

Innsyn i innsideoversikter hos Klima- og miljødepartementet

2.2.2024 (2023/4277)

Saken gjelder innsyn i innsideoversikter ført hos Klima- og miljødepartementet de siste to årene. Kravet ble avslått med henvisning til at oversiktene var organinterne dokumenter og kunne unntas med hjemmel i offentleglova § 14. Det ble ikke utvist merinnsyn jf. offentleglova § 11. Etter at ombudet undersøkte saken ga departementet fullt innsyn i noen av oversiktene som ikke var knyttet til saker behandlet i regjering. I oversikter som knyttet seg til saker behandling i regjering ble det gitt delvis innsyn ved å gi innsyn i navnene som sto oppført på oversiktene, men sladdet opplysninger som kunne avsløre hvilke saker oversiktene tilhørte og tidspunktet for behandlingen i regjering. En av listene ble det avslått helt innsyn i under henvisning til at den inneholdt taushetsbelagt informasjon.

Sivilombudet er kommet til at det er adgang til å unnta innsideoversiktene i medhold av offentleglova § 14 og har ingen innvendinger til departementets vurdering at det er tungtveiende argumenter mot å utvise merinnsyn i opplysninger som vil røpe at en sak skal behandles/er behandlet i regjering. Sivilombudet har videre ingen innvendinger til departementets vurdering av at den ene listen unntas i sin helhet under henvisning til at listen inneholder taushetsbelagte opplysninger.

Sivilombudet mener merinnsynsvurderingen fremstår som mangelfull for det tilfellet innsideoversikter knytter seg til saker det er offentlig kjent at er behandlet i regjeringen. Innsideoversikter med det innholdet de har, er ikke i kjernen av unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14. Ombudet kan heller ikke se at de hensynene som er trukket fram i merinnsynsvurderingen, samsvarer med begrunnelsen for unntaksregelen i offentleglova § 14 første ledd. Det er etter ombudets syn feil å vektlegge hensynet til fortrolighet om en avsluttet saksbehandlingsprosess i en merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversikter. Hensynene som er vektlagt i departementets merinnsynsvurdering, gjør seg i begrenset grad gjeldende. De kan dermed heller ikke være avgjørende for vurderingen av merinnsyn i innsideoversikter knyttet til saker det er kjent at regjeringen har behandlet.

Sivilombudet ber Klima- og miljødepartementet gjøre en fornyet merinnsynsvurdering knyttet konkret til hver av innsideoversiktene.

Sakens bakgrunn

(1) En journalist i E24 søkte om innsyn i «innsidelister» som Klima- og miljødepartementet hadde ført de siste to årene. Departementet avsto kravet i avgjørelse 28. juli 2023 og ga en nærmere begrunnelse 24. august 2023. Kravet ble avslått under henvisning til adgangen til å unnta organinterne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd. Det ble ikke utvist merinnsyn jf. offentleglova § 11. I begrunnelsen for at det ikke ble utvist merinnsyn sto det at «[h]ensynet til å ivareta en åpen og fri dialog i den interne saksbehandlingen vurderes å veie tyngre enn hensynet til offentlighet». Journalisten brakte saken inn for ombudet 18. september 2023.

Våre undersøkelser

(2) Vi mottok sakens dokumenter fra Klima- og miljødepartementet 2. oktober 2023. Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere og i brev 23. oktober 2023 stilte vi spørsmål til Klima- og

miljødepartementet på bakgrunn av klagen og de mottatte saksdokumentene fra departementet. Vi ba departementet svare på spørsmål knyttet til merinnsynsvurderingen. På bakgrunn av informasjon på en av listene ba vi opplyst om dokumentet på noe tidspunkt er sendt ut av organet og med dette mistet sin organinterne karakter. Videre ba vi opplyst om listene hadde allmenn interesse og ba om at departementet måtte utdype hvordan utgivelse av listene kan skade åpen og fri diskusjon i den interne saksbehandlingen dersom de gis ut. Departementet ble også bedt opplyse hvordan det hadde vurdert tidsaspektet knyttet til det enkelte dokument og om det hadde betydning om personene på listene fortsatt innehadde innsideinformasjon. Til sist stilte vi spørsmål om i hvilken grad helt eller delvis innsyn ville virke forstyrrende på den interne saksbehandlingen i dag og om hvorvidt deler av innholdet i dokumentene er av en slik karakter at hensynet for å unnta offentlighet ikke gjør seg like sterkt gjeldende.

(3) Departementet ble bedt om å oversende eventuelle egne rutiner, retningslinjer, instruksjoner eller lignende for behandling av innsideinformasjon og føring av innsidelister.

(4) Departementet svarte i brev 17. november 2023. Statsministerens kontor (SMK) og tre andre departementer mottok parallelle undersøkelser fra ombudet om innsyn i innsidelister ført i de respektive organene. De øvrige departementene har vist til SMKs svar i sine svarbrev til ombudet. Ombudet legger til grunn at også Klima- og miljødepartementet har sett hen til de vurderingene som SMK har gjort. SMK svarte i brev 17. november 2023 til ombudet i sak med referanse her 2023/4247, se uttalelse 2. februar 2024 i sak 2023/4247. Statsministerens kontor omtalte innsidelistene som innsideoversikter. Grunnen antas å være for å skille disse oversiktene fra innsidelister som er regulert av markedsmissbruksforordningen (MAR) artikkel 18 som gjelder som norsk lov jf. verdipapirhandelloven § 3-1. Statsministerens kontor og departementene er ikke er omfattet av plikten til å føre innsidelister etter MAR.

(5) På bakgrunn av vår undersøkelse vurderte Klima- og miljødepartementet innsynskravet på nytt og kom til at det kunne utvises helt eller delvis merinnsyn i alle listene utenom én:

«Klima- og miljødepartementet har 20 lister som er omfattet av innsynsbegjæringen. Av disse er 15 knyttet til saker som er behandlet i regjering (r-notater), tre er opprettet ifm. eiersaker og to er knyttet til arbeid med en klagesak der det endelige vedtaket er offentlig.

Etter en fornyet vurdering har departementet kommet til at det kan gis delvis innsyn i listene som er knyttet til arbeid med r-notater. Det gis fullt innsyn i en liste knyttet til eiersak og de to listene knyttet til arbeid med klagesak. Avslag på innsyn opprettholdes for en liste knyttet til eiersak. [Med «eiersak» antas ment saker der eierskapet av selskaper forvaltes av departementet].»

(6) Avslaget i den ene listen ble hjemlet i offentleglova § 13 første ledd jf. markedsmissbruksforordningen artikkel 14 bokstav c jf. artikkel 10 jf. verdipapirhandelloven § 3-1 og departementet skrev:

«For pågående saker kan innsideoversikten i seg selv, eller når den ses i sammenheng med annen tilgjengelig informasjon, kvalifisere som innsideinformasjon og dermed være underlagt en lovbestemt taushetsplikt.»

(7) Den nye avgjørelsen forelå 21. november 2023.

(8) Klima- og miljødepartementet opplyste at den aktuelle listen ombudet hadde stilt spørsmål om ikke var sendt ut av organet regjeringen og derfor fortsatt var organintern. Listene hadde allmenn interesse dersom de kunne kobles til en konkret sak. Departementet viste til at det er fast og langvarig praksis for å ikke røpe regjeringens dagsorden og interne diskusjoner og skrev videre:

«Dette er et svært viktig prinsipp for å sikre en åpen og fri dialog i den interne saksbehandlingen i regjeringen. I tillegg til at innholdet i de interne diskusjonene ikke deles med offentligheten, er det klare utgangspunkt at også det at en sak i det hele tatt er, eller ikke er, behandlet i regjering, og tidspunktet for ev. behandling, skal holdes fortrolig.»

(9) Når det gjaldt saker som ikke knytter seg til regjeringsnotater skrev departementet følgende om utgivelse av listen kunne skade åpen og fri diskusjon i den interne saksbehandlingen dersom de ble gitt ut:

«[I]nnsyn [kan] avsløre nøkkelpersoner blant saksbehandlere i departementet og eksponerer dem for fremtidig press fra sterke næringsinteresser eller andre som har særlige interesser av slike saker. En usikkerhet mht. følgene av en eksponering som innsyn i innsidelister kan gi, kan medføre at man holder antall involverte på et så lavt nivå at saken ikke blir så godt utredet som den burde blitt.»

(10) Departementet opplyste at det var avslått innsynskrav i oversiktene uavhengig av om de var historiske eller aktuelle. I de oversiktene det nå ble gitt delvis innsyn i var departementets syn at innsyn «ikke lengre virke forstyrrende på den interne saksbehandlingen».

(11) Departementet oversendte rutiner og retningslinjer til ombudet for behandling av innsideinformasjon og føring av innsidelister.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

(12) Utgangspunktet er at forvaltningsorganets saksdokumenter er offentlige, jf. offentleglova § 3. Etter offentleglova § 14 første ledd kan et organ gjøre unntak fra innsyn for dokumenter som organet har utarbeidet for sin egen interne saksforberedelse. Dokumentet mister som utgangspunkt sin organinterne karakter dersom det er sendt ut av organet. Et departement regnes som ett organ, det samme gjelder SMK. Regjeringen som kollegium regnes også som et eget organ og dokumenter der det utveksles fortrolige politiske vurderinger mellom departementene og/eller SMK før en regjeringskonferanse regnes som regjeringens organinterne dokumenter, se NOU 2003:30 Ny offentlighetslov kapittel 10.6.4.6.2 jf. kapittel 10.6.4.6.1 og også Ot.prp.nr. 102 (2004-2005) side 131.

(13) Der et organ har adgang til å unnta et dokument fra offentlighet, skal organet likevel alltid vurdere å gi helt eller delvis innsyn (merinnsyn), se offentleglova § 11. Det avgjørende for

vurderingen av om det skal gis merinnsyn er om «omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak». For å kunne nekte innsyn må det foreligge et reelt og saklig behov for nektelsen, se SOMB-2009-20 (2009 s 115). Det må vurderes «om dei omsyna som ligg til grunn for unntaksføresegna gjer seg gjeldande i det aktuelle tilfellet», se Ot.prp.nr.102 (2004–2005) side 129. Dersom det er hensyn som taler mot offentlighet, må disse hensynene likevel avveies mot de hensynene som taler for å gi innsyn i de aktuelle dokumentene (en konkret interesseavveining).

(14) Justisdepartementets veileder til offentleglova (G-2009-419) viser til at et dokument gjelder en sak av stor allmenn interesse, vil være et moment som taler for merinnsyn, se punkt 4.9.2 side 65. Videre følger det av samme punkt i veilederen at skadevirkningene ved å gi innsyn som regel vil bli mindre etter hvert som tiden går, og at det ofte vil være større grunn til å utvise merinnsyn etter at saken er avsluttet.

(15) Sentralt for unntaksbestemmelsen i offl. § 14 første ledd for organinterne dokumenter, står hensynet til at forvaltningen skal kunne ha en intern sfære der informasjon kan holdes fortrolig. Det er «interne vurderinger og meningsbrytninger på veien mot et standpunkt» som bør kunne unntas fra offentligheten, jf. Ot.prp.nr.102 (2004–2005) punkt 6.4.1 side 53 og veilederen til offentleglova punkt 7.1 side 91. I Ot.prp.nr.102 (2004-2005) samme sted, er det videre lagt særlig vekt på ønskeligheten av klare ansvarsforhold utad, og at det ikke skapes tvil om hva som er forvaltningsorganets beslutning eller synspunkt.

(16) Å kunne unnta fra offentlighet interne meningsbrytninger på et tidlig trinn i saksbehandlingen, bidrar blant annet til å fremme en best mulig avgjørelse i saken, samtidig som det motvirker at forvaltningen i større grad velger muntlige kommunikasjonsformer i stedet for skriftlige. Dokumenter som inneholder råd og vurderinger, ligger derfor i kjerneområdet for § 14 første ledd, jf. veilederen punkt 7.5 side 121. Det er hensynet til at «andre organ eller personar innanfor det same organet blir meir tilbakehaldne med å kome med frimodige råd og vurderingar» som i interne avgjørelsesprosesser skal vernes, jf. veilederen punkt 4.9.2, side 65.

(17) Ifølge veilederen kan dette stille seg annerledes for dokumenter som ligger i randsonen av unntaksbestemmelsen, typisk dokumenter som utelukkende inneholder generelle premisser som er allment kjente eller tilgjengelige. Det samme gjelder for klart avgrensede deler av dokumentet som ikke inneholder råd og vurderinger, jf. veilederen punkt 7.5 side 120. Se også sivilombudets uttalelse 20. oktober 2020 (SOM-2020-1262) der ombudet kom til at det knyttet seg «begrunnet tvil [til] om de to notatene [som inngikk i arbeidet med å fastsette nye rutiner for saksbehandlingen ved inhabilitet] i sin helhet ligger i kjerneområdet for offentleglova § 14 med den følge at hensynene bak unntaksbestemmelsen fullt ut gjør seg gjeldende og kan bli avgjørende for vurderingen av merinnsyn».

(18) I uttalelse 21. september 2021 (SOM-2021-3211) mente ombudet at merinnsynsvurderingen knyttet til møtereferater med vedlegg om vaksineprioritering fremsto som mangelfull og pekte på at «[d]eler av innholdet i dokumentene er av en slik karakter at de hensyn som taler for å avslå innsyn, i liten grad gjør seg gjeldende. Det samme gjelder de delene

som inneholder informasjon som var offentlig tilgjengelig andre steder på tidspunktet for departementets avgjørelse.»

2. Innsyn i innsideoversikter

(19) I svarbrevet hit 17. november 2023 fra Statsministerens kontor (sak med referanse her 2023/4247), skriver SMK at det i «relevante saker» føres «en oversikt over hvilke personer som har fått innsideinformasjon og tidspunktet for dette», men at SMK og departementene ikke er omfattet av plikten til å føre innsidelister etter markedsmisbruksforordningen artikkel 18 som gjelder som norsk lov jf. verdipapirhandelloven § 3-1. Grunnen til at det føres oversikter er at det «sikrer notoritet og er et egnet virkemiddel for å bidra til at informasjonsflyten i saker som inneholder innsideinformasjon blir begrenset og kontrollerbar, i tråd med god forvaltningsskikk og hensynene bak innsidereglene».

(20) Sivilombudet har merket seg departementets rutiner for føring av innsideoversikter og malen Finansdepartementet har utarbeidet for føringen av oversiktene.

(21) Saken for ombudet gjelder innsyn i innsideoversiktene som Klima- og miljødepartementet har ført i løpet av de siste to årene.

(22) Sivilombudet har ikke rettslige innvendinger til departementets vurdering av at oversiktene er organinterne dokumenter og at det derfor er adgang til å unnta dokumentene offentlighet i sin helhet i medhold av offentleglova § 14 første ledd. Videre har ombudet ingen innvendinger til departementets vurdering av at den ene listen unntas i sin helhet under henvisning til at listen inneholder taushetsbelagte opplysninger, jf. offentleglova § 13 jf. markedsmisbruksforordningen artikkel 14 bokstav c, jf. artikkel 10, jf. verdipapirhandelloven § 3-1.

3. Merinnsynsvurderingen

(23) Departementet har foretatt en ny merinnsynsvurdering jf. offentleglova § 11 etter at saken ble undersøkt herfra. Ombudet tar til etterretning at det nå er gitt fullt innsyn i lister som ikke er knyttet til saker behandlet i regjeringen og at det er gitt innsyn i de delene av oversiktene som viser navnene som er ført opp på innsideoversiktene knyttet til saker som er behandlet i regjering. Spørsmålet for ombudet er knyttet til den merinnsynsvurderingen som departementet har gjort av de resterende opplysningene i oversiktene som fortsatt er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 14, det vil si i oversikter knyttet til saker behandlet i regjering.

(24) Vurderingen av om det burde ha blitt gjort kjent flere opplysninger eller gitt helt innsyn i innsynsoversiktene, jf. offentleglova § 11, hører til forvaltningens skjønn som ombudet bare i begrenset utstrekning kan overprøve, jf. sivilombudsloven § 12.

(25) Departementet har i svarbrevet hit begrunnet sladdingen med at det skal være fortrolighet om at en sak i det hele tatt er, eller ikke er, behandlet i regjering, og tidspunktet for eventuell behandling». Statsministerens kontor har i svarbrevet 17. november 2023 gitt en nærmere begrunnelse knyttet til fortrolighet om hvilke saker som behandles i regjering og når saken ble behandlet.

(26) Det er i forarbeidene vist til at regjeringen har behov for fortrolige overveielser av politisk karakter. Dokumenter der det utveksles fortrolige politiske vurderinger før en regjeringskonferanse står i en særstilling og regnes som organinterne dokumenter, og «[u]tkast til regjeringsnotater, som blir behandlet i de berørte departementene, bør også kunne unntas», se NOU 2003:30 Ny offentlighetslov punkt 10.6.4.6.2 jf. punkt 10.6.4.6.1 og offentlighetsmeldingen (St.meld.nr. 32 (1997-98) punkt 5.4.4.3). Se også sivilombudets uttalelse 13. oktober 2022 (SOM-2022-1299).

(27) Innsideoversikter inneholder, dersom malen til Finansdepartementet er fulgt, blant annet informasjon om sak/saksnummer, når oversikten ble opprettet, navnet på de som har fått tilgang til innsideinformasjon og dato/klokkeslett for tilgang. Enkelte av oversiktene departementet har ført de siste to årene er i svarbrevet hit opplyst å være knyttet til saker som er behandlet i regjering. Det synes derfor klart at innsyn i innsideoversikter kan avsløre at en sak er behandlet eller er planlagt behandlet i regjeringen og tidspunktet for behandlingen. I retningslinjen «Om r-konferanser» står det i punkt 1.1 at «[d]røftingene i regjering er fortrolige. At en sak er drøftet der, eller planlegges drøftet der, skal ikke omtales utad, heller ikke i brev mellom departementer». Senere står det i punkt 5.7 annet ledd at «[d]agsordenen for regjeringskonferanser er et fortrolig dokument. Departementene må dermed ikke gi opplysninger til offentligheten om når saker skal behandles i regjeringen, fordi dette kan bidra til å svekke regjeringens handlefrihet».

(28) Informasjon om når og eventuelt om en sak skal behandles i regjeringen, vil kunne bidra til forventninger som reduserer muligheten for meningsbrytning og fri vurdering blant regjeringens medlemmer. Det kan også tenkes at det i enkelte saker kan være gode grunner for å holde fortrolighet om at en sak har vært behandlet i regjering eller av en gruppe statsråder på regjeringens vegne, slik som regjeringens sikkerhetsutvalg. Informasjon om at en sak har vært behandlet i regjering kan ha innvirkning på muligheten for en åpen og fri meningsutveksling i fremtidige saker. Særlig kan det gjelde med tanke på forventninger om fremdrift og betydningen det kan ha for tid til åpen meningsutveksling. Ombudet har på denne bakgrunn ikke innvendinger til departementets vurdering og retningslinjen gjengitt i «Om r-konferanser». Det kan være tungtveiende argumenter mot å utvise merinnsyn i opplysninger som vil røpe at en sak skal eller planlegges behandlet i regjering.

(29) Det neste spørsmålet er om hensynet bak unntaket for organinterne dokumenter gjør seg gjeldende der det allerede er vel kjent at en sak er behandlet i regjeringen. Det kan for eksempel gjelde lovforslag eller andre vedtak som alltid behandles av regjeringen.

(30) Departementet synes å legge til grunn at innsideoversikter tilhører samme kategori som regjeringsnotater, dagsorden, protokoller og interne dokumenter knyttet til disse. Sivilombudet deler ikke dette synet. Sentralt for unntaket for organinterne dokumenter, herunder regjeringens dokumenter, er å beskytte frie vurderinger og meningsbrytninger fram mot en beslutning eller et standpunkt. Det er fortrolighet om råd og vurderinger som er kjernen i unntaksbestemmelsen. Som SMK har opplyst i svarbrevet 17. november 2023, inneholder ikke innsideoversikter råd og vurderinger. SMK har opplyst at formålet med oversiktene er å sikre notoritet og at de er et egnet virkemiddel for å «bidra til at informasjonsflyten i saker som inneholder innsideinformasjon blir

begrenset og kontrollerbar, i tråd med god forvaltningsskikk og hensynene bak innsidereglene». Formålet og innholdet i oversiktene er derfor noe annet enn regjeringsnotater og øvrige dokumenter som veilederen peker på er dokumenter som «alltid haldast utanom innsyn», se veilederen til offentleglova kapittel 7.5 side 121.

(31) I brevet fra Statsministerens kontor 17. november 2023, er det vist til argumenter som gjelder behovet for å verne «detaljer om fremgangsmåten i regjeringens saksbehandling», og ombudet finner grunn til å kommentere også disse med tanke på Klima- og miljødepartementets behandling av innsynskravet. Ombudet finner ikke den samme støtten i lovens forarbeider for den begrunnelse SMK har gitt om å verne om opplysninger i en innsideoversikt om hvem som har mottatt informasjon og når, i tilfeller der det ikke samtidig viser at og eventuelt når saken skal behandles i regjeringen. Momentene departementet og Statsministerens kontor har gitt i svarbrevene hit gjelder behovet for å unnta opplysninger om saksbehandlingsprosessen forut for en (kjent) behandling i regjeringen. I motsetning til behovet for fortrolighet underveis i en prosess, er det vanskelig å se at kunnskap om tidspunktet for behandlingen og rekkefølgen personene som står oppført på oversikten, fikk tilgang til innsideinformasjonen i en avsluttet sak, vil skade den åpne og frie meningsutvekslingen innad i regjeringen. Et ønske om å unngå spørsmål eller debatt om regjeringens saksbehandling, kan være forståelig. Men ombudet kan ikke se at grunnene til det faller sammen med de hensyn unntaket for organinterne dokumenter etter loven og lovens forarbeider, skal ivareta.

(32) På den annen side vil hensynet til allmennhetens interesse kunne være tungtveiende. Saker som avgjøres i regjering må generelt antas å ha stor offentlig interesse. Innsideoversikter gir informasjon om hvilket tidspunkt blant annet regjeringsmedlemmer fikk innsideinformasjon i en sak. Informasjon om regjeringsmedlemmenes og offentlige ansattes handlemåte i slike saker har betydning for allmenhetens tillit til forvaltningen, et hensyn som er lovfestet i offentleglova § 1.

(33) Ombudet legger for øvrig til at informasjon om rekkefølgen personene fikk tilgang til innsideinformasjon heller ikke nødvendigvis samsvarer med rekkefølgen personene fikk informasjon om sakskomplekset eller vise den fulle oversikten over hvilke fagmiljøer/personer som har vært involvert i forberedelsen av en beslutning i regjeringen.

(34) Det er grunn til å påpeke at innsyn i en oversikt i seg selv ikke gir informasjon om hvilke andre departementer som har vært involvert i saken da hvert departement og SMK fører separate oversikter. Selvsagt kan det tenkes at det bes om innsyn i innsideoversikter hos alle involverte departementer og SMK, og at personen på denne måten kan få innsyn i tidspunktene personer ved de enkelte departement har fått innsideinformasjon. Når SMK og departementene har funnet at det kan vises merinnsyn i navnene på innsideoversiktene, er det vanskelig å se at det er tungtveiende grunner for å holde fortrolig tidspunktet for når personene fikk innsideinformasjon så lenge det er kjent at saken er behandlet i regjeringen.

(35) Innsideoversikter med det innholdet de har, er ikke i kjernen av unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14. Ombudet kan heller ikke se at de hensynene som er trukket fram i merinnsynsvurderingen, samsvarer med begrunnelsen for unntaksregelen i offentleglova § 14

første ledd. Det er etter ombudets syn feil å vektlegge hensynet til fortrolighet om en avsluttet saksbehandlingsprosess i en merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversikter. Hvem som fikk kunnskap om en sak og på hvilket tidspunkt, er faktiske opplysninger som det er vanskelig å se har betydning for de hensyn offentliglova § 14 første ledd skal ivareta. Slik § 14 første ledd er begrunnet i forarbeidene til loven og veilederen til offentliglova, skal unntaket først og fremst beskytte den frie meningsutvekslingen og hensynet til klare ansvarsforhold utad.

(36) Hensynene som er vektlagt i departementets merinnsynsvurdering, gjør seg i begrenset grad gjeldende. De kan dermed heller ikke være avgjørende for vurderingen av merinnsyn i innsideoversikter knyttet til saker det er kjent at regjeringen har behandlet. Det er samtidig på det rene at det kan være stor offentlig interesse i opplysningene.

(37) Etter ombudets syn fremstår merinnsynsvurderingen på denne bakgrunn mangelfull. Klima- og miljødepartementet bes om å vurdere på nytt om det kan gis merinnsyn i hele eller flere deler av de to oversiktene. Det må i så fall foretas en konkret vurdering for hver enkelt oversikt.

(38) Klima- og miljødepartementet bes underrette ombudet om resultatet av den fornyede vurderingen innen 23. februar 2024.

4. Særskilt om merinnsynsvurderingen i innsideoversikter som ikke tilhører saker som skal behandles eller er behandlet i regjeringen

(39) Departementet har etter det opplyste gitt fullt innsyn i innsideoversikter som ikke er knyttet til saker behandlet i regjeringen og der det ikke foreligger taushetsbelagte opplysninger. I svarbrevet har departementet knyttet noen generelle merknader til momenter i en merinnsynsvurdering for oversikter utenfor regjeringsbehandling. Sivilombudet kan ikke se at fare for fremtidig press fra sterke næringsinteresser eller andre, kan tillegges vekt i merinnsynsvurderingen så fremt saken er avsluttet. I pågående saker kan det også være opplysninger i innsideoversikten som er taushetsbelagte og at det av den grunn ikke skal gis innsyn i oppførte navn eller andre opplysninger i oversikten. Hvem som arbeider i et departement og hvilken avdeling personen arbeider i, er ikke taushetsbelagt informasjon, og det kan heller ikke ses at hensynet departementet peker på, også for fremtidig saksbehandling i andre saker, har forankring i de hensynene som offentliglova § 14 første ledd er bygget på. Det vises til ombudets vurdering ovenfor knyttet til bestemmelsen.

Konklusjon

(40) Sivilombudet har kommet til at det er adgang til å unnta innsideoversikten i medhold av offentliglova § 14 og har ingen innvendinger til departementets vurdering at det er tungtveiende argumenter mot å utvise merinnsyn i opplysninger som kan avsløre at en sak skal behandles/er behandlet i regjering. Videre har ombudet ingen innvendinger til departementets vurdering av at den ene listen unntas i sin helhet under henvisning til at listen inneholder taushetsbelagte

opplysninger, jf. offentleglova § 13 jf. markedsmisbruksforordningen artikkel 14 bokstav c, jf. artikkel 10, jf. verdipapirhandelloven § 3-1.

(41) Sivilombudet mener merinnsynsvurderingen fremstår som mangelfull for det tilfellet innsideoversikter knytter seg til saker det er offentlig kjent at er behandlet i regjeringen. Innsideoversikter med det innholdet de har, er ikke i kjernen av unntaksbestemmelsen i offentleglova § 14. Ombudet kan heller ikke se at de hensynene som er trukket fram i merinnsynsvurderingen, samsvarer med begrunnelsen for unntaksregelen i offentleglova § 14 første ledd. Det er etter ombudets syn feil å vektlegge hensynet til fortrolighet om en avsluttet saksbehandlingsprosess i en merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversikter. Hensynene som er vektlagt i departementets merinnsynsvurdering, gjør seg i begrenset grad gjeldende. De kan dermed heller ikke være avgjørende for vurderingen av merinnsyn i innsideoversikter knyttet til saker det er kjent at regjeringen har behandlet.

(42) Sivilombudet ber Klima- og miljødepartementet gjøre en fornyet merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversiktene.

(43) Klima- og miljødepartementet bes underrette ombudet om resultatet av den fornyede vurderingen innen 23. februar 2024.

2.2.2024 (2023/4277)