



STATSMINISTERENS KONTOR

Sivilombudsmannen
Postboks 3 Sentrum
0101 Oslo

Deres ref.
2018/4671

Vår ref.

Dato
6. mai 2019

Innsyn i e-post om finansministerens leiekontrakter. Saksdokument for organet. Saksnummer 2018/4671.

1. Innledning

Vi viser til brev 2. april 2019 med Sivilombudsmannens uttalelse av 1. april 2019 vedlagt. Ombudsmannen konkluderer med at en e-post om håndtering av en pressehenvendelse om finansministerens private leiekontrakter er et saksdokument for Statsministerens kontor, og dermed omfattet av innsynsretten etter offentleglova. E-posten er sendt fra daværende statssekretær Kvinge Tvedt i Finansdepartementet til statssekretær Øy ved Statsministerens kontor. Sivilombudsmannen ber Statsministerens kontor om å behandle innsynskravet på nytt innen 26. april 2019. Fristen er på anmodning fra Statsministerens kontor blitt forlenget til 6. mai 2019.

Vi har foretatt en ny vurdering av saken. Etter avtale med tidligere statssekretær Kvinge Tvedt og statssekretær Øy har Statsministerens kontor i dag oversendt den aktuelle e-posten til Dagens Næringsliv, se vedlegg. Vi er imidlertid uenig med ombudsmannen i at e-posten det er bedt om innsyn i er omfattet av innsynsretten etter offentleglova. Siden ombudsmannens tolkning og rettsanvendelse kan påberopes i liknende saker senere, vil vi nedenfor redegjøre nærmere for vårt standpunkt.

2. Merknader til sakens generelle tema

Innledningsvis vil vi knytte noen merknader til sakens generelle tema.

Postadresse
8001 Dep
0030 OSLO
postmottak@smk.dep.no

Kontoradresse
Glacisgata 1
www.regjeringen.no/SMK

Administrativ og
konstitusjonell avdeling
Org.nr
972417777

Saksbehandler
Tone Mette Drevdal

Telefon
22 24 40 65

Skillet mellom forvaltningens saksdokumenter og såkalt politikerpost er omtalt i St. meld. nr. 32 (1997-98) punkt 5.6.2. I sin uttalelse siterer ombudsmannen første og tredje avsnitt. Andre avsnitt i samme punkt gjengis imidlertid ikke. Avsnittet omhandler partipolitisk kommunikasjon mellom politisk ledelse i forvaltningsorganene, og lyder (vår understreking):

Slik kommunikasjon ligger på siden av forvaltningsorganenes ordinære kommunikasjonslinjer. Offentlighetsloven inneholder ikke bestemmelser som er utformet spesielt med sikte på partipolitisk kommunikasjon, og forholdet er heller ikke omtalt i lovens forarbeider. Men det er på det rene at skriftlig kommunikasjon i utøvelsen av den partipolitiske rollen kan skje uten at det gjelder noe offentlighetsprinsipp. Dette gjelder selv om det dreier seg om dokumenter som er sendt ut fra eller kommet inn til politikerens arbeidsplass i et forvaltningsorgan. Det rettslige grunnlaget for dette er bestemmelsen i offentlighetsloven § 2 første ledd som fastsetter at offentlighetsloven bare gjelder for «forvaltningens saksdokumenter».

Det framgår av sitatet at politisk ledelse i departementene har ulike roller, herunder en forvaltningsrolle som leder av et departement og en rolle som partipolitiker (se også NOU 1993:15 Forvaltningsetikk side 22 flg.). I utøvelsen av rollen som partipolitiker har politisk ledelse i departementene og ved Statsministerens kontor behov for politisk koordinering mot eget parti, mot stortingsgruppene og mot politisk ledelse i andre departementer. I en koalisjonsregjering gjelder dette også på tvers av partigrensene.

I utøvelsen av sin forvaltningsrolle er politisk ledelse underlagt de ordinære reglene som gjelder for forvaltningen, herunder arkivregelverket og offentleglova. Dokumenter som omhandler skriftlig kommunikasjon ved utøvelsen av andre roller enn forvaltningsrollen berøres imidlertid ikke av disse reglene, herunder slike dokumenter som sendes til eller fra politikere i andre departementer. Slik kommunikasjon angår ikke utøvelse av forvaltningsmyndighet og skal derfor ikke rubriseres som forvaltningens dokumenter. Avgrensningen mot offentleglovas virkeområde omfatter følgelig mer enn ren «partipolitikk» i snever forstand.

Dette prinsipielle skillet mellom forvaltningsrollen og andre roller ble lagt til grunn i praktiseringen av den tidligere offentlighetsloven, og er understreket i forarbeidene til dagens lov. Både regjeringen som fremmet loven og Stortinget som vedtok den, har knesatt et slikt skille, jf. Ot. prp. 102 (2004-2005) side 121 andre spalte andre avsnitt, jf. St. meld. nr. 32 (1997-98) side 66. flg. og Innst. S. nr. 21 (1998-99) side 13 første spalte andre avsnitt. I Stortingets vedtak 19. juni 1995, hvor regjeringen ble bedt om å fremme den nevnte stortingsmeldingen, er ønsket om «at det trekkes en klar grense mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet, og at embetsverket således ikke skal involveres i partienes politiske kampanjer» og «å etablere en praksis som sikrer en uavhengig forvaltning og en klar grensedragnings mellom forvaltning og partipolitisk virksomhet» framhevet, jf. St.meld. nr. 32 (1997-98) pkt. 2.2.

Offentlig forvaltning må ha høy bevissthet om dette skillet, noe også Statsministerens kontor har, herunder ved praktiseringen av offentleglova. For det første er dette viktig for å unngå at

forvaltningsmessige vurderinger og avgjørelser unndras innsyn under dekke av å tilhøre den politiske eller private sfære. For det andre er dette nødvendig for å hindre at forvaltningen trekkes inn i den politiske sfæren.

I Sivilombudsmannens årsmelding 1995 på side 77 omtales sak 94-0045 som gjaldt spørsmålet om når et dokument er et saksdokument etter offentlighetsloven, og om forholdet mellom offentlig og partipolitisk arbeid. I saken uttalte ombudsmannen blant annet (gjengitt i årsmeldingen side 79 andre spalte siste avsnitt flg., vår understreking):

Det er sjølvsgagt at statsministeren, statsrådene og andre i den såkalla politiske leiinga i departementa kan ta del i den partimessige handsaminga av saker, også på det området som deira eige departement har forvaltningsansvaret for. Om ein i eit slikt tilfelle skal seie at ein står overfor ei forvaltningssak og eit dokument som kjem inn under offentleglova, må avgjerast etter ei konkret vurdering i kvart enkelt høve. Det er ikkje ein allmenn regel om at eit «partibrev» som vert overlevert til statsministeren eller til ein statsråd, alltid skal reknast som «forvaltningens saksdokumenter». Når eit brev er sendt til partileiaren og inneheld synspunkt på korleis partiet skal stille seg i ei sak, kan det ikkje hevdast at brevet er sendt «i anledning en forvaltningssak», jf. sitatet ovanfor. På same måten som andre offentleg tilsette må også den politiske leiinga ha høve til å få tilsendt eller overlevert brev o.l. på arbeidsplassen, utan at dette kjem andre ved.

3. Rettslig utgangspunkt

Innsynsretten etter offentleglova gjelder saksdokumenter for forvaltningen. Et grunnleggende vilkår for at noe skal anses som et saksdokument for forvaltningen er at dokumentet gjelder ansvarsområdet eller virksomheten til organet, jf. offentleglova § 4 annet ledd. Utenfor saksdokumentbegrepet faller altså dokumenter som ikke gjelder organets ansvarsområde eller virksomhet, blant annet dokumenter som er mottatt i en annen egenskap enn som ansatt i organet, jf. offentleglova § 4 tredje ledd bokstav e.

I St.meld. nr. 32 (1997-98) side 66 flg. heter det (vår understreking):

Rettslig sett er det hevet over tvil at offentlighetsloven i utgangspunktet ikke omfatter skriftlig materiale som en person i et forvaltningsorgan utarbeider, sender ut eller mottar i en rent partipolitisk sammenheng. Men som ved andre former for privat post må dette utgangspunktet modifiseres i tilfeller hvor partiinterne dokumenter inneholder nye opplysninger som har betydning for avgjørelsen av en forvaltningssak som den aktuelle personen deltar i avgjørelsen av. Og nettopp fordi partipolitiske spørsmål ofte vil knytte seg til aktuelle saker som et forvaltningsorgan behandler, må det foretas en grensedragnings opp mot hva som er å betrakte som forvaltningens saksdokumenter. Det lar seg her knapt gjøre å trekke opp de nærmere grenser i detalj. Spørsmålet om et dokument kan regnes som et partiinternt dokument, som altså ikke er et av forvaltningens saksdokumenter, må vurderes konkret i det enkelte tilfelle.

Som det følger av sitatet over må vurderingen av om et dokument er et *saksdokument for forvaltningen*, og dermed omfattet av innsynsretten etter offentleglova, vurderes konkret med utgangspunkt i dokumentets saklige innhold. Sitatet viser dessuten at enkelte dokumenter faller utenfor offentleglovas virkeområde selv om de knytter seg til aktuelle saker som et forvaltningsorgan behandler.

Som vi skal komme tilbake til nedenfor, kan vi ikke se at ombudsmannens uttalelse inneholder en konkret vurdering av om e-posten utgjorde et saksdokument for organet, slik offentleglova krever. Vi nevner kort at organet i denne sammenheng er Statsministerens kontor, ikke Finansdepartementet. Ettersom ombudsmannen likevel drøfter om e-posten er et saksdokument for Finansdepartementet, vil vi innledningsvis også knytte noen merknader til denne delen av ombudsmannens uttalelse.

4. Merknader til ombudsmannens uttalelse

I sin uttalelse konkluderer ombudsmannen som følger (side 4 nest siste avsnitt, vår understreking):

Den aktuelle e-posten har ikke innholdsmessig noen direkte tilknytning til partipolitiske spørsmål. Den gjelder en forvaltningssak i Finansdepartementet, og må da, når den oversendes til en statssekretær ved Statsministerens kontor, anses å falle innenfor organets arbeidsområde. E-posten er da et saksdokument for Statsministerens kontor, jf. offentleglova §§ 3 og 4. Den er derved omfattet av lovens innsynsrett.

Vi mener at verken ombudsmannens konklusjon eller premisser gir uttrykk for en riktig anvendelse av offentleglova. Under vil vi redegjøre nærmere for dette.

Tilknytning til partipolitiske spørsmål

Ombudsmannen konkluderer med at den aktuelle e-posten innholdsmessig ikke har noen «direkte tilknytning til partipolitiske spørsmål». Partipolitiske dokumenter er imidlertid bare én kategori av flere som vil falle utenfor lovens definisjon av *saksdokumenter for forvaltningen*. Det kan derfor ikke legges til grunn at et dokument er et saksdokument alene fordi det vurderes som utenfor kategorien «partipolitiske spørsmål». Ombudsmannens syn er dels begrunnet på side 4, annet avsnitt, hvor det heter at:

[s]elv om dette er Jensens private leiekontrakter, må det legges til grunn at saken, og pressens henvendelser til Finansdepartementet, først og fremst er knyttet til hennes rolle som statsråd og leder av Finansdepartementet og ikke hennes politiske rolle som medlem av og partileder i Fremskrittspartiet.

Vi mener at ombudsmannen her oppstiller en dikotomi som bygger på et uriktig rettslig utgangspunkt. Vi mener det er spor av det samme på side 4, nest siste avsnitt, hvor ombudsmannen viser til at e-posten innholdsmessig ikke har «*noen direkte tilknytning til*

partipolitiske spørsmål», og derfor utgjør et saksdokument (jf. over). Etter vårt syn burde ombudsmannens drøftelse ha vært nærmere knyttet til rettskildene med utgangspunkt i lovens positivt angitte vilkår – *saksdokumenter for forvaltningen* – og ikke den negative avgrensningen mot «partipolitiske spørsmål».

En vurdering av den aktuelle e-postens innhold viser at den gjelder en ren politisk avklaring av hvordan en privat situasjon for en statsråd skal håndteres. Vi kan vanskelig se at det dreier seg om «*ansvarsområdet eller verksemda til organet*» når politikere i regjeringsapparatet konsulterer hverandre på denne måten. Aspektet er imidlertid ikke drøftet i ombudsmannens uttalelse, hvor det som nevnt primært vises til at e-posten ikke gjelder «*partipolitiske spørsmål*», uten at synspunktet er nærmere begrunnet.

Om e-posten gjelder en forvaltningssak i Finansdepartementet

Ombudsmannens konklusjon bygger på en premiss om at e-posten gjelder «*en forvaltningssak i Finansdepartementet*» (side 4 nest siste avsnitt). Om dette skal det først bemerkes at ombudsmannen synes å knytte vurderingen til «saken», og ikke det aktuelle dokumentet, slik loven krever. Ombudsmannen foretar ingen konkret vurdering av det saklige innholdet i e-posten det er bedt om innsyn i. Vurderingen bygger derfor på feil utgangspunkt.

En vurdering av e-postens saklige innhold viser at den gjelder politisk håndtering av en mediehenvendelse om Siv Jensens private avtaleforhold. Den aktuelle mediehenvendelsen ble rettet direkte til statssekretær Kvinge Tvedt. Siv Jensens leie av en sommerhytte og båt plass gjelder verken ansvarsområdet eller virksomheten til Finansdepartementet, jf. offentliglova § 4 annet ledd. Avtaleforholdet har heller ikke vært gjenstand for saksbehandling i departementet, slik ombudsmannen legger til grunn som premiss for sin konklusjon. Det er altså feil at e-posten mellom politikerne om oversendelsen av avtalene til Dagens Næringsliv gjelder en forvaltningssak i Finansdepartementet.

I sin vurdering av om e-posten er et *saksdokument for forvaltningen* viser ombudsmannen videre til at «*det er stilt spørsmål om leiekontraktenes betydning for Jensens forvaltningsrettslige habilitet*». En slik generell betraktning leder etter vårt syn ikke til at en politisk håndtering av en innsynsforespørsel i private leiekontrakter dermed omfattes av «*ansvarsområdet eller verksemda til organet*».

Om e-posten gjelder en forvaltningssak ved Statsministerens kontor

Ombudsmannen skriver i sin konklusjon at e-posten «*gjelder en forvaltningssak i Finansdepartementet, og må da, når den oversendes til en statssekretær ved Statsministerens kontor, anses å falle innenfor organets arbeidsområde*».

Som nevnt anser vi ikke e-posten som et saksdokument i Finansdepartementet. Det avgjørende for retten til innsyn er imidlertid om e-posten er et saksdokument hos Statsministerens kontor. Ombudsmannen drøfter dette på side 4, fjerde avsnitt, der det blant annet heter:

Statsministerens kontor har som oppgave å bistå statsministeren i å lede og samordne arbeidet i Regjeringen. Kontoret har også arbeidsgiverfunksjon for samtlige politikere i departementene. Dette innebærer at 'ansvarsområdet eller verksemda' til kontoret vil favne vidt.

For det første er vi ikke uten videre enig i at det kan oppstilles en generell regel om at «ansvarsområdet eller verksemda» til Statsministerens kontor vil favne vidt. Statsministerens kontors arbeidsgiverfunksjon omfatter for eksempel ikke ansvar for statsrådenes habilitet. For det andre krever offentleglova at det gjøres en konkret vurdering av om e-posten er et «saksdokument». Uttalelsen inneholder ikke en slik konkret vurdering opp mot ansvarsområdet og virksomheten til Statsministerens kontor.

Videre uttaler ombudsmannen:

Forvaltningssaker som er til behandling i andre departementer, vil – som følge av Statsministerens kontors rolle som ledelses- og samordningsorgan – lett falle inn under Statsministerens kontors virksomhet når ansatte eller embetsmenn ved kontoret involveres i saken. Dette gjelder også når det bare er medlemmer av politisk ledelse som involveres. At dokumentet ikke har sammenheng med en konkret sak som Statsministerens kontor arbeider med og ikke har inngått i en beslutningsprosess ved Statsministerens kontor, har – som det fremgår over – ikke avgjørende betydning. Også dokumenter som kun oversendes til orientering, vil for eksempel kunne anses som saksdokument for organet.

Vi har sitert dette i sin helhet for å illustrere at avsnittet – som er plassert under ombudsmannens konkrete vurdering av lovens vilkår – kun inneholder generelle betraktninger. Etter vårt syn kan drøftelsen da ikke begrunne en avgjørelse som må bero på en konkret vurdering, med utgangspunkt i den aktuelle e-postens innhold.

Ombudsmannen viser til at e-posten er et saksdokument hos Statsministerens kontor fordi den er et saksdokument hos Finansdepartementet. Etter det vi kan se er dette den eneste konkrete begrunnelsen som er gitt for resultatet. Vi mener for det første at dette bygger på feil premiss, fordi e-posten ikke kan anses som et saksdokument hos Finansdepartementet. For det andre er vurderingstemaet i alle tilfeller om e-posten er et saksdokument for Statsministerens kontor. Dokumentet har imidlertid ingen forvaltningsmessig funksjon ved Statsministerens kontor, men ble sendt som ledd i politisk avklaring av en mediehenvendelse som gjaldt rent private forhold. Dokumentet gjelder ikke noe som Statsministerens kontor har ansvar eller bruk for i sin virksomhet. Etter vårt syn ligger koordinering mellom politikere av hvordan en pressehenvendelse om private forhold skal besvares markert utenfor hva som utgjør et saksdokument for forvaltningen. Samlet sett er vår oppfatning derfor at ombudsmannen i sin uttalelse har trukket grensen et annet sted enn det som er lagt til grunn i lovens forarbeider.

Om oppnevning av settestatsråd

Ombudsmannen viser til at det i statsråd 14. desember 2018 ble oppnevnt settestatsråd for Siv Jensen. Vi mener det er vanskelig å se relevansen av ombudsmannens argument.

Da e-posten ble sendt, 7. november 2018, var det for det første ingen sak om habilitet til behandling verken i Finansdepartementet eller på Statsministerens kontor. På et senere tidspunkt høsten 2018 gjorde finansministeren selv, på eget initiativ, en vurdering av egen habilitet. Den aktuelle e-posten, som omhandler håndtering av en pressehenvendelse, hadde ingen relevans ved denne vurderingen. E-posten hadde heller ingen relevans da Statsministerens kontor, etter anmodning fra Jensen, fremmet en resolusjon om settestatsråd, uten en ny vurdering av habilitetsspørsmålet. Det er den enkelte statsråd som selv vurderer sin habilitet, jf. forvaltningsloven § 8 første ledd.

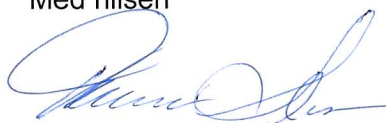
For det andre har ikke en mediehenvendelse om private forhold i seg selv betydning for en eventuell habilitetsvurdering. E-posten må vurderes ut ifra sitt innhold, noe ombudsmannen har vist til i sine generelle drøftelser, men ikke i den konkrete subsumsjonen. E-posten, som omhandler håndtering av en pressehenvendelse om en statsråds private forhold, har ingen relevans for spørsmålet om habilitet.

5. Oppsummering

Oppsummert mener vi at verken ombudsmannens konklusjon eller premissene konklusjonen bygger på gir uttrykk for en riktig anvendelse av offentleglova. Offentleglova legger opp til et skille mellom *saksdokumenter for forvaltningen*, som omfattes av innsynsretten, og øvrige dokumenter som ikke omfattes av innsynsretten. Rubriseringen beror på en konkret vurdering av det enkelte dokumentets saklige innhold. Ettersom ombudsmannen ikke har foretatt en slik konkret vurdering som loven krever, mener vi uttalelsen er lite tjenlig som rettesnor i senere innsynsforespørsler. På denne bakgrunn har vi kommet til at ombudsmannens uttalelse ikke kan tillegges nevneverdig vekt ved senere innsynssaker for Statsministerens kontor.

Offentleglovas skille mellom saksdokumenter og andre dokumenter skal ivareta grunnleggende verdier og hensyn som blant annet åpenhet og embetsverkets faglige uavhengighet, jf. punkt 2 over. Vår vurdering er basert på de prinsippene som er omtalt i lovens forarbeider og som fikk tilslutning av et samlet storting ved behandling av lovsaken. Stortinget knesatte disse prinsippene ved vedtakelsen av offentleglova. Dersom det er ønskelig å endre på disse prinsippene, vil det være en lovgiveroppgave.

Med hilsen



Therese Steen (e.f.)
ekspedisjonssjef



Tone Mette Drevdal
seniorrådgiver

Vedlegg:

- Kopi av e-post til Dagens Næringsliv 6. mai 2019 med kopi av e-post fra tidligere statssekretær Petter Kvinge Tvedt til statssekretær Lars Øy vedlagt