

# Innsyn i referat fra møte i rådet for matvareberedskap

26.11.2020 (2020/2112)

En journalist ba Nærings- og fiskeridepartementet om innsyn i alle dokumenter fra 2020 om Rådet for matvareberedskap. Kravet omfattet blant annet et referat fra et møte mellom departementet og rådet som var sendt til rådets medlemmer. Departementet nektet innsyn i referatet med henvisning til offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. I begrunnelsen viste departementet til behovet for en åpen og frimodig dialog i møtene.

I svar på undersøkelsene herfra viste departementet, i et sladdet brev, til konkrete opplysninger i referatet som de mente det ville utgjøre en fare for skade på det offentliges interesser å gi innsyn i. Opplysningene omfattet råd og vurderinger om hvordan departementet skal stille seg i en sak. Videre redegjorde departementet for hvorfor disse opplysningene oppfyller skadevilkåret. Ombudsmannen legger etter dette til grunn at innsyn kan avslås med hjemmel i § 15 tredje ledd, jf. andre ledd.

## Sakens bakgrunn

Journalist A i NRK ba Nærings- og fiskeridepartementet om innsyn i alle dokumenter fra 2020 om Rådet for matvareberedskap. Rådet er et rådgivende organ for departementet ved beredskapsplanlegging og kriser i fredstid, med medlemmer fra næringsmiddelbransjen.

Nærings- og fiskeridepartementet avslo kravet. I brev 5. mai 2020 ga departementet en utvidet begrunnelse for avslaget. Kravet omfattet to interne notater og et referat fra et møte 10. januar 2020 mellom rådet og departementet som var sendt til rådets medlemmer, departementets sak 19/495. Departementet unntok de interne notatene med henvisning til offentleglova § 14 da disse ikke var sendt ut av departementet. Referatet og det tilhørende oversendelsesbrevet ble unntatt etter offentleglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. I begrunnelsen viste departementet til behovet for en åpen og frimodig dialog der alle innspill og motforestillinger kunne komme frem. Departementet fremholdt at behovet gjør seg særlig gjeldende i en situasjon der myndighetene må handle raskt for å håndtere nye og til dels ukjente utfordringer.

Journalisten klaget til ombudsmannen over manglende innsyn.

## Våre undersøkelser

Vi innhentet sakens dokumenter, herunder de dokumentene det var bedt om innsyn i, og besluttet å undersøke saken nærmere. Vi rettet undersøkelsen mot møterefateret og det tilhørende oversendelsesbrevet.

I undersøkelsesbrev herfra spurte vi blant annet om hensynet til en åpen og frimodig dialog innebærer at dokumenter kan unntas i medhold av offentleglova § 15 tredje ledd, uavhengig av

hva slags opplysninger dokumentene inneholder, eller om det er et vilkår at innsyn i konkrete opplysninger utgjør en fare for skade. Dersom departementet mente at det er et vilkår for unntak at innsyn i konkrete opplysninger vil skade interne avgjørelsesprosesser og /eller offentlige interesser, ba vi opplyst hvilke opplysninger dette gjaldt. Vi ba i så fall om en nærmere redegjørelse for hvorfor innsyn ville ha slike skadevirkninger.

Departementet svarte at det for å kunne utøve sitt beredskapsansvar innenfor matvareforsyningen på en effektiv og god måte, er avhengig av at rådets medlemmer gir en dekkende beskrivelse av markedssituasjonen, utfordringer som oppstår og hvilke behov som finnes for å trygge forsyningssikkerheten. En forutsetning for dette er ifølge departementet at informasjonen som gis i møtene holdes internt, ettersom det ellers vil være en reell risiko for at diskusjonen og informasjonsutvekslingen begrenses. På anmodning herfra viste departementet i et nytt brev også til konkrete opplysninger i referatet som de mente det ville utgjøre en fare for skade å gi innsyn i, og redegjorde for hvorfor innsyn i disse ville skade interne avgjørelsesprosesser og/eller offentlige interesser. Dette brevet ble sendt i sladdet kopi til klageren. Opplysningene omfattet råd og vurderinger om hvordan departementet skulle stille seg i en sak.

Departementet ga en utdypende begrunnelse for merinnsynsvurderingen.

I svaret viste departementet også til næringsberedskapsloven § 16. Av bestemmelsen følger at drifts- og forretningshemmeligheter avgitt etter næringsberedskapsloven kun skal brukes til beredskapsformål, og at organet som mottar opplysningene skal sikre at færrest mulig får tilgang til opplysningene. Som oppfølging til den nye begrunnelsen spurte vi om departementet mener at enhver opplysning som er gitt av næringsdrivende i medhold av næringsberedskapsloven vil være underlagt taushetsplikt etter § 16, eller om det er en forutsetning at opplysningene er drifts- eller forretningshemmeligheter. Departementet svarte at utgangspunktet er at informasjon som er gitt av næringsdrivende i medhold av næringsberedskapsloven ikke skal deles. Departementet pekte på behovet for en åpen informasjonsutveksling, og skrev at konkurransemessige aspekter og forretningssensitiv informasjon ofte er tema i rådsmøtene.

Departementet ga fullt innsyn i oversendelsesbrevet.

## Ombudsmannens syn på saken

### *1. Unntak for referat etter offentleglova § 15 tredje ledd*

Utgangspunktet etter offentleglova § 3 er at alle kan kreve innsyn i saksdokumenter, journaler eller lignende register for forvaltningen. Unntak fra innsynsretten krever en konkret hjemmel.

Offentleglova § 15 tredje ledd gir en slik hjemmel. Av bestemmelsen følger at unntakene i § 15 første og andre ledd gjelder tilsvarende for referat fra møte mellom overordnet og underordnet organ, mellom departement og mellom et organ og noen som gir råd eller vurderinger som er nevnt i andre ledd. Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419 s. 110 utdyper hensynene bak bestemmelsen. Rettleiaren viser til at det ofte vil være et

alternativ til å innhente en redegjørelse å holde et møte for å diskutere saken. Møtereferatet vil da kunne tre i stedet for innhentingsbrevet og svaret.

I henhold til § 15 første ledd kan det når det er nødvendig for å sikre forsvarlige interne avgjørelsesprosesser gjøres unntak fra innsyn for dokumenter som er innhentet fra et underordna organ til bruk i den interne saksforberedelsen. For å gjøre unntak må innsyn utgjøre en fare for skade på interne avgjørelsesprosesser, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 134.

Videre følger det av § 15 andre ledd at det kan nektes innsyn i deler av et dokument som inneholder råd og vurderinger av hvordan et organ bør stille seg i en sak, og som organet har innhentet til bruk for den interne saksforberedelsen, når det er påkrevd av hensyn til en forsvarlig ivaretaking av det offentliges interesser i saken. Avgjørende for unntak etter andre ledd er hva dokumentet inneholder, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 135. Forarbeidene understreker at påkrevd er et nokså strengt vilkår som innebærer at det må være en reell fare for skade av et visst omfang, se s. 135. Det offentliges interesser skal imidlertid forstås vidt og strekker seg utover mottakerorganet. Dersom vilkårene i andre ledd er oppfylt, er det uten betydning hvem dokumentet er innhentet fra. Unntaket vil i prinsippet også gjelde der det blir innhentet råd og vurderinger fra organ som er omfattet av første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 136.

At unntaket i § 15 tredje ledd gjelder tilsvarende, innebærer at skadevilkåret i første og andre ledd må være oppfylt når det skal gjøres unntak etter tredje ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 136. Ifølge forarbeidene må formålet med møtet være å få innspill til det inviterende organets saksforberedelse. Unntaket retter seg mot «innkallingar til og referat frå møte», og ikke mot deler av innkallingen eller referatet. Ombudsmannen forstår dette slik at unntaksenheten etter bestemmelsen er hele dokumentet. Denne forståelsen er også lagt til grunn i Brandt m.fl., «Offentleglova Lovkommentar» 2020 s. 257.

Hvorvidt rådet er et underordnet organ til departementet har betydning for om det er unntaksvilkårene i offentliglova § 15 første eller andre ledd som er aktuelle. I den utvidede begrunnelsen 5. mai 2020 unntok departementet referatet med henvisning til offentliglova § 15 tredje ledd, jf. første ledd. Videre har departementet opplyst hit at selv om departementet også mottar frivillig informasjon fra rådets medlemmer, var dette ikke tilfellet i møtet 10. januar 2020. Rådsmedlemmene var ifølge departementet pliktige til å stille i møtet og bidra med informasjon knyttet til departementets saksbehandling. Departementet har videre i brev 14. august 2020 fremholdt at dokumentet er et referat fra møte med noen som gir råd eller vurderinger til bruk i interne saksforberedelsen, og at innsyn vil skade «det offentliges interesser». Sistnevnte fremgår også av departementets brev 27. juli 2020. Dette forstås slik at departementet mener at vilkårene i § 15 annet ledd også er oppfylt.

Departementet redegjorde i svaret hit konkret for hvorfor unntak fra innsyn i opplysninger i referatet er påkrevd for å ivareta det offentliges interesser i saken. Opplysningen omfatter råd og vurderinger om hvordan departementet bør stille seg i en sak. Hensett til departementets redegjørelse synes unntaksvilkårene i offentliglova § 15 andre ledd, jf. tredje ledd å være oppfylt. Ombudsmannen finner det derfor ikke nødvendig å ta stilling til om rådet er et organ underordnet departementet. Som nevnt vil unntaket i andre ledd også gjelde der det blir innhentet råd og vurderinger fra organ som er omfattet av første ledd, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-

2005) s. 136. I lys av departementets svar hit sammenholdt med det tilsendte møtereferatet, legger ombudsmannen til grunn at innsyn kan avslås med hjemmel i referatet med hjemmel i § 15 tredje ledd, jf. annet ledd.

## 2. Merinnsyn, offentleglova § 11

Når det er anledning til å gjøre unntak fra innsyn, skal forvaltningen likevel vurdere å gi helt eller delvis innsyn, jf. offentleglova § 11 første punktum. Forvaltningen bør gi innsyn dersom hensynet til offentlighet veier tyngre enn behovet for unntak, jf. andre punktum. Avgjørende i vurderingen er om hensynet til innsyn veier tyngre enn behovet for unntak i det aktuelle tilfellet, se Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) side 129.

Også til spørsmålet om merinnsynsvurderingen viste departementet til behovet for en fri og åpen dialog ved håndteringen av kriser der alle innspill og motforestillinger kan legges frem, slik at departementet har best mulig beslutningsgrunnlag forut for og under kriser, herunder covid-19-håndteringen. Dette er viktig for å ivareta forsyningssikkerheten på en hensiktsmessig og effektiv måte. Departementet skrev at ivaretagelse av denne oppgaven veide tyngre enn offentlighetens rett til informasjon om forvaltningens aktiviteter.

Ombudsmannen er enig med departementet i at hensynet til en effektiv håndtering av forsyningssikkerheten under kriser er relevant i merinnsynsvurderingen. Det samme er offentlighetens behov for innsyn i hele eller deler av referatet. Merinnsynsvurderingen er en skjønnsmessig vurdering som ombudsmannen har begrenset mulighet til å overprøve, jf. sivilombudsmannsloven § 10 andre ledd. Ombudsmannen kan kritisere slike skjønnsmessige avgjørelser dersom forvaltningen har lagt vekt på utenforliggende eller usaklige hensyn eller avgjørelsen fremstår som klart urimelig. Ombudsmannen kan ikke se at det er tilfellet her.

## 3. Næringsberedskapsloven § 16

Næringsberedskapsloven § 16 lyder:

«Drifts- og forretningshemmeligheter avgitt etter denne loven, skal kun brukes til beredskapsformål. Organet som mottar opplysningene, skal sikre at færrest mulig får tilgang til opplysningene.»

I lovens forarbeid, Prop. 111 L (2010-2011) s. 58 omtales § 16 slik:

«Bestemmelsen skal sikre at opplysninger om forretningshemmeligheter som næringsdrivende eller andre (jf. §§ 6, 15 og 17) blir pålagt å oppgi til offentlige myndigheter i forbindelse med en krise eller forberedelser til en krise, behandles slik at absolutt færrest mulig har tilgang til opplysningene slik at for eksempel opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde ikke tilflyter konkurrenter. Det er derfor tatt inn et tillegg om at færrest mulig skal ha tilgang til opplysningene.»

Dette tilsier at § 16 omhandler forretningshemmeligheter. Som eksempel på forretningshemmeligheter nevnes opplysninger som det er av konkurransemessig betydning å hemmeligholde.

Nærings- og fiskeridepartementet la i svaret hit til grunn at utgangspunktet er at informasjon som er gitt av næringsdrivende i medhold av næringsberedskapsloven ikke skal deles. Departementet pekte på behovet for en åpen informasjonsutveksling, og skrev at konkurransemessige aspekter og forretningssensitiv informasjon ofte er tema i rådsmøtene. Slik ombudsmannens forstår departementets svar, mener departementet at dette følger av næringsberedskapsloven § 16.

Etter ombudsmannens syn gir verken ordlyden eller forarbeidene holdepunkter for at bestemmelsen gjelder alle opplysninger som er gitt i medhold av næringsberedskapsloven. For at bestemmelsen skal være aktuell, må det være snakk om drifts- og forretningshemmeligheter som kan unntas etter offentleglova § 13.

Departementets forståelse av næringsberedskapsloven § 16 har imidlertid ikke vært avgjørende for utfallet av saken. Ombudsmannen ber likevel departementet merke seg ombudsmannens syn på de rettslige spørsmålene og at disse legges disse til grunn i fremtidige saker.

## Konklusjon

I svar på undersøkelsene herfra viste departementet, i et sladdet brev, til konkrete opplysninger i referatet som de mente det ville utgjøre en fare for skade for det offentliges interesser å gi innsyn i. Opplysningene omfattet råd og vurderinger om hvordan departementet skal stille seg i en sak. Videre redegjorde departementet for hvorfor disse opplysningene oppfyller skadevilkåret. Ombudsmannen legger etter dette til grunn at innsyn kan avslås med hjemmel i § 15 tredje ledd, jf. andre ledd.

26.11.2020 (2020/2112)