som det er gjort greie for i punkt 3.2 ovanfor, blir regjeringsnotat og tilknytte dokument rekna som «saksdokument» etter offentleglova, men dei har ei særskilt stilling samanlikna med alle andre saksdokument. Det kan ut frå dette vera grunn til å sjå slike dokument som «statleg arkiv» i arkivlova sin forstand, jf. definisjonane i arkivlova § 2 bokstav b og c.

Det følgjer av arkivlova § 10 fyrste ledd at statlege arkiv skal avleverast til Arkivverket i samsvar med føresegnene som er fastsett i medhald av § 12 i lova. Arkivforskrifta, forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv, regulerer dette nærare for statlege arkiv generelt. Den særlege praksisen som har vore ført for regjeringsdokument på dette området, må kunne leggjast til grunn som gjeldande rett for slike dokument.

3.3 Lov- og forskriftsfesting av tilgangen til regjeringsdokument

3.3.1 Innsyn etter offentleglova i regjeringsdokument

Når det gjeld spørsmålet om innsyn i regjeringsdokument, er det heilt sentralt for arbeidet i ei regjering at slike drøftingar kan gjennomførast og haldast internt. Det er også avgjerande for kvaliteten på saksførebuinga, konklusjonane som blir trekte og oppfølginga av konklusjonane, at sakshandsaminga kan vere skriftleg utan at konfidensialiteten går tapt. På bakgrunn av dette er det svært viktig at regjeringsnotat, utkast til regjeringsnotat og andre dokument som er tilknytte slike notat, ikkje er opne for ålment innsyn. Ei spreiding av slike dokument ville vanskeleggjera arbeidet i regjeringa og føre til behov for mindre tenlege arbeidsformer.

Det er ei godt etablert ordning at det gjennomgåande blir gjort unntak for slike dokument etter offentleglova § 14 fyrste ledd. Unntaket er grundig omtala i sentrale dokument, og det blir gjennomgåande respektert. Likevel vil det vera ryddig og nyttig å få slått fast i offentleglova § 14 fyrste ledd at regjeringsdokument er omfatta av unntaket frå innsyn for organinterne dokument. Dette vil framheve det særskilde behovet for konfidensialitet for slike dokument, slik til dømes Offentlegheitslovutvalet bygde på.

Det blir difor fremja eit framlegg om å fastsetja som eit nytt andre punktum i offentleglova § 14 fyrste ledd at unntaket i fyrste punktum omfattar protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar, notat til regjeringskonferansar, utkast til slike notat og merknadar til slike utkast. Dette er i samsvar med gjeldande rett i dag, og det gjev tydeleg uttrykk for at regjeringa med alle departementa, medrekna Statsministerens kontor, er å rekne som eitt og same organ i slike saker. Vidare blir det fremja eit framlegg om å presisere i eit nytt § 14 fyrste ledd tredje punktum at unntakshøvet etter fyrste punktum òg gjeld for følgjedokument til dokument som nemnde i andre punktum, og å presisere i eit nytt fjerde punktum at unntaket òg gjeld når dokument som nemnde i andre og tredje punktum blir sende mellom fleire departement.

Når det gjeld spørsmålet om meirinnsyn i slike dokument, verkar standpunktet i «Om r-konferansar» om at det generelt alltid skal gjerast unntak for slike dokument, å vera følgd heilt gjennomgåande. Det kan såleis leggjast til grunn at det gjennomgåande ikkje vil vera aktuelt med meirinnsyn. Dette er i godt samsvar med ordninga i tvistelova § 22-2, som fastset eit forbod mot å føre opplysningar frå regjeringskonferansar som prov, utan høve for retten til å gjera unntak.

Det som blir bestemt i regjeringskonferansar, kan ikkje reknast som noka «endeleg avgjerd» i offentleglova sin forstand, og det er såleis ikkje aktuelt med innsyn i regjeringsdokument på grunnlag av offentleglova § 14 andre ledd bokstav a.

I nokre tilfelle vil andre interne dokument kunne innehalde sitat frå eller referansar til regjeringsnotat eller omtale av slike notat eller av handsaminga i regjeringskonferansar. Det er neppe behov for å regulere unntaksspørsmålet for slike dokument særskilt i lova. Generelt kan det gjerast unntak frå innsyn fullt ut for organinterne dokument etter offentleglova § 14 fyrste ledd, og det vil då i praksis ikkje vera aktuelt med meirinnsyn for dei delane av dokumenta som omhandlar regjeringsnotat eller regjeringskonferansar. Dersom eit dokument med slike referansar blir utveksla mellom departement i saker som ikkje gjeld heile regjeringa, vil det vera unntakshøve etter offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum for eit svar frå eit departement til eit anna og etter § 15 tredje ledd jf. fyrste ledd andre punktum for eit innhentingsdokument frå eit departement til eitt eller fleire andre. Unntak etter desse føresegnene krev at unntak skal vera «nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar», men det må kunne leggjast til grunn at dette skadevilkåret alltid vil vera oppfylt når det er spørsmål om innsyn i eventuelle sitat frå, omtaler av eller referansar til regjeringsdokument eller handsaming i regjeringskonferansar. Fram til regjeringsdokumenta blir frigjevne, gjeld dette generelt uavhengig av tida som har gått sidan dokumentet vart utferda.

Mykje av det politiske arbeidet i departementa skjer ved at statssekretærar opptre på vegner av statsrådene. Dei særlege funksjonane til statssekretærane er forankra i Grunnlova § 14, det det går fram at statssekretærane skal «hjelp medlemmene av statsrådet med gjeremåla deira utanfor statsrådet», og at dei «handlar på vegner av den medlemmen av statsrådet som ho eller han er knytt til, så langt denne medlemmen fastset». Med dette er statssekretærane tett knytte til det politiske arbeidet som skjer i regjeringa. Drøftingar som skjer mellom statssekretærar som førebuing og oppfølging av dei sakene regjeringa handsamer, er omfatta av eit liknande behov for konfidensialitet som når statsrådene sjølve opptre. Dette behovet blir i dag vareteke ved at dokument som blir utveksla mellom statssekretærar for ulike statsråder, vert rekna som organinterne, sjå sitatet frå Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) ovanfor. Behovet for konfidensialitet medfører at det ikkje er aktuelt å utøve meirinnsyn i slike dokument. Det er neppe naudsynt med noka lovendring for å klargjera dette.

3.3.2 Klargjering av Sivilombodsmannen sin rett til informasjon om og innsyn i regjeringsdokument og andre interne notat om politiske prosesser i regjeringa

Når det gjeld Sivilombodsmannen sin rett til opplysningar og rett til innsyn i forvaltningsdokument, tilseier mykje at det er eit behov for å klargjere rekkjevidda av retten til opplysningar etter sivilombodsmannslova § 7, slik

Sivilombodsmannen har etterlyst. § 7 fyrste ledd gjev inntrykk av at Ombodsmannen sin rett til å krevja opplysningar og dokument omfattar alle slags opplysningar, men som nemnt har Sivilombodsmannen ikkje krav på innsyn i opplysningar om drøftingar i regjeringskonferansar. Skiftande regjeringar har i samsvar med dette gjennomgåande avslått å sende slike dokument over til ombodsmannen. Dette er òg i samsvar med løysinga etter riksrevisjonslova § 12. Riksrevisjonen har ikkje rett til innsyn i «regjeringsnotater, dagsordener, protokoller, referater, utkast til regjeringsnotater og håndnotater utarbeidet til statsrådene til saker som står på dagsorden», sjå Innst. O. nr. 54 (2003–2004) s. 15.

Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har som eit generelt utgangspunkt gjeve uttrykk for at det er avgjerande at «ombudsmannen har tilgang til alle relevante dokumenter», jf. Innst. 35 L (2011–2012) s. 1. Dette vart uttala i samband med den siste endringa av sivilombudsmannsloven § 7, der tilvisinga til reglane i tvistelova om fritak frå og forbod mot føring av prov vart teke ut. Som nemnt er det ikkje noko som tilseier at ein med lovendringa meinte å endre den ulovfesta regelen om at det ikkje gjeld nokon rett til innsyn i regjeringsdokument. Samstundes var komiteen særleg oppteken av at «det er uheldig at sivilombudsmannsloven er uklar om hvilken rett Sivilombudsmannen har til å få utlevert dokumenter fra forvaltningen», og av at dei problema dette skapar for sakshandsaminga, inneber eit rettstryggleiksproblem som svekkjer tilliten til ombudsmannskontrollen. Ut frå dette er det ynskjeleg med ei rettsleg tydeleggjering.

Regjeringsdokument er ei prinsipielt viktig dokumentgruppe som særskilt gjeld den politiske forankringa for saker som sidan blir handsama og avgjort anten av eit departement eller av Kongen i statsråd. Det bør difor gå tydeleg fram av lova at Sivilombodsmannen ikkje kan krevja at slike dokument blir lagde fram. Tilsvarande bør det gå fram at Ombodsmannen ikkje kan krevja at nokon gjev opplysningar om innhaldet i slike dokument, eller om kva som har vorte drøfta under regjeringskonferansar.

Prinsipielt kan det hevdast at eit slikt unntak fører til at opplysninga av saka for Ombodsmannen – vurdert isolert – blir svekt, og at det difor bør vera innsyn. I praksis er dette likevel ikkje treffande. Forvaltninga pliktar i alle tilfelle å gje opplysningar til Ombodsmannen om det faktiske grunnlaget for ei avgjerd, dei omsyna avgjerda er bygd på, og den reelle grunngevinga for avgjerda som er treft, jf. Rt. 1994 s. 1036 (på s. 1043) og Ot.prp. nr. 51 (2004–2005) s. 457 (i samband med provforbodet som i dag er lovfesta i tvistelova § 22-2).

Vidare er det grunn til å nemne at Tvistelovutvalget, som utarbeidde utkastet til tvistelova, var i tvil om det i det heile var behov for å lovfeste ei føresegn om provforbod for drøftingar i regjeringskonferansar. Dette av di «politiske drøftelser i regjeringskonferanse [ofte] trolig [vil] gjelde overveielser som ikke har bevisverdi, f.eks. fordi de er uten betydning for gyldigheten av et vedtak som er tvistegenstand», jf. NOU 2001:32 s. 957.

Det kan difor vanskeleg seiast å kunne gje svakare rettstryggleik for den einskilde at Sivilombodsmannen ikkje har rett til innsyn i regjeringsdokument, dokument som har til føremål å sikre statsråden politisk forankring i regjeringskollegiet. Dei omsyna som ligg bak reguleringa i tvistelova, har her ein overføringsverdi til Sivilombodsmannen sin kontroll med avgjerder frå departementet.

Ombodsmannen sitt arbeidsområde omfattar etter sivilombodsmannslova § 4 fyrste ledd bokstav b ikkje «avgjørelser truffet i statsråd». For dei viktigaste sakene som blir handsama i regjeringskonferanse – dei som seinare formelt blir avgjorde av Kongen i statsråd – er spørsmålet om innsyn i regjeringsdokument såleis lite aktuelt i noko tilfelle.

Sterke grunnar tilseier at denne lovfesta avgrensinga av Ombodsmannen sin innsynsrett òg bør omfatte sitat frå, omtaler av og andre referansar til regjeringsnotat og tilknytte dokument. Dette vil vera aktuelt dersom slike referansar går fram av andre typar dokument. Ei anna løysing ville kunne undergrave unntaket for innsynsretten for regjeringsdokumenta. Det må kunne leggjast til grunn at dette er i samsvar med gjeldande rett på området.

Regjeringa eller delar av ho er òg samla for å diskutere saker av felles politisk interesse i nokre andre samanhengar enn regjeringskonferansar. Dei omsyna som tilseier at regjeringsdokument skal haldast utanfor innsyn, vil jamt over vera like sterke for omtaler av slike politiske prosessar i regjeringa. I nokre tilfelle vil slike prosessar òg vera å rekne som ei rein oppfølging av eller førebuing til saker som blir handsama i regjeringsdokumenta. Ut frå dette tilseier tilsvarende tungtvegande prinsipielle grunnar unntak frå innsynsretten for opplysningar om slike prosessar som når det gjeld regjeringsdokumenta, og reguleringa av Ombodsmannen sin innsynsrett bør difor vera den same. Dette spørsmålet har i liten grad vore oppe tidlegare, men ei slik regulering kan neppe reknast som noka utviding av den avgrensinga av Ombodsmannen sin innsynsrett som alt følgjer av gjeldande rett.

Ut frå dette vil difor omsynet til Ombodsmannen sin kontrollfunksjon heller ikkje bli skadelidande ved at dette snevre unntaket frå innsynsretten no blir lovfesta. I denne samanhengen er det dessutan viktig å hugse på at Ombodsmannen òg når det gjeld slike saker vil ha krav på opplysningar om det faktiske grunnlaget for avgjerder som seinare blir gjort i eit departement, dei omsyna avgjerdene er bygde på, og den reelle grunngevinga for avgjerdene.

Avgrensinga av innsynsretten til Ombodsmannen for omtaler av politiske prosessar vil berre vera aktuell dersom omtala går fram av eit dokument det vil bli gjort unntak for etter offentleglova. Dette vil såleis typisk gjelde organinterne dokument innanfor regjeringa eller det enkelte departementet. Slike dokument kan det gjerast unntak frå innsyn for etter offentleglova § 14 fyrste ledd. Vidare kan dette gjelde dokument som blir utveksla mellom departementa, og som det kan gjerast unntak for etter offentleglova § 15 fyrste ledd andre punktum eller § 15 tredje ledd jf. fyrste ledd andre punktum. Dersom ei omtale av politiske prosessar går fram av dokument det ikkje kan gjerast unntak for etter offentleglova, vil det heller ikkje vera aktuelt å gjera unntak for opplysningane overfor Sivilombodsmannen.

I tråd med det som er sagt ovanfor, blir det såleis her fremja eit framlegg til eit nytt andre ledd i sivilombodsmannslova § 7. Det går her fram at Ombodsmannen sin rett til opplysningar og dokument etter fyrste ledd ikkje omfattar protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar, notat til regjeringskonferansar, utkast til slike notat, merknadar til desse utkasta og følgjedokument til slike dokument. Vidare omfattar innsynsretten heller ikkje sitat frå, omtaler av eller referansar til drøftingar i regjeringskonferansar eller til notat til regjeringskonferansar osv. og heller ikkje omtaler av politiske prosessar mellom regjeringsmedlemar.

3.3.3 Avlevering av regjeringsdokument til Arkivverket

Arkivlova gjev i all hovudsak rammer og utgangspunkt for arkivarbeidet, medan dei konkrete reglane for arkivarbeidet og avleveringa er fastsette i forskrifter. Det er sett i gang eit arbeid med revisjon av arkivlova og dei andre delane av arkivregelverket, og eit eige arkivlovutval ser no på lova. Ut frå dette ser departementet det som lite aktuelt å innføre nye reglar i no gjeldande arkivlov om avleveringa av regjeringsdokument til arkivverket.

Gjeldande praksis knytt til avlevering av regjeringsdokument avvik noko frå dei vanlege reglane for avlevering av statlege arkiv. Sjå ovanfor om bakgrunnen for dette. Regjeringsdokument skil seg elles så mykje frå andre offentlege dokument at mykje tilseier at det bør vera ei særleg ordning og regulering i arkivforskrifta for avlevering av slike dokument til Arkivverket. Praksisen som er omtala ovanfor, må reknast som gjeldande rett på dette særskilde området i dag.

Reglane om avlevering om tilgang til dokumenta kan utgjera ein ny § 25. Denne paragrafen skal etter framlegget både regulere tidspunktet dokumenta skal gjerast tilgjengelege for ålmenta, høvet til å gje tilgang på eit tidlegare tidspunkt, kven som kan samtykke til slik tidlegare tilgjengeleggjing, og høvet til å fastsetja vilkår når det gjeve tidlegare tilgang. Dei vanlege reglane i arkivforskrifta § 24 om tilgjenge for publikum til avlevert arkivmateriale vil elles gjelde på vanleg måte òg for regjeringsdokument. Det same gjeld reglane om betaling for utlevering av kopiar osv. frå arkivdepot. Desse reglane følgjer i dag av § 25, men blir etter framlegget tekne inn i § 26.

Gjeldande § 26 om iverksetjing av forskrifta m.m. blir etter framlegget ny § 27, og det skal etter framlegget elles presiserast i ei overgangsføresegn at tidlegare fastsette vilkår og fristar for tilgjengeleggjing skal vidareførast.

4 Oppfølging av oppmodingvedtak frå Stortinget – utsett insyn i saker hjå Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerheitsteneste – EOS-utvalet

I vedtak frå Stortinget 13. juni 2017 (vedtak nr. 879) heiter det:

«Stortinget ber regjeringa så snart som mulig komme med forslag til en endring i offentleglova § 5 tilsvarende § 16 fjerde ledd i forslag til EOS-kontrollloven.»

Bakgrunnen for dette var at Stortinget same dag gjorde lovvedtak 130 (2016-2017) om endringar i EOS-kontrolllova. Det vart då mellom anna teke inn eit nytt § 16 fjerde ledd der det heiter:

«For saksdokumenter som er utarbeidet av eller til EOS-utvalget i saker som det vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontroll, skal innsyn først gis når saken er mottatt i Stortinget. EOS-utvalget varsler vedkommende forvaltningsorgan om at saken er av en slik art. Er en slik sak ferdigbehandlet uten at den oversendes Stortinget, inntreer offentlighet når utvalget har varslet vedkommende forvaltningsorgan om at saken er ferdigbehandlet.»

Endringslova vart sanksjonert av Kongen i statsråd den 21. juni 2017 som lov nr. 95.

Føresegna er utforma etter modell av riksrevisjonslova § 18 andre ledd og offentleglova § 5 andre ledd fyrste punktum. EOS-kontrolllova § 16 regulerer EOS-utvalet si formidling av informasjonen til ålmenta, og det er difor noko uklart

kvifor korrespondanse mellom utvalet og forvaltningsorgan er teke inn i ei føresegna i denne paragrafen.

Ut frå vedtaket i Stortinget må det i alle tilfelle takast inn ei tilsvarande regulering i offentleglova, og departementet legg difor her fram eit framlegg om dette.

Bakgrunnen for unntaksbehovet er at EOS-kontrolova ikkje gjev heimel for unntak frå innsyn for forvaltningsorgan og andre aktørar som er omfatta av offentleglova. Utan ei tilsvarande regulering i offentleglova kunne ein få ein situasjon der EOS-kontrolova seier at det enno ikkje skal gjevast innsyn i dei aktuelle dokumenta, medan det ikkje var nokon heimel for å nekte innsyn etter offentleglova.

Føresegna vil omfatte alle slags dokument som er utarbeidde av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen sin, uavhengig av kva slags saker dokumentet gjeld, eller kva for organ som har dokumentet. Det er eit krav om at utvalet skal varsle organet om at det handlar om ei slik sak. Kjem det ikkje noka slik melding, gjeld det heller ikkje utsett innsyn. På lik linje med det som gjeld i riksrevisjonssaker, er det her tale om ei obligatorisk utsetjing av tidspunktet for når innsynsretten tek til å gjelde for dei aktuelle dokumenta. Føresegna gjev ikkje høve til å nekte innsyn etter at dokumenta blir omfatta av innsynsretten.

På bakgrunn av dette tilrår departementet at eit nytt offentleglova § 5 tredje ledd skal lyde:

«For saksdokument som er utarbeidde av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen sin, gjeld innsynsretten først når saka er motteke i Stortinget. EOS-utvalet skal varsle vedkomande organ om at det handlar om ei slik sak. Blir ei slik sak ferdigbehandla utan at ho blir oversendt Stortinget, gjeld innsynsretten når utvalet har varsla organet om at saka er ferdigbehandla.»

Gjeldande § 5 tredje ledd blir etter dette framlegget nytt fjerde ledd.

5 Økonomiske og administrative konsekvensar

Framlegget om unntak frå innsyn for kalenderinnføringar vil i liten grad ha økonomiske eller administrative konsekvensar. Eit tydeleg unntak frå innsyn vil truleg føre til at det blir mindre arbeid knytt til spørsmålet om innsyn i kalenderinnføringar, og slik sett kan eit unntak få positive administrative konsekvensar. Dette vil i alle tilfelle vera relativt avgrensa, sidan det ikkje har vore mange saker oppe om dette spørsmålet.

Klargjeringa av unntakshøvet for og handsaminga av regjeringsdokument vil gjera det langt enklare å ta stilling korleis eventuelle innsynskrav i slike dokument skal handsamast, og dette framlegget kan difor ha visse positive administrative konsekvensar. Med unntak for nokre saker overfor Sivilombodsmannen, har det i svært liten grad vore noko særleg spørsmål om innsyn i slike dokument, og det har vore praktisert unntak over lang tid. Det er såleis ikkje tale om økonomiske konsekvensar av nokon innverknad som følgje av denne reguleringa.

Framlegget om utsett innsyn i dokument som inngår i saker som blir handsama av EOS-utvalet, vil i svært liten grad ha nokon økonomiske eller administrative

konsekvensar. Dokumenta vil framleis måtte vurderast dersom det kjem eit innsynskrav.

6 Merknadar til dei enkelte lov- og forskriftsføresegnene

Til sivilombodsmannslova § 7:

I sivilombodsmannslova § 7 blir det innført eit nytt *andre ledd*, der det går fram kva for dokument og opplysningar som fell utanfor retten Sivilombodsmannen elles har til innsyn i dokumenta til forvaltninga. Lista inneheld dokument og opplysningar som alt i dag fell utanfor innsynsretten til Ombodsmannen, og det er ikkje meint at framlegget skal medføre noka endring i gjeldande rett. Lista omhandlar berre dokument knytte til regjeringa, og det er ikkje meint å gje noka uttømmende oversikt over dokument og opplysningar som fell utanfor innsynsretten til Sivilombodsmannen.

Etter *bokstav a* fell protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar utanfor innsynsretten til Ombodsmannen. Dette omfattar alle former for referat og liknande dokument der det går fram kva som har vorte teke opp og drøfta under ein regjeringskonferanse. *Bokstav b* seier at notat til regjeringskonferansar fell utanfor innsynsretten. Etter *bokstav c* fell òg utkast til slike notat utanfor innsynsretten til Ombodsmannen, og etter *bokstav d* gjeld det same for merknadar til slike utkast. *Bokstav e* seier at òg følgjedokument til dokument som nemnde i bokstav a til d, fell utanfor innsynsretten til Ombodsmannen. Bakgrunnen for dette er at slike dokument typisk vil kunne røpe kva dei dokumenta som er nemnde i bokstav a til d, handlar om. Det er difor naudsynt at det heller ikkje ligg føre rett til innsyn i følgjedokument. Etter *bokstav f* gjeld innsynsretten til Ombodsmannen heller ikkje sitat frå, omtale av og referansar til dokument som nemnde i bokstav a til e. Grunngevinga for dette er den same som for følgjedokument. Sjå elles omtala av dette under punkt 3.2 ovanfor. Unntaket frå innsynsretten vil her i prinsippet gjelde uavhengig av kvar opplysningane går fram, men i praksis vil slike opplysningar berre gå fram av organinterne dokument eller av enkelte dokument som blir utveksla mellom departement. I tillegg kan tenestemenn nekte å gje opplysningar om slike saker. Endeleg seier *bokstav g* at omtaler i interne notat av politiske prosessar i regjeringa fell utanfor innsynsretten til Ombodsmannen. Slike opplysningar står i all hovudsak i same stilling som opplysningar som går fram av regjeringsdokument, og omsynet til å kunne føre interne politiske drøftingar innanfor regjeringa medfører at slike opplysningar må kunne haldast fortrulege. Unntaket vil berre gjelde når slike opplysningar går fram av interne notat, altså notat det overfor ålmenta kan gjerast unntak frå innsyn for etter offentleglova § 14 fyrste ledd eller § 15 fyrste ledd. Det vil ikkje vera aktuelt med avgrensingar overfor Sivilombodsmannen dersom opplysningane allereie går fram av andre dokument.

Til offentleglova § 5 tredje ledd:

Framlegget til offentleglova § 5 tredje ledd tilsvarar EOS-kontrollova § 16 fjerde ledd og langt på veg gjeldande andre ledd fyrste punktum, som er retta mot Riksrevisjonen. Framlegget til *fyrste punktum* går ut på at for saksdokument som er utarbeidde av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen sin, gjeld innsynsretten først

når saka er motteke i Stortinget. Det er såleis tale om at sjølve innsynsretten blir utsett til ein seinare tidspunkt enn det som elles følger av offentleglova § 3 og § 4 andre ledd. Etter *andre punktum* skal EOS-utvalet varsle vedkomande organ om at det handlar om ei slik sak. Framlegget til *tredje punktum* seier at dersom ei slik sak blir ferdigbehandla utan at ho blir oversendt Stortinget, gjeld innsynsretten når utvalet har varsla organet om at saka er ferdigbehandla.

Føresegna om utsett innsyn vil omfatte alle slags dokument som er utarbeidde av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å legge fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen sin, uavhengig av kva slags saker dokumentet gjeld, eller kva for organ som har dokumentet. På lik linje med det som gjeld i riksrevisjonssaker, er det elles her tale om ei obligatorisk utsetjing av tidspunktet for når innsynsretten tek til å gjelde for dei aktuelle dokumenta. Kravet om at utvalet skal varsle organet om at det handlar om ei slik sak inneber likevel at kjem det ikkje noka slik melding, gjeld det heller ikkje utsett innsyn. Føresegna gjev ikkje noko høve til å nekte innsyn etter at dokumenta blir omfatta av innsynsretten. Innsynsspørsmålet må då vurderast på vanleg måte.

Til offentleglova § 14 fyrste ledd:

I offentleglova § 14 fyrste ledd blir det etter framlegget lagt til nye andre til fjerde punktum. Etter det nye *andre punktum* går det fram at protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar, notat til regjeringskonferansar, utkast til notat til regjeringskonferansar og merknadar til slike utkast er omfatta av unntaket frå innsyn etter fyrste punktum. Alle desse dokumenta er frå tidlegare omfatta av unntaket i fyrste punktum, og den nye føresegna inneber berre ei klargjering og presisering av at regjeringsdokument er omfatta av unntaket frå innsyn for organinterne dokument. Det skjer såleis inga endring i gjeldande rett.

I eit nytt *tredje punktum* blir det etter framlegget slått fast at unntaket i fyrste punktum òg omfattar følgjedokument til dokument som nemnde i andre punktum. Òg slike dokument er omfatta av unntakshøvet etter § 14 fyrste ledd i dag, og det er såleis heller ikkje her tale om noka endring av gjeldande rett.

I eit nytt *fjerde punktum* blir det etter framlegget presisert at unntaket etter fyrste punktum òg gjeld når slike dokumenta blir sende mellom fleire departement. Dette er eit utslag av at når det gjeld saker som skal opp i regjeringskonferansar, er regjeringa å rekne som eitt og same organ med alle departementa som eit felles sekretariat. Unntakshøvet har vore det same tidlegare, og heller ikkje dette medfører såleis noka endring i gjeldande rett.

Til offentleglova § 26 sjetteste ledd:

Etter framlegget til nytt offentleglova § 26 sjetteste ledd skal det kunne gjerast unntak frå innsyn for alle innføringar i elektroniske kalendrar. Det spelar inga rolle for unntakshøvet korleis innføringane har kome inn i kalenderen, kven som har lagt dei inn der, korleis dei er utforma, eller kva dei omhandlar. Det spelar heller inga rolle kva slags system kalenderen inngår i, eller korleis kalenderen eller systemet elles blir brukt.

I utgangspunktet vil unntaket omfatte alle kalenderinnføringar som ut frå innhaldet sitt er omfatta av offentleglova, men det vil i praksis ikkje vera behov for å skilja

mellom innføringar som fell innanfor innsynsretten, og dei som ikkje gjer det. Er det på det reine at enkelte innføringar er av rein privat eller partipolitisk karakter, bør ein ved handsaminga av eventuelle innsynskrav likevel vise til at enkelte innføringar som er omfatta av kravet, fell heilt utanfor innsynsretten.

Unntaket vil berre gjelde for sjølve innføringa i ein elektroniske kalender. Dersom dei same dokumenta som er tilgjengelege gjennom ei kalenderinnføring, eller dokument med tilsvarende informasjon som det som går fram av ei kalenderinnføring, finst andre stader, vil ikkje unntaket gjelde for dokumenta der. Dette er typisk aktuelt for møteinnkallingar med tilhøyrande vedlegg. Slike innkallingar skal, dersom dei kjem utifrå, normalt journalførast og bli tekne inn på ei sak. Eit anna døme er der teksten frå ei kalenderinnføring har vorte kopiert over i eit notat.

Meirinnsyn skal vurderast på vanleg måte, men det vil i praksis vera lite aktuelt med meirinnsyn i slike dokument. Slike kalenderinnføringar vil i hovudsak vera organinterne nedteikningar av den typen som det generelt er lite aktuelt å gje innsyn i, og slike innføringar vil typisk òg ha svært liten offentleg interesse. Dette kan tenkjast å stille seg annleis i særlege tilfelle, til dømes dersom kalenderinnføringar inngår i viktige saker der det i liten grad finst annan tilgjengeleg informasjon, men dette vil berre vera aktuelt i svært få saker.

Dersom det blir kravd innsyn i kalenderinnføringar for ein bestemt periode, til dømes ein månad, og dette kravet blir avslått, vil meirinnsynsspørsmålet på vanleg måte måtte omtalast i samband med ei nærare grunngeving for avslaget eller ei ny vurdering av kravet etter ei klage. Blir det nekta innsyn i alle eller mange av kalenderinnføringane i den aktuelle perioden, vil organet som det klare utgangspunktet ikkje måtte gjera greie for kvifor det ikkje blir gjeve meirinnsyn i kvar enkelt kalenderinnføring. Meirinnsynsvurderinga vil kunne knytast generelt til dei aktuelle innføringane som er omfatta av innsynsretten, eller eventuelt til grupper av innføringar som heng tett saman. Ved innsynskrav som gjeld innføringar i kalenderen for ein dag, nokre bestemte dagar eller liknande, og som difor berre gjeld få innføringar, må det vurderast meir konkret i kva grad det er behov for å gå inn på kvar enkelt innføring. Men ligg dei same omsyna til grunn for unntaksbehovet for dei aktuelle innføringane, kan meirinnsynsvurderinga omtalast samla i alle tilfelle.

Som nemnt ovanfor vil eventuelle saksrelaterte møteinnkallingar eller andre innkallingar utanfrå og svar på slike innkallingar gå fram av journalen, og det kan krevjast innsyn i slike dokument på vanleg måte gjennom den saka dei inngår i. Ein er såleis ikkje avhengig av innsyn i kalenderinnføringar for å få tilgang til slike dokument.

Til arkivforskrifta § 25:

Etter framlegget blir det innført ei ny § 25 i arkivforskrifta. Det følgjer av framlegget til § 25 *fyrste ledd* at når ei regjering skal gå av, skal alle regjeringsnotat, saklister, protokollar, referat og liknande dokument som vert oppbevarte ved Statsministerens kontor, avleverast til Riksarkivet i samsvar med arkivforskrifta elles.

Etter framlegget til § 25 *andre ledd* skal avleverte regjeringsdokument etter fyrste ledd i utgangspunktet ikkje bli gjorde tilgjengelege for ålmenta før det har gått 25

år. Eit høve til å fråvike dette blir teke inn i framlegget til *tredje ledd fyrste punktum*, der det går fram at den tidlegare statsministeren i den regjeringa som dei avleverte dokumenta gjeld, kan samtykkje til at dokumenta blir gjorde offentleg tilgjengelege eller tilgjengelege for bestemte personar på eit tidlegare tidspunkt enn det som følgjer av fyrste ledd. Etter framlegget til § 25 *tredje ledd andre punktum* kan den tidlegare statsministeren òg fastsetja at andre skal kunne gje eit slikt samtykke til tidlegare tilgjengeleggjering. Det kan fastsetjast både at andre skal kunne samtykkje i staden for den tidlegare statsministeren, og at det må til samtykke både frå den tidlegare statsministeren sjølv og frå dei han elles utpeikar. Den eller dei som blir utpeika, kan til dømes vera partileiaren i partiet statsministeren tilhøyrrer, eller statsrådar frå den tidlegare regjeringa, men òg heilt andre personar. Vidare kan den tidlegare statsministeren òg fastsetja kven som skal kunne samtykkje til slik tilgjengeleggjering dersom han sjølv ikkje er i stand til å ta stilling til eit spørsmål om slikt samtykke. Dette vil typisk vera aktuelt dersom den tidlegare statsministeren er død eller ramma av alvorleg sjukdom.

Den tidlegare statsministeren vil kunne fastsetja dette på kva tidspunkt som helst. Til dømes vil dette kunne skje i samband med at dokumenta blir avleverte til Riksarkivet, eller i samband med at det seinare blir fremja ein førespurnad om innsyn i dokumenta. Kven som skal kunne samtykkje til tilgjengeleggjering dersom den tidlegare statsministeren sjølv ikkje er i stand til å ta stilling til dette, vil òg kunne fastsetjast i eit testament eller eit anna dokument som seier noko om kva som skal skje etter at den tidlegare statsministeren dør.

Framlegget til § 25 *fjerde ledd fyrste punktum* går ut på at dersom den tidlegare statsministeren ikkje er i stand til å ta stilling til eit spørsmål om samtykke til tidlegare tilgjengeleggjering, og det ikkje er bestemt noko om dette etter andre ledd andre punktum, skal avgjerda om samtykke takast av leiarane i dei partia den aktuelle regjeringa gjekk ut frå. Situasjonen vil her vera at den tidlegare statsministeren ikkje har fastsett noko om at nokon annan skal kunne samtykkje til tidlegare tilgjengeleggjering, og så oppstår spørsmålet etter at han dør, blir ramma av alvorleg sjukdom eller liknande. Etter framlegget til *fjerde ledd andre punktum* skal det tilsvarende gjelde dersom det som den tidlegare statsministeren har fastsett om kven som skal kunne samtykkje til tidlegare tilgjengeleggjering, ikkje kan gjennomførast. Situasjonen vil då kunne vera at dei som den tidlegare statsministeren har utpeika, sjølv er daude, ramma av alvorleg sjukdom eller liknande, eller at dei ikkje ynskjer å ta på seg oppgåva.

Etter framlegget til § 25 *femte ledd* kan det fastsetjast vilkår for samtykke til tidlegare tilgjengeleggjering etter andre eller tredje ledd. Slike vilkår kan til dømes handle om at samtykket berre omfattar delar av dokumenta, eller at det blir fastsett avgrensingar i høvet til å sitere frå eller å kopiere dokumenta. Dette er heilt i samsvar med gjeldande rett og praksis i dag.

Gjeldande § 25 i forskrifta blir etter framlegget § 26, medan noverande § 26 blir ny § 27. Det skjer ingen materielle endringar her.

Tidsfristen for når regjeringsdokument blir gjorde offentleg tilgjengelege, har variert opp gjennom tida, jf. ovanfor. Dersom ei tidlegare regjering har fastsett ein lengre frist enn 25 år, bør denne oppretthaldast. Det blir difor fremja eit framlegg om å ta inn ei overgangsføresegn som slår fast at tidlegare fastsette fristar for tilgjengeleggjering av regjeringsdokument, framleis skal gjelde. Det kan gjevast

samtykke til ei tidlegare tilgjengeleggjering i samsvar med § 25 tredje eller fjerde ledd òg for slike eldre regjeringsdokument.

7 Framlegg til lov- og forskriftsendringar

7.1 Endringar i sivilombodsmannslova

I lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen skal § 7 nytt andre ledd lyde:

Følgende omfattes ikke av Ombudsmannens rett til opplysninger og dokumenter etter første ledd:

- a) *protokoller, sakslister og referater fra regjeringskonferanser*
- b) *notater til regjeringskonferanser*
- c) *utkast til notater til regjeringskonferanser*
- d) *merknader til utkast som nevnt i bokstav c*
- e) *følgedokumenter til dokumenter som nevnt i bokstav a til d*
- f) *sitater fra, omtale av og referanser til dokumenter som nevnt i bokstav a til e*
- g) *omtaler i interne notater av politiske prosesser i regjeringen.*

Noverande andre ledd blir nytt tredje ledd.

7.2 Endringar i offentleglova

I lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd blir det gjort følgjande endringar:

§ 5 tredje ledd skal lyde:

For saksdokument som er utarbeidde av eller til EOS-utvalet i saker som utvalet vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen sin, gjeld innsynsretten først når saka er motteke i Stortinget. EOS-utvalet skal varsle vedkomande organ om at det handlar om ei slik sak. Blir ei slik sak ferdigbehandla utan at ho blir oversendt Stortinget, gjeld innsynsretten når utvalet har varsla organet om at saka er ferdigbehandla.

Gjeldande § 5 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 14 fyrste ledd nytt andre til fjerde punktum skal lyde:

Protokollar, saklister og referat frå regjeringskonferansar, notat til regjeringskonferansar, utkast til notat til regjeringskonferansar og merknadar til slike utkast er omfatta av unntaket i første punktum. Det same gjeld for følgjedokument til dokument som nemnde i andre punktum. Unntaket i første punktum gjeld sjølv om dokumenta som er nemnde i andre og tredje punktum, blir sende mellom fleire departement.

§ 26 nytt sjetste ledd skal lyde:

Det kan gjerast unntak frå innsyn for innføringar i elektroniske kalendrar.

7.3 Endringar i arkivforskrifta

I forskrift 15. desember 2017 nr. 2105 om offentlege arkiv skal § 25 lyde:

§ 25 Avlevering av regjeringsdokument og offentleg tilgang til dokumenta

Når ei regjering skal gå av, skal alle regjeringsnotat, saklister, protokollar, referat og liknande dokument som Statsministerens kontor har, avleverast til Riksarkivet i samsvar med forskrifta her.

Avleverte dokument etter fyrste ledd skal ikkje gjerast tilgjengelege for ålmenta før det har gått 25 år sidan avleveringa.

Den tidlegare statsministeren i den regjeringa som dei avleverte dokumenta gjeld, kan samtykkje til at dokument blir gjorde offentleg tilgjengelege eller tilgjengelege for bestemte personar på eit tidlegare tidspunkt enn det som følgjer av andre ledd. Den tidlegare statsministeren kan òg bestemme at andre skal kunne samtykkje til ei slik tilgjengeleggjering, i staden for eller i tillegg til han sjølv, og kven som skal kunne samtykkje dersom den tidlegare statsministeren sjølv ikkje er i stand til å ta stilling til eit spørsmål om samtykke til tidlegare tilgjengeleggjering.

Dersom den tidlegare statsministeren ikkje er i stand til å ta stilling til eit spørsmål om samtykke til ei tidlegare tilgjengeleggjering, og ikkje har bestemt noko om dette i samsvar med tredje ledd andre punktum, skal avgjerda takast av leiarane i dei partia den tidlegare regjeringa gjekk ut frå. Tilsvarande gjeld dersom noko som er bestemt om tilgjengeleggjering i samsvar med tredje ledd andre punktum, ikkje kan gjennomførast.

Det kan fastsetjast vilkår for samtykke til tidlegare tilgjengeleggjering etter tredje eller fjerde ledd, til dømes om at samtykket berre omfattar delar av dokumenta eller om høvet til å sitere frå eller å kopiere dokumenta.

Noverande §§ 25 og 26 blir § 26 og ny § 27.

Overgangsføresegn:

Dersom det før forskrifta her tek til å gjelde, er fastsett ein lengre frist enn 25 år for tilgjengeleggjering av regjeringsdokument for ei tidlegare regjering, skal denne fristen framleis gjelde, så langt det ikkje blir gjeve samtykke til ei tidlegare tilgjengeleggjering etter § 25 tredje eller fjerde ledd.