

Innsyn i innsideoversikter hos Kultur- og likestillingsdepartementet

2.2.2024 (2023/4274)

Saken gjelder innsyn i innsideoversikter ført hos Kultur- og likestillingsdepartementet de siste to årene. Kravet ble avslått med henvisning til at oversikten var et organinternt dokument og kunne unntas med hjemmel i offentleglova § 14. Det ble ikke utvist merinnsyn jf. offentleglova § 11. Etter at ombudet undersøkte saken ga departementet innsyn i navnene som sto oppført på oversikten, men sladdet opplysninger som kunne avsløre hvilken sak oversikten tilhørte og tidspunktet for behandlingen i regjering.

Sivilombudet er kommet til at det er adgang til å unnta innsideoversikten i medhold av offentleglova § 14 og har ingen innvendinger til departementets vurdering at det er tungtveiende argumenter mot å utvise merinnsyn i opplysninger som kan avsløre at en konkret sak skal behandles/er behandlet i regjering.

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 Kultur- og likestillingsdepartementet gjøre en fornyet merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversikten. Sakens bakgrunn

(1) En journalist i E24 søkte om innsyn i «innsidelister» som Kultur- og likestillingsdepartementet hadde ført de siste to årene. Departementet avsto kravet i avgjørelse 28. juli 2023 og ga en nærmere begrunnelse 16. august 2023. Kravet ble avslått under henvisning til adgangen til å unnta organinterne dokumenter i offentleglova § 14 første ledd og det ble ikke utvist merinnsyn jf. offentleglova § 11. Begrunnelsen for at det ikke ble utvist merinnsyn var at «[f]or de aktuelle dokumentene anses hensynet til å ivareta en åpen og fri dialog i den interne saksbehandlingen, å veie tyngre enn hensynet til offentlighet». Journalisten brakte saken inn for ombudet 18. september 2023.

Våre undersøkelser

(2) Vi mottok sakens dokumenter fra departementet 2. oktober 2023. Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere og i brev 23. oktober 2023 stilte vi spørsmål til departementet på bakgrunn av klagen og de mottatte saksdokumentene. På bakgrunn av opplysninger i de mottatte dokumentene ba vi opplyst om innsidelisten på noe tidspunkt var sendt ut av organet og med dette mistet sin organinterne karakter. Deretter ble departementet bedt om å svare på noen spørsmål knyttet til merinnsynsvurderingen som var foretatt. Vi ba departementet gi et begrunnet svar på om de mente listen hadde allmenn interesse. Videre ba vi departementet utdype hvordan utgivelse av listen kan skade åpen og fri dialog i den interne saksbehandlingen dersom den gis ut. Vi ba også opplyst hvordan departementet hadde vurdert tidsaspektet og om det hadde betydning om personene på listen 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 dokumentet 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) Kultur- og likestillingsdepartementet svarte 23. november 2023. Departementet viste til redegjørelsen fra Statsministerens kontor 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 departementet innsynskravet på nytt og kom til at det kunne utvises delvis merinnsyn i innsideoversikten som kravet omfattet. Departementet skrev om den fornyede vurderingen slik:

(6) «Etter en konkret vurdering, blant annet basert på at det aktuelle innsynskravet gjelder alle oversiktene utarbeidet over en lang periode og at (selve kravet) ikke gjelder spesifikke saker, har vi konkludert med at det utvises delvis meroffentlighet i den aktuelle oversikten. [...] Vi vil sladde alle opplysninger som er egnet til å identifisere hvilken sak oversikten knytter seg til og tidspunktet for behandlingen av saken i regjering. For øvrig fastholder vi det opprinnelige avslaget.»

(7) Den nye avgjørelsen forelå 8. desember 2023.

(8) Departementet opplyste at innsideoversikten var utarbeidet for regjeringens interne saksforberedelse og kunne derfor unntas med hjemmel i offentleglova § 14 første ledd. For merinnsynsvurderingen viste departementet til Statsministerens kontors brev 17. november 2023 til ombudet, se henvisning ovenfor.

(9) Departementet begrunnet konkret sladdingen av innsideoversikten slik:

(10) «Den øvrige informasjonen i dokumentet er egnet til å avsløre slik informasjon som det kan ha skadevirkninger i tråd med dem som er nevnt over å offentliggjøre, blant annet at en sak er behandlet i regjering, og når den er behandlet. Det gis derfor ikke merinnsyn i de øvrige opplysningene i dokumentet.

(11) I svaret til ombudet opplyste departementet at det var skrevet feil i den utvidede begrunnelsen og det riktige var at dokumentet ikke var sendt ut av organet regjeringen og ikke organet departementet. Dokumentet hadde derfor ikke mistet sin organinterne karakter. Departementet opplyste videre at fordi det ikke ble gitt fullt merinnsyn i innsideoversikten, så hadde det «ikke vært nødvendig for [departementets] konklusjon å ta konkret stilling til om de aktuelle sakene fortsatt er pågående, herunder om personene på oversikten fortsatt innehar innsideinformasjon».

(12) Kultur- og likestillingsdepartementet redegjorde for rutiner for håndtering av innsideoversikter og la ved rutine for behandling av innsideinformasjon utarbeidet av Finansdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementets rutiner for eiersaker med innsideinformasjon.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

(13) 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.

(14) 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).

(15) Justisdepartementets veileder til offentleglova (G-2009-419) viser til at det 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.

(16) 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.

(17) 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.

(18) 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».

(19) 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

(20) I svarbrevet hit 17. november 2023 fra Statsministerens kontor (SMK) og som departementet har vist til, 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 markedsmissbruksforordningen 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».

(21) Sivilombudet har merket seg departementets rutiner for føring av innsideoversikter og malen som nå er utarbeidet for føringen av oversiktene.

(22) Saken for ombudet gjelder innsyn i innsideoversikten som Kultur- og likestillingsdepartementet har ført i løpet av de siste to årene.

(23) Ombudet har ikke rettslige innvendinger til departementets vurdering av at oversikten er et organinternt dokument og at det derfor er adgang til å unnta dokumentet offentlighet i sin helhet i medhold av offentleglova § 14 første ledd.

3. Merinnsynsvurderingen

(24) Departementet har foretatt en ny merinnsynsvurdering jf. offentleglova § 11 etter at saken ble undersøkt herfra. Ombudet tar til etterretning at det nå er gitt innsyn i navnene som er ført opp på innsideoversikten. Spørsmålet for ombudet er knyttet til den merinnsynsvurderingen som

departementet har gjort av de resterende opplysningene i oversikten som fortsatt er unntatt offentlighet jf. offentleglova § 14.

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

(26) Departementet har i svarbrevet hit opplyst at de sladdede opplysningene er egnet til å «røpe at en sak er behandlet i regjering og når den ble behandlet, samt – etter omstendighetene – detaljer om fremgangsmåten i regjeringens saksbehandling.»

(27) 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).

(28) Innsideoversikter inneholder, dersom malen 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. Innsideoversikten som departementet har ført de siste to årene er i svarbrevet hit opplyst å være knyttet til en sak 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».

(29) 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.

(30) 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.

(31) 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 innsidereguleringene». Formålet og innholdet i oversiktene er derfor noe annet enn regjeringsnotater og øvrige dokumenter som veilederen peker på er dokumenter som «alltid holdes utenom innsyn», se veilederen til offentleglova kapittel 7.5 side 121.

(32) Departementet har vist til behovet for å verne «detaljer om fremgangsmåten i regjeringens saksbehandling». Ombudet finner ikke den samme støtten i lovens forarbeider for 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.

(33) 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.

(34) 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.

(35) 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.

(36) 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 offentleglova § 14 første ledd skal ivareta. Slik § 14 første ledd er begrunnet i forarbeidene til loven og veilederen til offentleglova, skal unntaket først og fremst beskytte den frie meningsutvekslingen og hensynet til klare ansvarsforhold utad.

(37) 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.

(38) Etter ombudets syn fremstår merinnsynsvurderingen på denne bakgrunn mangelfull. Kultur- og likestillingsdepartementet bes om å vurdere på nytt om det kan gis merinnsyn i hele eller flere deler av oversikten.

(39) Kultur- og likestillingsdepartementet bes underrette ombudet om resultatet av den fornyede vurderingen innen 23. februar 2024.

Konklusjon

(40) Sivilombudet har kommet til at det er adgang til å unnta innsideoversikten i medhold av offentleglova § 14 og har ingen innvendinger til departementets vurdering at det er tungtveiende argumenter mot å utvise merinnsyn i opplysninger som kan avsløre at en konkret sak skal behandles/er behandlet i regjering.

(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 Kultur- og likestillingsdepartementet gjøre en fornyet merinnsynsvurdering knyttet til innsideoversikten.

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

2.2.2024 (2023/4274)