



## STATSMINISTERENS KONTOR

Sivilombudsmannen  
Postboks 3 Sentrum  
0101 Oslo

Deres ref  
2014/1009

Vår ref  
2014/655/NF/HHE

Dato  
16. juni 2014

### Behandling av krav om innsyn i regjeringsdokumenter

#### 1 Innledning

Vi viser til ombudsmannens brev 11. april 2014 til Statsministerens kontor (SMK), der ombudsmannen på eget tiltak tar opp ulike spørsmål knyttet til behandlingen av krav om innsyn i regjeringsdokumenter. Ombudsmannen stiller spørsmål om offentleglova kommer til anvendelse på innsynsbegjæringer i regjeringsnotater, protokoller og referater, samt om hvilket regelverk som gjelder for avlevering av slike dokumenter til Riksarkivet. Vi viser videre til ombudsmannens brev 16. mai 2014, der svarfristen ble utsatt.

Saken reiser etter vårt syn prinsipielle spørsmål knyttet til regjeringens interne drøftelser, og må derfor sees i sammenheng med de spørsmål ombudsmannen har stilt Klima- og miljødepartementet (KLD) i brev 22. april 2014. Spørsmålene gjelder ombudsmannens rett til innsyn i deler av interne dokumenter som inneholder sitater og direkte referanser til behandling i regjeringskonferanser og som beskriver politiske prosesser mellom regjeringsmedlemmer. Selv om ombudsmannens rett til innsyn i forvaltningens dokumenter reguleres av andre rettsregler enn allmennhetens rett til innsyn, berører også dette spørsmålet om utenforstående skal gis tilgang til regjeringens interne drøftelser.

SMK er sekretariat for regjeringen, og har et særlig ansvar både for regjeringskonferansene og regjeringens arbeidsforhold for øvrig. De spørsmål ombudsmannen stiller til KLD i brev 22. april 2014 vil derfor bli besvart av SMK nedenfor.

## **2 Kort om regjeringskonferanser og de dokumenter som utarbeides**

Regjeringskonferansene har ikke noe formelt grunnlag, verken i Grunnloven eller annen lovgivning, og regjeringen som sådan er ikke tillagt noen formell myndighet. Myndigheten tilligger enten det enkelte departement eller Kongen i statsråd. Regjeringskonferansene er således et forum hvor regjeringen samordner sin politikk.

Regjeringen har valgt å presentere saker som drøftes i regjeringskonferanser gjennom såkalte regjeringsnotater. Disse notatene er normalt på to til tre sider og inneholder fagstatsrådets presentasjon av hovedmomentene i saken, andre statsråders kommentarer, og forslag til konklusjon.

Statsministerens kontor setter opp dagsorden for konferansene, på bakgrunn av de regjeringsnotater som er meldt opp.

På grunnlag av drøftelsene i regjeringskonferansen settes det opp en protokoll over de sakene som er behandlet og de tilrådninger som er gitt til fagstatsrådene i de enkelte sakene. Det settes også opp et internt, overordnet og kortfattet, referat fra drøftelsene i regjeringskonferansen. Referatet blir ført av en ansatt ved Statsministerens kontor, og er statsministerens eget referat fra drøftelsene. Referatet forelegges verken statsministeren eller de øvrige statsråder til godkjenning.

Regjeringsnotater, dagsorden, protokoller og referat omtales i det følgende samlet som regjeringsdokumenter.

Regjeringen samles imidlertid også ved andre anledninger for å diskutere saker av felles interesse. Eksempler på dette er de såkalte underutvalgene fra forskjellige koalisjonsregjeringer i perioden 1983 til 2013, og enkelte regjeringers felleslunsj før regjeringskonferansene<sup>1</sup>. Hva slags møter som avholdes, hvem som er til stede, hvor formelt det gjøres, og om det utarbeides referater e.l. fra slike møter, varierer fra regjering til regjering og møte til møte.

## **3 Hensyn og praksis**

Det er tungtveiende hensyn som taler mot at offentligheten eller ombudsmannen skal kunne få tilgang til regjeringens politiske overveielser uten samtykke.

Regjeringen bør ha et rom til drøftelser, beskyttet mot innsyn fra offentligheten, og fra sine politiske motstandere. Det bør være opp til den enkelte regjeringssjef om og eventuelt når det skal gis innsyn. Muligheten for innsyn i regjeringsdokumenter og politiske prosesser kan begrense den frie politiske debatt i kollegiet, redusere regjeringens styringsdyktighet, svekke dens autoritet, og føre til at dokumentene for fremtiden utarbeides slik at de blir mer intetsigende, og dårligere egnet som beslutningsgrunnlag. Det vil også kunne føre til mindre skriftlighet, mindre betryggende beslutningsprosesser, samt at drøftelsene flyttes til andre arenaer. Dette vil være en svært uheldig utvikling.

---

<sup>1</sup> Se Berggrav: Slik styres Norge, (Oslo, 1994: Schibsted) side 57

Regjeringsdokumentene har av skiftende regjeringer siden 1945 konsekvent vært ansett som statsrådenes personlige (politiske) dokumenter. Innsyn har vært betinget av eksplisitt samtykke fra regjeringssjefen, og etter et regjeringsskifte har verken embetsverket eller ny politisk ledelse rett til å gjøre seg kjent med dokumentene. Ved et regjeringsskifte har statsministeren avlevert ett sett med dokumenter til Riksarkivet som privatarkiv. Øvrige dokumenter har enten vært makulert eller tatt med av statsråden som har fremmet det.

Også Høyesterett har lagt betydelig vekt på regjeringsmedlemmenes behov for fri politisk informasjonsutveksling og meningsbryting i konferansen.<sup>2</sup> For domstolene er det verken plikt til å forklare seg om innholdet i regjeringskonferansene eller adgang til å fremlegge regjeringsnotater som bevis.<sup>3</sup>

Dersom ombudsmannen skulle mene at regjeringsdokumentene er forvaltningsdokumenter vil det derfor medføre et radikalt brudd med praksis.

Behovet for å beskytte rent politiske overveielser i den politiske ledelse, er det samme selv om de fremgår av et internt forvaltningsdokument (og ikke av et regjeringsnotat). Dokumenter med denne typen vurderinger har derfor på samme måte og i lang tid vært behandlet slik at verken allmennheten, Stortingets kontrollorganer eller senere regjeringer har kunnet gjøre seg kjent med dem. Dersom slike dokumenter skal gis ut til ombudsmannen, vil også det være et brudd med fast og langvarig praksis.

#### 4 Offentleglova og regjeringsdokumentene

Vi oppfatter ombudsmannens henvendelse dit hen at det primære spørsmålet er om regjeringsdokumentene er omfattet av offentleglovas virkeområde eller ikke.

Offentleglovas ordlyd gir ikke noe klart svar på dette spørsmålet, og ovennevnte praksis er ikke uttrykkelig lovregulert. Det har også vært delte oppfatninger om spørsmålet fra forskjellige hold – blant annet har ombudsmannen selv lagt til grunn at enkelte regjeringsdokumenter var omfattet av virkeområdet til den tidligere offentlighetsloven<sup>4</sup>.

Skiftende regjeringer langt bakover i tid har imidlertid konsekvent lagt til grunn at dokumentene er den enkelte statsråds dokumenter, og at dokumentene ikke skal anses å være saksdokumenter for forvaltningen. Synspunktet har vært at uformelle, ikke rettslig regulerte, møter mellom regjeringens medlemmer ikke utgjør et formelt organ, og at regjeringsdokumentene derfor ikke kan anses som saksdokumenter for et *statlig organ* i offentleglovas forstand. En slik fast og langvarig praksis fra en lang rekke regjeringer, utgått fra forskjellige storting og sammensatt fra et bredt spekter av politiske partier, må tillegges avgjørende vekt når regjeringsdokumentenes status skal fastlegges.

SMK mener på denne bakgrunn at disse dokumentene ikke kan anses å være «saksdokumenter» i offentleglovas forstand, og at de faller utenfor lovens

---

<sup>2</sup> Avgjørelser inntatt i Rt. 1994 side 1036 og Rt. 1996 side 1101

<sup>3</sup> Se twisteloven § 22-2

<sup>4</sup> SOMB-1999-33

anvendelsesområde. Dette gjelder regjeringsdokumenter både fra sittende og avgåtte regjeringer. Dokumentene skifter således ikke karakter ved et regjeringsskifte. Etter vårt syn er den konsekvente praksis som er fulgt den avgjørende rettskilde i denne sammenhengen.

## 5 Ombudsmannens rett til opplysninger om politiske prosesser

Sivilombudsmannen har i ombudsmannsloven § 7 hjemmel til å kreve «*de opplysninger han trenger for å kunne utføre sitt verv*». Det har vært delte meninger om hvilke begrensninger som gjelder i ombudsmannens innsynsrett. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har lagt til grunn<sup>5</sup> at det er avgjørende at «*ombudsmannen har tilgang til alle relevante dokumenter*» og viser til at det er i de saker der forvaltningen jobber i de lukkede rom at ombudsmannskontrollen er særlig viktig.

Ombudsmannens innsynsrett er altså eksplisitt begrenset til dokumenter som har betydning for ombudsmannens kontroll i den aktuelle sak. I regjeringskonferansen søker den enkelte fagstatsråd *politisk* forankring i kollegiet, men regjeringen har ingen formell avgjørelsesmyndighet utenom de beslutninger som treffes av Kongen i statsråd. I de tilfellene der det skal treffes formelle beslutninger, vil det derfor alltid finnes begrunnede vedtak enten i fagdepartementet eller i en kongelig resolusjon. Disse dokumentene, enten det er proposisjoner, meldinger til Stortinget, forskriftsvedtak, enkeltvedtak eller annet, vil selvsagt være saksdokumenter som er gjenstand for offentlighet etter offentleglova, og som ombudsmannen kan kreve utlevert. Vurderinger av om vedtak og beslutninger er lovlige, vil måtte vurderes på grunnlag av disse dokumentene. Tilsvarende betraktninger har vært gjort i forarbeidene til tvisteloven § 22-2.<sup>6</sup>

Også ombudsmannen selv har åpnet for at det må innfortolkes begrensninger i innsynsretten.<sup>7</sup> Som nevnt har det imidlertid vært delte meninger om hvilke begrensninger som *konkret* gjelder.

Når det gjelder regjeringsdokumenter har skiftende regjeringer gjennomgående avslått å oversende disse til ombudsmannen. Justisdepartementet har dessuten i Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) lagt til grunn at det gjelder en ulovfestet regel om at ombudsmannen ikke kan kreve innsyn i regjeringsnotater<sup>8</sup>. Ombudsmannen har langt på vei akseptert dette i praksis, men har ved noen anledninger uttalt at han mener spørsmålet om hans rett til innsyn i regjeringsnotater prinsipielt er uavklart.

Når det gjelder interne notater fra embetsverket som siterer fra et regjeringsnotat eller et annet dokument knyttet til regjeringens saksbehandling i regjeringskonferanse, har

---

<sup>5</sup> Innst. 35 L (2011-2012)

<sup>6</sup> NOU 2001:32 B Rett på sak side 957

<sup>7</sup> For eksempel årsmeldingen for 2006 side 35 (SOMBU-2006-8) der han bl.a. uttaler at «*det i praksis er lagt til grunn at forvaltningen ikke kan nekte å etterkomme en anmodning fra ombudsmannens side om å utlevere interne dokumenter, men at det fra tid til annen har aktualisert seg om dette gjelder uten reservasjoner*».

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 74 (2005-2006) punkt 2.3.1

forvaltningen gjennomgående lagt til grunn at disse sitatene må sladdes før dokumentet oversendes ombudsmannen. Etter vårt syn må adgangen til slik sladding følge av unntaket for regjeringsdokumenter. Dersom ombudsmannen skulle kunne kreve å se *sitater* fra regjeringsnotater, vil det ikke være noen realitet i dette unntaket for regjeringsdokumentene i seg selv. Poenget må være at det er regjeringen som politisk kollegium som har kontroll på drøftelsene i regjeringskonferansen. Om konklusjoner eller sitater fra forhandlingene formelt er inntatt i et regjeringsnotat eller i et annet dokument, bør ikke ha betydning. Det samme bør gjelde for interne notater som på annen måte beskriver politiske prosesser. Som nevnt ovenfor (under punkt 2) samles regjeringen også ved andre anledninger enn i regjeringskonferanse, for å diskutere saker av felles interesse. Hvordan slike møter dokumenteres varierer, men tidvis vil innholdet i slike møter fremgå av et internt forvaltningsdokument. Det er imidlertid vanskelig å se relevante hensyn som tilsier at disse opplysningene skal behandles annerledes enn sitater fra regjeringsdokumenter. Hvilken møteform regjeringen velger, og hva regjeringen velger å kalle et slikt møte, bør ikke ha betydning for ombudsmannens innsynsrett.

Ombudsmannsloven § 7 må altså tolkes slik at regjeringsdokumenter, direkte sitater fra regjeringsdokumenter og beskrivelser av politiske prosesser mellom regjeringsmedlemmer, faller utenfor innsynsretten.

## 6 Kontroll med regjeringen

Som det fremgår ovenfor har verken allmenheten eller ombudsmannen i utgangspunktet adgang til å gjøre seg kjent med de drøftelser som foregår i regjeringen. Tilsvarende gjelder for Riksrevisjonen, som etter riksrevisjonsloven § 12 hjemmel til å kreve seg forelagt «enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument (...) som den finner nødvendig for å gjennomføre oppgavene». Til tross for den vide ordlyden, er det gjennom praksis og ved behandlingen av riksrevisjonsloven i Stortinget avklart at innsynsretten ikke omfatter regjeringsdokumenter.<sup>9</sup>

Dette betyr imidlertid ikke at drøftelsene i regjeringskonferansene ikke er gjenstand for parlamentarisk kontroll. Stortinget har lagt til grunn at Grunnloven § 75 f gir hjemmel til å kreve innsyn i regjeringsdokumenter.<sup>10</sup>

Da kontroll- og konstitusjonskomiteen behandlet det såkalte Frøiland-utvalgets rapport, uttalte komiteen følgende når det bl.a. gjaldt Riksrevisjonens adgang til innsyn i politiske drøftelser og vurderinger:

*«Flertallet er imidlertid oppmerksom på at det kan oppstå en konflikt mellom forvaltningens behov for fortrolighet og interne drøftelser på den ene siden og Riksrevisjonens behov for innsyn i dokumenter på den andre.»*

---

<sup>9</sup> Innst. O. nr. 54 (2003–2004)

<sup>10</sup> Spørsmålet om Stortingets innsynsrett omfatter regjeringsdokumenter er drøftet i Innst. S. nr. 210 (2002–2003) side 12, se Dok. nr. 14 (2002–2003) side 33–36. I forarbeidene til den tidligere forretningsordenen § 49 a (nå § 50) bygget flertallet på at «Stortinget basert på en flertallsbeslutning i plenum, må kunne kreve innsyn i (...) alle dokumenter, inkludert regjeringsnotater mv».

*Flertallet vil imidlertid vise til at Riksrevisjonen i slike tilfeller har mulighet til å ta opp saken med Stortinget. Stortinget kan da behandle utleveringsspørsmålet med bakgrunn i Grunnlovens § 75 f.»<sup>11</sup>*

SMK antar at en tilsvarende adgang må være åpen for ombudsmannen.

## **7 Arkivloven og avlevering som privatarkiv**

Regjeringsdokumentene, og de fleste andre dokumenter fra regjeringens interne og politiske drøftelser<sup>12</sup>, avleveres til Riksarkivet ved regjeringsskifte. Avleveringen skjer i medhold av arkivloven § 16 om private arkiv. Som redegjort for ovenfor, kan regjeringsdokumentene ikke anses som forvaltningens saksdokumenter. Dokumentene anses som den enkelte statsråds dokumenter. Den avgående statsministeren vil som leder av regjeringen ha et fullstendig sett med regjeringsdokumenter, og det er dette settet som avleveres til Riksarkivet.

Regjeringsdokumentene anses ikke som dokumenter for «offentlege organ» i arkivlovens forstand, og det er etter vårt syn verken plikt eller adgang til å avlevere disse dokumentene som offentlig arkiv etter arkivloven § 10 om «statlege arkiv».

## **8 Oppsummering og videre prosess**

Regjeringsdokumentene er nært knyttet til regjeringens arbeid som politisk kollegium. Regjeringen bør ha et rom til drøftelser, beskyttet mot innsyn. Regjeringskonferansene har vært, og er fortsatt, et slikt rom.

Regjeringskonferansene og andre politiske møter statsrådene i mellom, er fora der den enkelte fagstatsråd søker *politisk* forankring i kollegiet. Selv om embetsverket kan bistå med utformingen av dokumentasjonen, er det tale om statsrådets egne dokumenter og opplysninger – i hennes rolle som politiker.

Skiftende regjeringer langt bakover i tid har konsekvent lagt til grunn at regjeringsdokumentene er den enkelte regjeringens dokumenter, og at dokumentene ikke skal anses å være saksdokumenter for forvaltningen. En slik fast og langvarig praksis fra en lang rekke regjeringer, utgått fra forskjellige Storting og sammensatt fra et bredt spekter av politiske partier, må tillegges betydelig vekt når regjeringsdokumentenes status skal fastlegges. Tilsvarende gjelder andre dokumenter som er nært knyttet til statsrådenes virke som politikere.

Etter vårt syn må det legges til grunn at:

- Regjeringsdokumentene, både fra sittende og tidligere regjeringer, faller utenfor offentleglovas anvendelsesområde. Dokumentene er å anse som privatarkiv i arkivlovas forstand.

---

<sup>11</sup> Innst. O. nr. 54 (2003-2004) side 15, høyre spalte

<sup>12</sup> For eksempel dokumenter knyttet til underutvalgene.

- Ombudsmannens innsynsrett etter ombudsmannsloven § 7 omfatter ikke regjeringsdokumenter, direkte sitater fra regjeringsdokumenter eller interne notater der politiske prosesser beskrives.

I lys av at ombudsmannen nå har stilt spørsmål om praksisen har tilstrekkelig rettslig forankring, ønsker imidlertid statsministeren å ta skritt for å klargjøre rettstilstanden. Regjeringen vil derfor sette i gang et arbeid med sikte på å komme med et lovforslag som gir ovennevnte praksis en tydeligere forankring i lovverket.

Med hilsen



Nina Frisak (e.f.)  
regjeringsråd



Heidi Heggnes  
ekspedisjonssjef