



STATSMINISTEREN

Oslo, 7. november 2008

Kontroll- og konstitusjonskomiteen
Stortinget
0026 Oslo

Sak om innsyn i notat – Statsministerens kontor

Jeg viser til brev fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen av 6. november 2008.

Komiteen ber om en orientering om hvorfor et notat fra statssekretær Schjøtt-Pedersen ikke kan offentliggjøres, hjemmelen for dette og om dette er i tråd med tidligere praksis.

Det aktuelle dokumentet inneholder statssekretær Schjøtt-Pedersens personlige nedtegnelser gjort i forbindelse med hans samtaler med konsernsjef Bjerke. Dokumentet er et internt dokument ved Statsministerens kontor i henhold til offentlighetsloven § 5 første ledd. Bestemmelsen gir adgang til å unnta fra offentlighet et dokument som organet "har utarbeidet for sin interne saksforberedelse".

Som påpekt av komiteen har Kredittilsynet fått tilgang til en kopi av dokumentet som ledd i tilsynets undersøkelser av DnB NOR Markets handel i norske statsobligasjoner. Som ledd i disse undersøkelsene har Kredittilsynet gjennomført samtaler med blant annet statssekretær Schjøtt-Pedersen ved Statsministerens kontor. I dette møtet støttet statssekretær Schjøtt-Pedersen seg på nedtegnelsene i sin muntlige forklaring. På slutten av møtet ba en representant fra Kredittilsynet om en kopi av dokumentet, hvilket han senere fikk. Når interne dokumenter i denne situasjonen utleveres til Kredittilsynet som ledd i tilsynets undersøkelse av en sak, mister de ikke sin status som et dokument utarbeidet for den interne saksforberedelse i henhold til offentlighetsloven § 5 første ledd.

Det kan i denne forbindelse blant annet vises til Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven der det heter:

"Ved oversending av interne arbeidsdokumenter til klageinstansen etter forvaltningsloven, til andre klageorganer (typisk Sivilombudsmannen eller andre ombud) eller til andre særskilte kontrollorganer, kan dokumentet fortsatt unntas

offentlighet etter § 5 første ledd.”

Det kan også nevnes at Lovavdelingen i 2005 vurderte dette spørsmålet i forbindelse med opprettelsen av evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen. Det ble lagt til grunn at også evalueringsutvalget måtte anses som et kontrollorgan, slik at unntaksadgangen for interne dokumenter etter offentlighetsloven ville være i behold ved oversendelse til dette utvalget. Det samme standpunktet ble lagt til grunn i en uttalelse fra 2006 i forbindelse med opprettelsen av det såkalte E.coli-utvalget.

Unntaksadgangen gjelder da både hos de forvaltningsorganer som har oversendt opplysningene og hos klageorganet/kontrollorganet. I den forbindelse kan man merke seg at så langt Lovavdelingen er kjent med er praksis hos Sivilombudsmannen og andre klage- og kontrollorganer at disse ikke utøver meroffentlighet i interne dokumenter og andre dokumenter som kan unntas fra offentlighet som de har fått oversendt i forbindelse med en klage- eller kontrollsak. Det kan i denne sammenheng vises til Sivilombudsmannens uttalelsen inntatt i årsmeldingen fra 2003 s. 57. Ombudsmannen hadde her fått oversendt forvaltningens interne saksdokumenter som ledd i en klagesak, og uttalte i den forbindelse at ”forvaltningens interne saksdokumenter ikke var offentlige hos ombudsmannen”.

Spørsmålet er også omtalt i forarbeidene til den nye offentlighetsloven. I Ot.prp. nr. 192 (2004-2005) s. 131 heter det:

”Det vil likevel framleis kunne gjerast unntak for eit dokument sjølv om det blir sendt over til eit anna organ i samband med klagebehandling eller kontroll, f.eks. til Sivilombudsmannen, Riksrevisjonen eller ein granskingskommisjon, eller til eit organ som har ei koordinerande rolle, slik f.eks. Statsministerens kontor har i høve til departementa eller Finansdepartementet i høve til deira saker med økonomiske konsekvensar.”

På denne bakgrunn anser Statsministerens kontor at det er grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd. Denne vurderingen er fullt ut i tråd med kontorets tidligere praksis når det gjelder konsekvensen av at interne dokumenter overleveres til kontrollorganer.

Når det gjelder spørsmålet om meroffentlighet, noterer jeg meg merknaden fra komiteen om at det er forståelse for at interne notater mellom politikere i regjeringen og mellom politikere og embetsverk i et departement er interne og unntas fra offentlighet. Dette synspunkt er jeg enig i, og det er i tråd med en langvarig praksis ved kontoret under skiftende regjeringer. Statsministerens kontor har like fullt foretatt en grundig vurdering av hvorvidt det bør utvises meroffentlighet i henhold til offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Ved den konkrete vurderingen har det vært sentralt at dokumentet inneholder statssekretær Schjøtt-Pedersens personlige nedtegnelser. Det var ikke en del av beslutningsgrunnlaget i saken. Det er ikke et referat av samtale med konsernsjef Bjerke, men var ment som en støtte for hukommelsen i forhold til enkeltelementer i samtale. I tillegg inneholder dokumentet personlige betraktninger og vurderinger, samt en ufullstendig gjengivelse av saksbehandlingen ved Statsministerens kontor og i

andre statlige etater. Notatet er således ikke utformet med sikte på å gi et fullstendig bilde av innholdet i samtalen. Nedtegningene er videre ikke et resultat av den ulovfestede nedtegningsplikten da opplysningene fra konsernsjef Bjerke allerede var kjent i saken.

Statssekretær Schjøtt-Pedersen ba på eget initiativ om å få forklare seg muntlig for Kredittilsynet. I møtet den 20. oktober 2008 ga han en omfattende muntlig redegjørelse på ca. 1 time for tre representanter fra Kredittilsynet, som nyanserte, utfylte og supplerte notatet han hadde til støtte for hukommelsen. Representantene stilte videre enkelte oppfølgingsspørsmål. All den tid Kredittilsynet ved dette fikk en uttømmende redegjørelse for kontakten med konsernsjef Bjerke, var det ikke forbundet med noen fare for misforståelser eller slutninger på ufullstendig grunnlag at Kredittilsynet på anmodning fikk tilgang til det interne notatet.

Hensynet bak adgangen til å unnta interne dokumenter fra offentlighet i henhold til offentlighetsloven § 5 første ledd gjør seg derfor med styrke gjeldende i denne saken. Det kan i denne forbindelse vises til Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven s. 32 og Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 75. Her fremheves det blant annet at det må være adgang til å unnta interne notater, utkast med mer, som ikke vil ha samme kvalitet som et endelig vedtak. "Dessuten er det ofte vanskelig å gi alle interne notater og merknader en form og oppbygging som gjør dokumentene egnet for presentasjon utad." Det siste er særlig relevant i denne saken. En offentliggjøring av notatet vil danne grunnlag for misforståelser og slutninger på ufullstendig grunnlag. Nedtegnelsene var kun ment som en støtte for hukommelsen til statssekretær Schjøtt-Pedersen. Dokumentet var ikke utarbeidet med samme grundighet ved valg av ord og innhold som hvis det var skrevet for å offentliggjøres eller var ment å være en del av et beslutningsgrunnlag. Slik sett vil en offentliggjøring også være skadelig for de interne arbeidsrutinene ved kontoret, et hensyn som for eksempel er fremholdt i St.meld. nr. 32 (1997-98) s. 61. Offentlighet vil medføre økt muntlighet for å redusere faren for å bli misforstått på basis av mer tilfeldige skriftlige nedtegnelser hvis det er en mulighet for at de senere vil bli offentliggjort. Det vil videre måtte legges mye arbeid i formuleringene i alt det som nedtegnes, hvilket i stor grad er uforenlig med arbeidsbelastningen og tempoet på kontoret. Det konkrete saksforholdet er også et eksempel på at en slik begrenset nedtegning ville vært uheldig. Av hensyn til sakens opplysning var det viktig at statssekretær Schjøtt-Pedersen overfor kontrollmyndigheten kunne gi en så fullstendig gjengivelse av innholdet av samtalen som mulig. Det var da en fordel å kunne støtte seg på nedtegnelsene.

I Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 76 påpekes det videre at adgangen til å unnta interne dokumenter fra partsoffentlighet må ses i sammenheng med at kontrollhensynet kan ivaretas på andre måter, for eksempel gjennom Sivilombudsmannen eller domstolene. Dette hensynet gjør seg fullt ut gjeldende også i forhold til offentlighetsloven. I denne konkrete saken, knyttet til undersøkelsene av DnB NOR Markets handel i norske statsobligasjoner, er rette kontrollmyndighet Kredittilsynet. Ved meroffentlighetsvurderingen har Statsministerens kontor derfor også lagt vekt på at Kredittilsynet har fått tilgang til det interne dokumentet. Det har således ikke vært hemmeligholdt for kontrollmyndigheten i saken. På bakgrunn av de opplysninger

Kredittilsynet har innhentet i saken, har tilsynet konkludert med at det ikke er "grunnlag for å mene at det har vært gitt innsideinformasjon fra offentlige myndigheter til personer som ikke var rette vedkommende." Dokumentet er nå av Kredittilsynet overlevert til Økokrim.

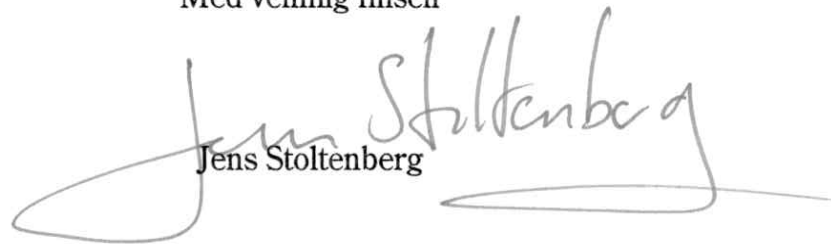
Ved vurderingen av meroffentlighet har kontoret også sett hen til hvor stor allmenn interesse det er i de forhold som dokumentet omhandler. Statssekretær Schjøtt-Pedersen har selv valgt å informere offentligheten om sin kontakt med konsernsjef Bjerke, og han har gitt en rekke intervjuer om innholdet i samtale. Den allmenne interessen i å offentliggjøre hans personlige nedtegnelser er å verifisere de opplysningene han allerede har gitt til mediene. Nedtegnelsene er, som redegjort for ovenfor, ufullstendige, og en offentliggjøring vil derfor kun danne grunnlag for misforståelser og slutninger på ufullstendig grunnlag. Det aktuelle dokumentet er derfor ikke egnet til å benyttes til en slik verifisering.

Alt i alt er det Statsministerens kontors syn at saklige og tungtveiende grunner tilsier at hele dokumentet unntas fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 2 tredje ledd.

Når det gjelder Kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål knyttet til journalføring, er utgangspunktet at dokumenter som sendes ut fra organet skal journalføres i henhold til arkivforskriften § 2-6. Når tilsyn som Kredittilsynet og Riksrevisjonen ber om å få tilgang til interne dokumenter, er det langvarig praksis for at overlevering av en kopi til tilsynsorganet ikke journalføres.

I henhold til anmodning fra komiteen, oversendes et utdrag av statsrådsprotokollen fra 31. oktober 2008 uten signatur fra statsråd Aasland, som er i utlandet. Videre oversendes den kongelige resolusjonen av samme dato.

Med vennlig hilsen


Jens Stoltenberg

Vedlegg

Statsministerens kontor
Statsminister: Jens Stoltenberg

KONGELIG RESOLUSJON

Ref.nr.:

Saksnr:

Dato: 31.10.2008

KLAGER FRA JOURNALIST MARIANNE JOHANSEN I VERDENS GANG,
JOURNALIST TROND SUNDNES I DAGENS NÆRINGS LIV OG JOURNALIST
ASLAK M. ERIKSRUD I TV 2 OVER STATS MINISTERENS KONTORS AVSLAG PÅ
BEGJÆRING OM INNSYN ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN

1. Bakgrunn

Klagen fra journalist Marianne Johansen

Den 24. oktober 2008 begjærte journalistene Marianne Johansen og Gunn Karin Hegvik i Verdens Gang innsyn i de dokumenter som Statsministerens kontor har gitt til Kredittilsynet i DnB NOR-saken. Statsministerens kontor avslo innsynsbegjæringen den 24. oktober 2008. Samme dag påklaget journalist Marianne Johansen avslaget. Statsministerens kontor har som ledd i klagebehandlingen vurdert saken på nytt.

Klager ber om å få innsyn i samtlige dokumenter som Statsministerens kontor har utlevert til Kredittilsynet. I klagen gjøres det gjeldende at dokumentene ikke lenger er å anse som interne i offentlighetslovens forstand når de er sendt til Kredittilsynet. Det vises til at Kredittilsynet ikke er en kontrollinstans overfor Statsministerens kontor. Videre minner klager om plikten til å vurdere meroffentlighet.

Klagen fra journalist Trond Sundnes

Den 23. oktober 2008 begjærte journalist Kristian Skard i Dagens Næringsliv innsyn i et notat utarbeidet av statssekretær Schjøtt-Pedersen ved Statsministerens kontor. Statsministerens kontor avslo innsynsbegjæringen den 23. oktober 2008. Den 24. oktober 2008 påklaget journalist Trond Sundnes i Dagens Næringsliv avslaget. Statsministerens kontor har som ledd i klagebehandlingen vurdert saken på nytt.

I klagen gjøres det gjeldende at dokumentet ikke lenger er å anse som internt i offentlighetslovens forstand når det er sendt til Kredittilsynet. Videre minner klager om plikten til å vurdere meroffentlighet.

Klagen fra journalist Aslak M. Eriksrud

Den 22. oktober 2008 begjærte journalist Aslak M. Eriksrud i TV 2 innsyn i et notat utarbeidet av statssekretær Schjøtt-Pedersen ved Statsministerens kontor. Statsministerens kontor avslo innsynsbegjæringen den 22. oktober 2008. Avslaget ble fulgt opp i et brev av 23. oktober 2008. Den 29. oktober 2008 påklaget journalist Aslak M. Eriksrud avslaget. Statsministerens kontor har som ledd i klagebehandlingen vurdert saken på nytt.

I klagen gjøres det gjeldende at dokumentet ikke lenger er å anse som internt i offentlighetslovens forstand når det er sendt til Kredittilsynet, og at Statsministerens

01/10/08

kontor er å anse som en part i Kredittilsynets undersøkelser. Videre ber klager om at det utvises meroffentlighet.

2. Statsministerens kontors behandling av innsynsbegjæringene og klagen

De dokumenter som Statsministerens kontor har gitt Kredittilsynet tilgang til er samtlige av intern karakter. Innholdet i tre av dokumentene er allerede offentliggjort i sin helhet. De inneholder utskrifter av SMSene som ble utvekslet mellom statsminister Jens Stoltenberg og konsernsjef Bjerke. Klagen gjelder derfor ikke disse dokumentene, og det er ikke behov for å foreta en nærmere analyse av deres rettslige karakter i dag. I tillegg fikk Kredittilsynet tilgang til en intern oversikt over tidspunktene for telefonsamtalene mellom statssekretær Schjøtt-Pedersen og konsernsjef Bjerke utarbeidet ved hjelp av Telenor. Statssekretær Schjøtt-Pedersen støttet seg på dette dokumentet i sin muntlige forklaring for Kredittilsynet slik at han presist kunne angi når samtalene fant sted. I tillegg fikk tilsynet tilgang til to øvrige interne arbeidsdokumenter ved Statsministerens kontor, derunder statssekretær Schjøtt-Pedersens personlige nedtegnelser gjort i forbindelse med hans samtaler med konsernsjef Bjerke. Disse interne dokumentene inneholder ikke en fullstendig gjengivelse av kontorets behandling av saken, og de har ikke en form som gjør dem egnet for en presentasjon utad.

Grunnlaget for avslagene på innsyn i dokumentene er lov av 19. juni 1970 om offentlighet i forvaltningen (offentlighetsloven) § 5 første ledd, som gir adgang til å unnta fra offentlighet et dokument som forvaltningsorganet har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Statsministerens kontor har på ny vurdert hvorvidt det helt eller delvis bør utvises meroffentlighet i henhold til offentlighetsloven § 2 tredje ledd for hvert av dokumentene, men har kommet til at meroffentlighet ikke bør utvises.

3. Vurdering av hjemmelsspørsmålet

Når Kongen er klageinstans, er det bare spørsmålet om det er adgang til å unnta dokumentene som kan påklages, ikke spørsmålet om meroffentlighet bør praktiseres, jf. offentlighetsloven § 9 tredje ledd.

I klagen gjøres det gjeldende at dokumentene har mistet sin interne karakter i og med at Kredittilsynet har mottatt en kopi av dem.

Utgangspunktet er at et internt dokument som sendes ut av organet mister sin status som "internt". Det er imidlertid unntak fra dette, blant annet for de tilfeller hvor et internt dokument overleveres til klage- og kontrollorganer.

I dette tilfellet er Kredittilsynet gitt en kopi av dokumentet som ledd i tilsynets undersøkelser av DnB NOR Markeds handel i norske statsobligasjoner. Som ledd i disse undersøkelsene har Kredittilsynet gjennomført samtaler, blant annet med statssekretær Schjøtt-Pedersen ved Statsministerens kontor. I dette møtet støttet statssekretær Schjøtt-Pedersen seg på de interne dokumentene i sin muntlige forklaring. På slutten av møtet ba en representant fra Kredittilsynet om en kopi av dokumentene, hvilket han senere fikk. Når interne dokumenter i denne situasjonen

utleveres til Kredittilsynet som ledd i tilsynets undersøkelse av en sak, mister de ikke sin status som et dokument utarbeidet for den interne saksforberedelse i henhold til offentlighetsloven § 5 første ledd.

Det kan i denne forbindelse blant annet vises til Justisdepartementets veileder i offentlighetsloven der det heter:

"Ved oversending av interne arbeidsdokumenter til klageinstansen etter forvaltningsloven, til andre klageorganer (typisk Sivilombudsmannen eller andre ombud) eller til andre særskilte kontrollorganer, kan dokumentet fortsatt unntas offentlighet etter § 5 første ledd."

På denne bakgrunn anser Statsministerens kontor at det er grunnlag for å unnta dokumentene fra offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 første ledd.

Statsministerens kontor

tilrår:

Klagene over Statsministerens kontors avslag på innsynsbegjæringer av 22., 23. og 24. oktober 2008 fra journalist Aslak M. Eriksrud, journalist Trond Sundnes og journalist Marianne Johansen tas ikke til følge.



PROTOKOLL

ført i statsråd

for

HANS MAJESTET KONGEN

Hans Kongelige Høyhet Kronprinsen var til stede

Oslo slott, 31. oktober 2008 kl. 1100

Nærværende var: Statsminister Stoltenberg, utenriksminister Støre og statsrådene Aasland, Strøm-Erichsen, Andersen, Storberget, Brustad, Grande Røys, Riis-Johansen, Huitfeldt, Solhjell og Pedersen

Fraværende var: Statsrådene Halvorsen, Navarsete, Meltveit Kleppa, Solheim, Brekk, Hanssen og Giske

Statsministeren tilråde:

Nr 906

Klagene over Statsministerens kontors avslag på innsynsbegjæringer av 22., 23. og 24. oktober 2008 fra journalist Aslak M. Eriksrud, journalist Trond Sundnes og journalist Marianne Johansen tas ikke til følge.

Hans Majestet bifalt Statsrådets tilråding.

Harald R

Jens Stoltenberg

Janne Holm

Arne Brekke

Dag Fjell

Arne Johan

Søren R

Heidi Grande Berg

Leif P. Johansen

Anne M. Thorsen

Børge Eide

Helge Pedersen

Minia Frisak